



Équité
Héritage
Mouvement
Diversité
Nation
Immigré
Citoyenneté
Intégration
Humanisme
Communauté
Solidarité
Valeurs
Action
Laïcité
Droits
Discrimination
Développement
Identité
Urbanisme
Ouverture
Social
Relation
Participation
Culture
Dialogue
Agglomération
Tolérance

les cahiers Millénaire trois

Intégration et cohésion sociale en Europe

Le Grand Lyon place l'Homme au coeur de son projet



Introduction

Ce cahier s'inscrit dans le cadre de la démarche " villes pluriculturelles et cohésion sociale en Europe ", initiée en 2001 par la mission prospective du Grand Lyon et l'association " Peuplement et Migrations ", dans le cadre du réseau Eurocités.

Les réalités de la diversité sociale et culturelle sont omniprésentes dans le fonctionnement de nos sociétés et de nos villes, et nous posent ces questions fondamentales : s'est-on donné les moyens depuis trente ans et pouvons-nous aujourd'hui faire fonctionner notre modèle d'intégration ? Faut-il faire évoluer ce modèle ? Et si oui, comment ?

Pour avancer dans la réflexion, Millénaire 3 a fait le choix d'un travail en réseau avec des chercheurs, des acteurs sociaux et des élus de différentes villes européennes. Cette prise de distance avec nos problématiques "franco-françaises" nous aide à réduire la part d'émotion, de subjectivité et parfois de dogme qui intervient presque inévitablement dans tout débat, touchant aux identités.

Vous pourrez constater à la lecture de ce document que si les traditions d'intégration, variant dans les différentes nations européennes, les questions à résoudre aujourd'hui sont en revanche assez semblables dans l'ensemble des pays et des villes. Partout, les cadres légaux, les politiques et les pratiques d'intégration évoluent, très souvent de manière convergente, sous la pression des sociétés, mais aussi sous l'impulsion de l'Union Européenne qui légifère sur des sujets tels que la discrimination.

Merci à :

Stéphane BIENVENUE (association Peuplement et Migrations), à qui nous devons la mobilisation des acteurs sociaux et institutionnels des villes européennes, ainsi que la coordination des travaux des scientifiques.

Invitation au débat

La réflexion prospective et stratégique sur le devenir de l'agglomération lyonnaise engagée par le Grand Lyon dans le cadre de Millénaire 3, puis du Conseil de Développement est par essence permanente et collective. Elle concerne et doit impliquer, outre les élus et les services du Grand Lyon, les partenaires de ce dernier, les habitants de l'agglomération et de nombreux acteurs d'horizons divers.

À partir d'une vision des enjeux à long terme, la démarche doit permettre de construire les options stratégiques de développement de l'agglomération pour le début des années 2000. Pour ce faire, elle doit favoriser à la fois l'émergence d'une vision partagée des enjeux, et la constitution d'une culture commune sur un ensemble de questions centrales pour la société locale aujourd'hui : l'environnement, le lien social, la citoyenneté, les technologies de l'information, etc.

La réussite d'une telle entreprise passe nécessairement par un véritable partage des informations et des diagnostics des situations, et par une confrontation et une expression des points de vue et des idées, dans leur diversité.

les cahiers Millénaire 3

Avec les "Cahiers Millénaire 3", diffusés gratuitement, le Grand Lyon s'inscrit dans cette perspective.

Ces cahiers sont le support par lequel :

- sont diffusées les informations fondamentales concernant les différents sujets de la réflexion prospective,
- sont rendues publiques les réflexions et études réalisées par le Grand Lyon dans ses domaines de compétence, intéressantes pour la réflexion prospective,
- les partenaires, les experts et les acteurs peuvent exprimer un point de vue, sous leur propre responsabilité.

Les cahiers Millénaire 3 ne sont donc pas des œuvres définitives et achevées qui concluent des processus de réflexion ; ce sont des documents de travail, qui invitent à la discussion ; des petites pierres mises à la disposition de la construction collective.

Intégration et cohésion sociale en Europe

Sommaire

	p.
Modèles d'intégration en Europe, par Catherine WIHTOL de WENDEN, Ceri-Sciences-Po, Paris	5
TURIN ET L'ITALIE	
<i>Une prise de conscience récente</i> Par Enrico ALLASINO, chercheur à l'IRES – Turin	9
<i>Observation de l'Islam dans un quartier, à Turin</i> Par Luciano SCAGLIOTTI de l'association Centre d'Initiative Pour l'Europe	14
LA HAYE ET LES PAYS BAS	
<i>Un changement dans la pensée politique</i> Par Surrendra SANTOKHI, responsable intégration et diversité culturelle, La Haye	17
<i>"Des groupes d'habitants surveillent les espaces publics"</i> Par Mohamed BENABBOU, chef de projet à la Ville	21
<i>"Un immense bouleversement, parfois traumatisant"</i> Rencontre avec Rosemary SAMADHAN, de l'association "Troisième âge", La Haye	22
LE ROYAUME UNI	
<i>Du groupe à l'individu, la gestion de la diversité</i> Par Richard TOMLINS, de l'université de Montfort, Leicester	25
GLASGOW ET L'ÉCOSSE	
<i>Comment créer une communauté sûre pour tous ?</i> Par Elinor KELLY, chargée de recherche à l'université de Glasgow	31
<i>"S'assurer que les services municipaux contribuent à l'égalité raciale"</i> Rencontre avec Edelweisse THORNLEY, chargée de mission à la ville de Glasgow	36
<i>"Nos formateurs interviennent dans les langues des minorités"</i> Rencontre avec Rizwan AHMED, du Centre d'initiatives économiques des minorités ethniques (EMEC), Glasgow	37
LYON ET LA FRANCE	
<i>Une véritable politique du logement à l'échelle de l'agglomération reste à construire</i> Par Jean-Marc BERTHET, sociologue	39
<i>"Les inégalités se creusent entre l'Ouest résidentiel et l'Est populaire"</i> Rencontre avec Michel ROUGE, chef de la Mission Habitat de la Communauté urbaine de Lyon	44
<i>"Donner la parole aux étrangers, qui sont souvent oubliés"</i> Rencontre avec Sabiha AHMINE, adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens, à la Ville de Lyon	45

	p.
GENÈVE ET LA SUISSE	
<i>Quels changements ? Quel modèle d'intégration ?</i>	
Par Claudio BOLZMAN, sociologue à l'Institut d'études sociales de Genève	47
<i>Vous avez dit intégration ?</i>	
Par Jean-Stéphan CLERC, coordinateur du Centre de Contact Suisses-Immigrés de Genève	52
GAND ET LA BELGIQUE	
<i>L'intégration dans la classe ouvrière et les discriminations légitimes</i>	
Par Andréa RÉA, sociologue à l'université libre de Bruxelles	55
<i>"La Belgique ne dispose que de 6 % de logements sociaux"</i>	
Rencontre avec Ivo BULTHEEL, du département de l'intégration de la Ville de Gand	60
<i>"La participation des immigrés à la politique d'intégration"</i>	
Rencontre avec Amar & Luna SADAT, de l'Association Tilelli, Gand	62
STOCKHOLM ET LA SUÈDE	
<i>Égalité, liberté de choix et participation</i>	
Par Elena DINGU-KYKLUND, chargée de recherche à l'université de Stockholm	65
<i>"La ville de Stockholm rejette le concept d'assimilation"</i>	
Rencontre avec Hakan ANDERSSON, du service de l'intégration de Stockholm	70
MUNICH ET L'ALLEMAGNE	
<i>La reconnaissance des immigrés en Allemagne</i>	
Par Thomas FAIST, de l'université des sciences appliquées de Brême	73
<i>"Le Conseil est élu par les ressortissants étrangers"</i>	
Rencontre avec Claudia GUTER, responsable de la commission Jeunesse et formation, Conseil des étrangers, Munich	78
<i>"Les populations minoritaires tendent à se concentrer"</i>	
Rencontre avec Hans HERDE, responsable du développement urbain de la ville de Munich	79
LE PORTUGAL	
<i>Villes et politiques migratoires au Portugal : un bref aperçu</i>	
Ana Paula BEJA HORTA et Joana MIRANDA de l'université Aberta, Lisbonne/CEMRI	81

Modèles d'intégration en Europe

Par Catherine WIHTOL de WENDEN, Ceri-Sciences-Po, Paris

Introduction

Sur quelques vingt millions d'étrangers vivant en Europe, on compte cinq millions d'Européens et quinze millions de non Européens. Mais ces chiffres ne rendent compte ni de l'inégale répartition des étrangers entre les pays européens ni des modes d'intégration propres à chacun de ces pays, selon qu'ils mettent l'accent sur des principes et des outils divers, d'un pays à l'autre, pour faciliter le " vivre ensemble ". Au vu de la politisation des débats sur ce thème, on peut se demander si l'intégration a encore un sens et surtout si les prétendus " modèles " d'intégration (assimilationniste, multiculturaliste, communautariste...) s'opposent réellement. Par-delà les divers instruments utilisés, l'objectif est sensiblement le même, la meilleure cohésion entre les populations vivant sur son sol.

On distingue trois grands pays d'immigration, la France, l'Allemagne et le Royaume Uni, deux pays à forte présence étrangère, la Suisse et le Luxembourg, quatre nouveaux pays d'accueil, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, quatre pays de tradition migratoire plus ancienne, la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, les autres pays européens ayant une faible proportion d'étrangers.

Chaque pays a un peu " ses " étrangers, fruits de l'héritage colonial, de liens historiques privilégiés ou de la proximité géographique avec des pays touchés par la mobilité, formant ainsi des " couples " migratoires (Allemagne/Turquie, Royaume-Uni/Pays du Commonwealth, France/Maghreb), mais cette bilatéralité est aujourd'hui bouleversée par la mondialisation des flux, qui affecte aussi le paysage migratoire de chacun des pays d'accueil. Certaines nationalités sont concentrées dans un seul pays (Algériens et Portugais en France, ex-Yougoslaves et Grecs en Allemagne, Indiens et Pakistanais au Royaume Uni). D'autres sont au contraire présentes dans plusieurs pays européens tissant des réseaux transnationaux d'un pays à l'autre (Turcs et Marocains, notamment). Plus de la moitié des étrangers, installés en Europe (60 %) ont plus de dix ans de séjour et ne proviennent que de quatre ou cinq pays de départ et une dizaine de pays européens d'accueil seulement concentrent la presque totalité des migrants et de leurs enfants, qui souvent ont acquis la nationalité du pays d'accueil.

Toutes ces données interfèrent sur les modes et modèles d'intégration dans les pays européens.

L'Intégration, une série d'ajustements au quotidien plutôt qu'un modèle

Il n'y a pas de " modèle " plutôt assimilationniste ou plutôt communautariste de l'intégration, tant l'histoire (anciens et nouveaux pays d'accueil), les conceptions du lien social, les populations en présence, l'importance des situations locales peuvent peser sur les modalités du vivre ensemble. Partout, l'intégration progresse avec l'allongement de la durée du séjour, malgré le chômage et les discriminations en dépit d'un discours sécuritaire qui se répand dans presque tous les pays européens.

Mais les instruments privilégiés de l'intégration diffèrent selon les pays d'accueil. En France, la

politique de la Ville est à l'origine d'une gestion territorialisée de l'intégration, mise en place à partir de 1990 sur des critères de zonage géographique et socio-économique mêlant exclusion et présence étrangère forte et mettant en œuvre des formes de discrimination positive. D'autres mécanismes, s'inscrivant dans la logique de l'intégration à la française (accès à la nationalité, système scolaire, francophonie, laïcité, vie associative) contribuent aussi à la promotion du plus grand nombre, même si des poches d'exclusion, allant souvent de pair avec le logement et l'accès à l'emploi, persistent

durablement. Au Royaume Uni la politique de lutte contre les discriminations, mise en œuvre par la Commission pour l'égalité raciale, dès 1976, a pris une avance institutionnelle sur le terrain de l'égalité des chances et de la poursuite judiciaire du racisme. C'est, avec la représentation politique des deux groupes les plus importants, les Irlandais et les Indo-Pakistanaïes, l'instrument le plus important du vivre ensemble. En Allemagne, l'intégration est menée à l'échelon plus local et décentralisé des Länder et rendue plus effective par le travail et l'habitat, alors que la maîtrise de la langue suscite parfois des inquiétudes, contrairement à la France et au Royaume Uni. Dans les nouveaux pays d'accueil (Italie, Espagne, Portugal), les associations jouent un très grand rôle dans les politiques d'insertion, de même que les régularisations massives de sans papiers permettant de légaliser périodiquement le stock des migrants en situation irrégulière. En Europe du Nord, le droit de vote local pour tous les étrangers, reconnu dès 1975 en Suède et au tournant des années 1980 aux Pays-Bas, Norvège et Danemark a posé la question de la citoyenneté des nouveaux venus.

Tous ces ingrédients contribuent à façonner des modèles d'intégration plus ou moins différenciés, mais qui ont en commun un grand pragmatisme, car ils se combinent avec les comportements des populations en présence dans un pays d'accueil donné. Ainsi, l'intégration " à la française " est autant le fruit d'un modèle français prédéfini que de l'acculturation forte de la population majoritaire dans l'immigration à ce modèle, à savoir les Maghrébins, d'où une image assimilationniste et jacobine souvent présentée comme telle à l'extérieur. Il en va de même au Royaume Uni, où le prétendu communautarisme est moins le fait de la politique publique britannique que du mode d'adaptation des Indiens et Pakistanais qui donnent le ton, fruit d'un mode de gestion coloniale différent des méthodes françaises. On pourrait étendre l'exemple à l'Allemagne ou aux Pays-bas, qui ont développé des politiques multiculturalistes au vu des populations en présence : l'intégration est ainsi le fruit d'un partenariat où les bricolages et ajustements des populations majoritaires dans l'immigration ont leur place. Ce sont autant les Maghrébins qui donnent à la France la tournure intégrationniste et

républicaine qu'on lui prête que le modèle français qui secrète cette idéologie. De même pour les " modèles " britanniques, allemand, néerlandais...

Mais les pays européens doivent aussi faire face à une immigration plus mobile, voire installée dans la mobilité, qui n'aspire plus nécessairement à la sédentarisation, comme les migrations de l'Est ou les réseaux migratoires transnationaux asiatiques, qui poursuivent une stratégie de co-présence et qui proposent à leurs compatriotes des structures d'accueil qui ne sont pas toujours intégrationnistes (niches d'emploi, fondées sur des appartenances ethniques ou régionales). De plus, malgré la marche vers une certaine convergence des droits des résidents (la distinction résidents/non résidents se substitue peu à peu à celle différenciant les Européens des non Européens, qui elle-même remplaçait l'opposition entre nationaux et étrangers), l'harmonisation des politiques de séjour tarde, du fait de la résistance des Etats d'accueil dans des domaines aussi emblématiques pour leur identité que le droit de la nationalité (même si l'équilibre droit du sol/droit du sang s'impose peu à peu), de l'importance des politiques locales dans la mise en œuvre de l'intégration au quotidien, et du principe de subsidiarité. En vertu de ce principe, inspiré du système fédéral allemand, l'intervention de l'Union européenne se limite aux domaines pour lesquels l'action engagée ne peut être réalisée de manière suffisante par les États membres. Tout ce qui a trait à la vie des citoyens, aux identités locales et nationales, est confié aux collectivités locales et aux administrations nationales pour rester proche des citoyens. L'intégration des populations de l'immigration entre dans la subsidiarité.

Deux modèles prévalent :

- le modèle post-colonial (France, Royaume Uni, Pays-Bas et, à un bien moindre degré, Espagne et Portugal).
- le modèle fonctionnel des " travailleurs hôtes " (Allemagne, Suisse, Luxembourg), auxquels se rattachent aujourd'hui l'Italie et la Grèce.

Aujourd'hui, ces deux modèles connaissent une certaine convergence de fait et cohabitent avec la superposition de plusieurs profils migratoires, du fait des nouveaux migrants. Trois instruments privilégiés sous-tendent les politiques d'intégration :

- le droit de la nationalité, plus ou moins "absorbant", selon que les pays d'accueil font une place plus ou moins large au droit du sol et à la durée de résidence pour l'acquisition de la nationalité,
- la situation du marché du travail, instrument-clé de l'intégration et de la socialisation par la communauté d'expérience,
- les politiques d'égalité des chances : politique de la Ville (école, logement, accès à l'emploi, soutien social et animation culturelle), politique de lutte contre les discriminations raciales, promotion de la citoyenneté participative grâce au développement de la vie associative et au droit de vote local.

L'intégration, un modèle évolutif avec des variantes selon les nationalités en présence

Même si le terme intégration ne fait pas l'unanimité, tous les pays européens ont pour objectif de faciliter celle-ci, mais avec des modalités diverses, comme on l'a vu. De plus, le débat sur l'intégration est sous haute surveillance de l'opinion publique, d'où l'apparition (et la disparition) des "modes" relatives à celle-ci : ainsi, le multiculturalisme mis en œuvre en Allemagne et aux Pays-Bas durant les années 1980 a reculé, sur le constat des tendances au repli communautaire qu'il pouvait induire. Il en va de même des fluctuations françaises sur un modèle plutôt jacobin ou plutôt tourné vers la valorisation de la diversité. Mais la réalité de l'intégration est beaucoup plus constante et éloignée de ces modes, soumises aux caprices des alternances politiques et de l'électorat.

Une autre variante de l'intégration, est relative à la variété des compromis auxquels on assiste, entre les opportunités diverses d'un pays à l'autre ou d'une nationalité à l'autre, les stéréotypes attachés aux différents groupes, leurs modes de socialisation aux pays d'accueil, et les instruments mis en œuvre par les politiques publiques.

Ainsi, en Allemagne, l'échec scolaire reste très élevé chez les Italiens, dont on ne parle plus depuis fort longtemps dans les enquêtes d'intégration en France, alors que les Espagnols et

les Grecs ont disparu des statistiques outre Rhin par intermariage et par un taux de chômage très faible. Les modalités de l'intégration diffèrent fortement, pour une même nationalité selon le pays européen où elle s'est implantée : il en va ainsi des Turcs entre l'Allemagne et la France, ou des Indiens et Pakistanais entre Royaume-Uni et France. Encore faut-il préciser que la nationalité n'est pas nécessairement significative, car les régions de départ et les groupes ethniques qui les sous-tendent peuvent couvrir une réalité plus homogène. Les acquisitions de la nationalité des pays d'accueil par les secondes et troisièmes générations rendent les analyses parfois moins aisées.

Les nouveaux pays d'immigration, comme l'Espagne, l'Italie et le Portugal, ont défini à leur tour des politiques d'intégration pour leurs nouveaux venus : en Espagne, la loi du 11 janvier 2000 inscrit à son programme la politique d'intégration. Il en est allé de même en Italie avec la loi de mars 1998 (loi Turco-Napolitano), non suivie d'effet après le changement gouvernemental, au Portugal avec la loi du 8 août 1998. Dans ces pays, la prise en compte récente de la nécessité de mettre en œuvre une politique d'intégration, hier assumée essentiellement par les associations témoigne de leur identification à des pays d'immigration durable.

Conclusion

L'intégration est subjective, de même que les modèles qui sont censés la caractériser et plus encore opposer les pays européens les uns aux autres. Seules des enquêtes de terrain comparatives, prenant en compte des critères mesurables, sont susceptibles de dégager des

tendances, d'un pays à un autre, d'une région à une autre, d'une nationalité ou d'un groupe à un autre. Mais, par-delà l'éventuelle consistance historique des modèles, eux-mêmes fruits du pragmatisme, colonial ou fonctionnel plus que d'une quelconque idéologie définie à l'avance,

L'intégration est une question qui, a, somme toute, peu d'intérêt au regard de la réalité de la promotion ou de l'exclusion sociale, des bricolages culturels et religieux, ou des mariages mixtes. Elle contribue essentiellement à redéfinir l'identité nationale de chacun des pays européens, confrontés, chacun à leur manière, à diverses formes d'immigration. ■

Éléments de bibliographie :

- Marco MARTINIELLO, *Sortir des ghettos culturels*. Paris, Presses de Sciences Po, 1997
- Catherine WIHTOL de WENDEN, *L'immigration en Europe*. Paris, la Documentation française, 1999
- Catherine WIHTOL de WENDEN, *L'Europe des migrations*. Paris, la Documentation française, 2001
- Interview de Catherine WIHTOL de WENDEN, " L'intégration définit l'identité française ", *Le Monde*, 9-10 juin 2002.

TURIN/Italie

Une prise de conscience récente

Par Enrico ALLASINO,

chercheur à l'Institut de Recherche Économique et Sociale du Piémont - Turin

Introduction

Les premiers immigrés des pays du Sud sont arrivés en Italie au milieu des années soixante-dix. À l'époque, seul un acteur impliqué (souvent des organisations catholiques et quelques chercheurs) pouvait voir la montée du phénomène et imaginer des actions de soutien et d'accompagnement. Les seules normes sur l'immigration étaient des règlements de police.

Pays traditionnel d'émigration, l'Italie a eu du mal à se concevoir comme pays d'immigration en besoin de main d'œuvre, du fait de la forte chute de son taux de natalité et du vieillissement de sa population. Il fallut attendre les années quatre-vingt pour que l'opinion publique et la politique se préoccupent de l'immigration.

La montée de l'immigration dans un cadre juridique presque inexistant mais plutôt rigide (un étranger non communautaire pouvait être embauché seulement s'il n'y avait pas d'Italiens disponibles) faisait en sorte qu'une large partie de travailleurs étrangers se trouvait en situation irrégulière. D'où la nécessité de régulariser leur situation. La première « sanatoria » (régularisation), d'une longue série fut effectuée en 1982.

La loi 943 de 1986 prévoyait déjà la création d'organismes consultatifs de migrants, aux niveaux local, régional et national.

À la fin des années quatre-vingt, l'idée que l'Italie était une terre d'immigration a fini par s'imposer. La loi prévoyait des mesures d'insertion des migrants et de leurs familles et on ouvrait la voie à la reconnaissance et au respect des différences culturelles. La loi resta cependant insuffisante sur le plan de la maîtrise des flux et des règles de résidence.

L'arrivée des navires albanais en 1991, après un premier mouvement de solidarité, évoqua bientôt le cauchemar de l'invasion. Les difficultés à gérer les entrées, le rejet croissant, par la société de la "criminalité importée" et l'augmentation de la méfiance face aux nouveaux arrivés vont obliger à entreprendre un parcours de révision de la loi qui s'avérera plutôt long et controversé.

Fruit d'une période de gouvernements de centre gauche, la loi 40 du 6 mars 1998 essaye de régler le statut juridique des étrangers d'une façon globale en suivant les principes de la Constitution et de la législation. La condition des demandeurs d'asile reste cependant mal définie et le droit de vote local n'a pas été concédé aux étrangers non communautaires. De même les relations entre l'État et certaines communautés religieuses, les musulmans en particulier, restent à régler.

Les principes généraux de l'intégration des immigrés

La loi 40 se fonde sur quatre piliers :

- des mesures pour garantir la sûreté et l'ordre ;
- les droits civils et sociaux reconnus aux "réguliers" et un respect des droits fondamentaux pour les "irréguliers" ;
- la reconnaissance des diversités culturelles, des langues et des religions, tout en évitant les replis communautaires ;
- les administrations locales et le tiers secteur

sont désignés comme acteurs fondamentaux du processus d'intégration.

La mise en œuvre des prescriptions de la loi 40 a rencontré des difficultés à cause de la lenteur des procédures administratives, la résistance de certains acteurs et aussi d'erreurs d'évaluation politique.

La loi (art. 42 du Texte Unique) prévoit des mesures spécifiques pour l'intégration sociale. En particulier :

- l'information pour les étrangers sur leurs droits et devoirs et sur leur insertion dans la société ;
- la formation linguistique, en italien et dans les langues d'origine ;
- la formation professionnelle pour les immigrés ;
- la diffusion de la médiation culturelle et la formation interculturelle des fonctionnaires publics italiens ;
- l'introduction de mesures de prévention de la xénophobie, qui s'ajoutent à la loi sur la lutte contre la discrimination ;
- la valorisation et l'épanouissement des cultures d'origine.

Quant aux acteurs qui doivent intervenir et à la méthode d'action, la loi incite au partenariat entre administrations locales, associations d'immigrés et associations d'insertion des migrants.

Nous pouvons souligner que :

- le rôle des associations d'immigrés reste très faible, parce qu'il n'y a pas de mesures directes pour leur soutien et leur développement ;
- le rôle principal reste celui du tiers secteur italien, auquel sont associées parfois - il est vrai - des personnes d'origine immigrée ;
- l'information et la formation sont importantes, mais se heurtent souvent à l'absence de structures d'accueil. Dans ce parcours le migrant apprend que s'il a des droits dans les principes, les choses sont plus compliquées dans la réalité. Avec ce paradoxe que parfois l'administration finance le tiers secteur pour pallier des difficultés qu'elle a elle-même créées ;
- bien que financées par l'État, les mesures relevant des administrations locales dépendent de leur bonne volonté. Il n'y a toutefois pas de vraies sanctions contre les défauts de réalisation.

Les organismes pour la coordination des politiques et la participation des acteurs

La loi nationale établit le cadre général de l'intégration des migrants, mais confie la gestion des actions d'intégration aux administrations locales. Plusieurs compétences restent aux ministères et aux appareils de l'État central, mais les fonds que l'État destine aux politiques pour les migrants (Fondo nazionale per le politiche migratorie) sont largement transférés aux Régions. Les Régions transfèrent à leur tour ces fonds aux Provinces (Départements) et aux communes. Les administrations locales - auxquelles sont confiées la responsabilité de la plupart des actions et des structures - peuvent financer, et en général elles le font largement, les associations et le bénévolat.

L'action au niveau national et local est assurée par de multiples organismes dont les compétences se recoupent parfois, alors qu'ils devraient agir dans la cohérence.

Des organismes consultatifs sont chargés de donner leur avis au gouvernement sur l'application des lois en matière d'intégration et sur leur efficacité :

- la Commission pour les politiques d'intégration des migrants rattachée à la Présidence du Conseil des Ministres, est composée d'experts ;
- la Commission consultative pour les problèmes des immigrés étrangers et de leurs familles, présidée par le président du Conseil des ministres (où par un ministre délégué) rassemble les administrations centrales de l'État, les

régions, les autorités locales ainsi que les associations et les immigrés.

D'autres organismes, de coordination, sont chargés de la cohérence des interventions des différents acteurs institutionnels et privés :

- l'Organisme national de coordination des politiques d'intégration sociale des migrants, rattaché au Conseil national de l'économie et du travail (Cnel) ;
- le Comité pour les mineurs étrangers qui est chargé de gérer la situation de milliers de mineurs étrangers, qui se trouvent en Italie sans parents. En particulier ce Comité doit gérer le retour des mineurs seuls auprès de leurs familles dans les pays d'origine. Cette tâche s'est avérée très délicate, et parfois les décisions de la commission nationale sont en contradiction avec les projets d'insertion des tribunaux des mineurs et des associations qui travaillent sur le terrain avec les jeunes en question ;
- dans les Provinces, la loi a institué des Conseils territoriaux pour l'immigration, présidés par le préfet, qui sont chargés de coordonner les initiatives locales pour les immigrés.

Si les étrangers non communautaires restent sans droit de vote, la loi maintient, dans la suite du texte de 1986, une série d'organismes consultatifs et de commissions. Ceux-ci devraient au moins assurer

une certaine attention aux exigences des immigrés, en admettant la participation de leurs associations dans les structures présentées ci-dessus. Dans plusieurs régions, départements et villes existent en effet des commissions ou des conseils consultatifs des immigrés, auxquels participent aussi les associations italiennes. La loi

prévoit que tous ces organismes se coordonnent, mais il est sûr que les superpositions de compétences et les conflits latents sont réels. Il faut remarquer, par contre, que l'argent destiné aux initiatives se gère principalement dans les administrations (régions - départements - municipalités).

La situation de Turin

Turin met en œuvre une politique d'intégration jugée d'avant-garde et ouverte, bien que critiquée et parfois déstabilisée. Des innovations importantes dans les politiques locales et dans les instruments d'action sur le terrain ont été réalisées à Turin. Une situation, donc, riche d'enseignement et de réflexion, mais sans spécificités particulières, dans le contexte italien.

Aujourd'hui à Turin résident 40 000 étrangers (dont 2 800 de l'UE) sur une population de peu plus que 900 000 habitants, soit 4.4 %. Les nationalités les plus nombreuses sont les Marocains, avec 10 000 résidents, suivis par les Roumains, (5 000) les Péruviens, les Albanais, les Chinois et les Philippins, avec plus de 2000 personnes.

Dés 1982 l'administration communale crée un bureau spécifique pour les étrangers et les gens du voyage (Ufficio stranieri e nomadi della Città di Torino) qui devait accueillir et orienter les immigrés et coordonner l'administration de la ville dans son action d'aide à l'insertion.

Ce bureau reste le principal point de repère pour les immigrés, en particulier les primo-arrivants pour l'information sur les procédures administratives et pour l'accès aux structures d'accueil. Au fil des années deux processus se sont produits. D'une part le bureau a vu naître d'autres services spécialisés. Notamment le Centre interculturel de la Ville de Turin pour la culture et la formation interculturelle et le Bureau des mineurs étrangers, le Centre d'orientation scolaire et le centre "Alouan" pour les jeunes et les enfants. D'autre part le bureau des étrangers a été rattaché aux services sociaux et a ainsi accentué son caractère de service d'assistance et d'accueil des migrants démunis (Allasino, Baptiste e Bulsei, 1994).

Les bonnes relations entre l'administration locale et un tiers secteur actif et efficace ont permis par la suite de faire face aux divers problèmes : logement d'urgence, insertion au travail et à l'école, aide aux plus démunis.

L'administration avait créé un conseil consultatif des étrangers, dont les représentants étaient choisis parmi les leaders des associations par l'administration elle-même. En 1994 la municipalité a introduit l'élection directe des représentants des étrangers dans le conseil. L'élection eut, à l'époque, un certain succès, mais par la suite les divisions entre les élus étrangers et le manque de pouvoir réel de cet organisme, purement consultatif, dont l'utilité n'était pas perçue par les migrants, ont conduit à sa marginalisation. Aujourd'hui la voix des étrangers se manifeste plutôt à travers les associations italiennes qui se font les porte-parole des immigrés ou par certains étrangers qui sont considérés – à tort ou à raison - comme les leaders d'une communauté.

Une partie des immigrés à Turin n'est pas assurée par le système sanitaire national, soit parce qu'il s'agit d'illégaux, soit parce qu'ils ont des difficultés à accéder aux services. En 1992 l'Usl 1 (Unité sanitaire locale n° 1) institua donc un guichet Isi (Information Santé Immigrés), géré par une coopérative et financé par la Région. Ce guichet aide les migrants à entrer en contact avec la santé publique et, pour les irréguliers, permet l'accès direct à certains soins d'urgence.

Certaines associations bénévoles offrent une aide médicale aux étrangers irréguliers, ou qui ne peuvent pas payer les frais (surtout pour les soins dentaires). Depuis 1996 existe un centre spécialisé en ethnopsychiatrie (Le Centre Franz Fanon).

Dans les services sanitaires, les services sociaux et les écoles, les médiateurs culturels sont largement présents, bien que leurs interventions ne suffisent pas la demande.

Sur le plan culturel, la ville a beaucoup investi dans son Centre interculturel et dans certaines manifestations telles que "Identité et différence" (spectacles de musique, théâtre et arts figuratifs ethniques) qui se tient tous les ans au mois de septembre.

Le Centre interculturel, ouvert en 1996 et largement inspiré de l'expérience d'un centre bruxellois fondé par un émigré italien, offre des cours d'éducation interculturelle aux étudiants, aux enseignants et aux fonctionnaires. Il organise chaque année plusieurs manifestations, expositions, rencontres et débats. Il organise aussi des cours de formation pour le personnel des associations d'immigrés.

Sur le plan social le problème le plus grave des dernières années est celui des enfants dits "non accompagnés", c'est-à-dire des mineurs qui se trouvent en Italie sans famille ou avec des parents très éloignés et parfois fictifs. Si certains de ces enfants sont ici contre leur volonté, dans la plupart des cas il s'agit d'une émigration voulue par la famille et acceptée, si l'on peut dire, par les mineurs. Ils vivent de travail au noir, de mendicité ou bien comme vendeurs de drogue, voleurs ou filles des rues, en général exploités par des adultes. Il s'agit de situations très difficiles à traiter, car si les conditions de vie et d'exploitation de ces mineurs sont absolument insupportables pour un pays respectueux des droits humains, souvent ces jeunes ne s'insurgent pas contre leur condition. Ils ne sont pas prêts à dénoncer les adultes et à rentrer au pays ou bien à entreprendre un parcours de formation et de sortie de la marginalité. La loi nationale n'aide pas à régler la situation, car les décisions de la Commission nationale des mineurs vont souvent contre les projets d'insertion sur le territoire. Souvent, par exemple, elle peut ordonner le renvoi au pays d'un jeune en train de sortir de la marginalité, acceptant une formation scolaire. Expulsion qui, en plus, ne devrait être possible qu'à partir de 18 ans révolus. La ville a beaucoup investi dans les projets d'aide aux mineurs (Bureau des mineurs étrangers et projet "Alouan" pour l'aide à l'insertion des jeunes immigrés), avec une coopération réussie entre l'administration, le tiers secteur, l'école et le tribunal des mineurs. Mais la tâche reste lourde.

Considérations finales

L'Italie a su accueillir des centaines de milliers d'immigrés, au cours d'une période courte et dans des conditions parfois dramatiques (comme les crises en Yougoslavie et en Albanie). Le pays a mis en œuvre un système d'accueil et d'assistance, largement porté par le tiers secteur, développé et efficace.

Les événements qui ont porté la ville sur la scène médiatique à partir de septembre 1995 ont été les protestations des Italiens de certains quartiers du centre ville (San Salvario et Porta Palazzo notamment) contre la présence des immigrés. Ils les accusaient d'être à l'origine de l'augmentation de la criminalité, des actes d'incivilité, de la dégradation des conditions de vie et de voisinage. Bien que l'analyse objective des données ne justifie pas l'idée que la ville soit particulièrement violente, dégradée ou intolérante, ni que la présence des étrangers y soit plus nombreuse, ou moins intégrée, que dans d'autres villes, la perception de l'insécurité et de la difficulté de coexistence est aiguë. Les raisons du conflit semblent s'enraciner plutôt dans les trajectoires des classes et des groupes sociaux de la ville et dans certains dysfonctionnements des mécanismes de la représentation politique.

Les protestations des citoyens, regroupés en "comités spontanés" au début, se dirigeaient contre les immigrés et contre l'administration, accusée de ne rien faire pour améliorer la situation. La commune, la préfecture et la préfecture de police ont été ainsi obligées de prendre très au sérieux le mécontentement et d'intervenir. Les mesures adoptées à partir de 1995, ne se limitaient pas seulement à la répression policière de la criminalité et des incivilités, mais faisaient aussi appel à la réhabilitation urbaine, au développement social des quartiers et à la médiation des conflits.

Suite à ces interventions, le problème du conflit "ethnique" s'estompe. Le problème est maintenant redéfini en termes de lutte contre la micro-criminalité, les incivilités et pour la restauration du tissu social. On ne peut pas affirmer que la question soit définitivement réglée, mais il semble que la ville se soit dotée d'instruments administratifs et sociaux efficaces, pour faire face aux conflits et au mécontentement.

Néanmoins, l'existence d'espaces où règne l'illégalité voire le crime, fait qu'un fort pourcentage de migrants se trouve piégé dans l'économie illégale ou choisit la voie de la criminalité. Les dispositions des citoyens italiens à reconnaître aux étrangers les droits politiques n'ont été que peu suivies par le législateur. Par contre, le thème de la criminalité a été largement

cultivé et mis à profit par certaines forces politiques.

On a beaucoup insisté sur le couple droits et devoirs pour les immigrés, pour souligner que l'attribution de droits politiques, sociaux, économiques, devait correspondre à l'acceptation des règles de la cohabitation sociale. Malheureusement le discours se heurte à la réalité. En effet l'une des demandes prioritaires des immigrés est d'avoir à faire à une administration qui anticipe et fait simplement un travail efficace (Città di Torino, 1998).

Le modèle d'intégration italien a été qualifié d'« implicite » (Ambrosini 2000) : l'immigration n'a pas été reconnue comme phénomène, ni encouragée, ni encadrée dans une politique organisée (du moins jusqu'en 1998, mais avec des résultats qui sont sujets à débats). Il est très difficile de devenir citoyen italien. Les politiques d'intégration sont aléatoires, les administrations intervenant selon leur bonne volonté. L'action dépend plus des dispositions et des capacités des administrations que des nécessités du terrain. Enfin, on a largement laissé la gestion des actions d'intégration au tiers secteur. Là où il était fort et organisé, il a pu réaliser des initiatives exemplaires, là où il était faible, les choses n'ont pas avancé.

On pourrait dire que, au-delà des bonnes intentions de certains législateurs, l'intégration des migrants a été largement considérée comme une affaire privée et non pas comme la construction d'un espace public. On a délégué aux bénévoles, à la charité ou aux familles et aux entreprises l'accueil des migrants, mais la politique a préféré se garder les mains libres, sans se donner des règles à respecter. Les migrants sont considérés utiles en tant que travailleurs, mais on n'a pas assez investi sur les dispositions, que les Italiens manifestaient dans les sondages, à reconnaître leurs droits. Accueillis comme travailleurs, comme pauvres ou même comme conjoints, les immigrés ont eu du mal à se voir reconnaître des droits et à voir l'État italien s'engager dans une politique sérieuse d'élargissement de la citoyenneté. ■

P.-S. La nouvelle loi n. 189 du 30 juillet 2002, dite loi « Bossi-Fini » lie strictement le permis de séjour au contrat de travail, introduit des restrictions au regroupement familial, et rend plus sévères les règles pour les irréguliers. En même temps elle prévoit une régularisation pour les travailleurs. Cette loi semble s'inspirer au système «gastarbeiter» et rendre plus difficile la permanence en Italie des immigrés.

Références

- Allasino, E., « Questions autour des politiques publiques de l'immigration en Italie », *Pôle Sud*, 11, novembre 1999, pp. 70-82.
- Allasino, E., « Organisations et logique de l'accueil. Leçons d'enquête à Turin et à Lyon », *Écarts d'identité*, 84-85, mars-juin 1998, pp. 6-9.
- Allasino, E., Bocco, A., Caponio, T., Ciafaloni, F., Ricucci, R., Zincone, G., *City template Turin. Basic information on ethnic minorities and their participation*, Report for the research project « Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities » Unesco, 1998.
- Ambrosini, M., *La fatica di integrarsi : immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Caritas, *Immigrazione. Dossier statistico 2001*, Roma, Anterem, 2001.
- Città di Torino, *Il filo di Arianna. La città, i servizi, gli immigrati a Torino. Rapport final de la recherche pour l'initiative LIA – Quartiers en crise*, Torino, 1998.
- Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, (sous la direction de Giovanna Zincone), Bologna, Il Mulino, 2001.
- Comitato "Oltre il razzismo", *Casa, lavoro, istruzione : azioni per l'uguaglianza*, rapport de recherche, Turin, 2000.
- Fondazione Nord Est, « Immigrazione e cittadinanza in Europa » dans Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, 2000, pp. 681-728.
- Ires, *Uguali e diversi. Il mondo culturale, le reti di rapporti, i lavori degli immigrati non europei a Torino*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1991.
- Ires, *Le chiavi della città. Politiche per gli immigrati a Torino e Lione*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994.
- Ires, *Atteggiamenti e comportamenti verso gli immigrati in alcuni ambienti istituzionali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1995.
- Ires, Rumore. *Atteggiamenti verso gli immigrati stranieri*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1992.
- Pastore, F., "La genèse du droit de l'immigration en Italie (1986-1998)" *Pôle Sud*, 11, novembre 1999, pp. 83-96.
- Reyneri, E., *La catena migratoria. Il ruolo dell'emigrazione nel mercato del lavoro di arrivo e di esodo*, Bologna, Il Mulino, 1979.

T

émoignage

Observation de l'Islam dans un quartier à Turin

Par Luciano SCAGLIOTTI

association Centre d'Initiative Pour l'Europe

L'objectif du projet Nafidat (fenêtre en arabe) est d'examiner la question de la discrimination à partir d'une analyse du contexte social d'un lieu particulier et dans cinq villes européennes différentes. À Turin, le quartier sélectionné (Porta Palazzo) possède le plus grand marché en plein air

de la ville et a toujours été caractérisé par un important flux migratoire. Dans le cadre de ce programme européen et parmi d'autres thèmes de cette étude, nous avons retenu l'intérêt de mieux connaître le fonctionnement religieux de la communauté musulmane.

Le contexte

- Le quartier comprend trois lieux de culte "établis", dans la mesure où ils sont décrits comme tels par leurs membres. Trois imams sont à la tête de ces lieux de culte. En plus de mener la prière, ceux-ci sont responsables d'autres activités de nature commerciale généralement appuyées sur ces mêmes centres de prière.
- Il existe différentes associations liées au monde de l'Islam et créées sur l'initiative d'immigrés et d'Italiens.
- Un centre de relations culturelles et d'études islamiques important et renommé (le Centro Federico Peirone) sert de centre de

documentation et de recherche, et de plateforme pour diverses initiatives (conférences, cours d'initiation à l'Islam, entretiens islamo-croates...).

- Ces dernières années, des centres d'apprentissage de comportement islamique pour les enfants ont été créés, généralement en relation avec des lieux de culte.
- Des cours autonomes de culture islamique ont souvent été mis en place (généralement par des mères d'enfants musulmans), offrant ainsi une alternative à l'instruction religieuse dispensée par les écoles, ou une formation en parallèle aux cours institutionnels.

Nos questionnements

- Que signifie être musulman de nos jours, en Italie, dans une ville comme Turin, dans le quartier de Porta Palazzo (dans le monde adulte et celui des enfants) ?
- Quels sont les éventuels problèmes/besoins relatifs à l'accès au culte dans le quartier, et quels sont les problèmes concernant les institutions (locales, laïques et religieuses) ?
- Comment les habitants du quartier considèrent-

ils la pratique de la religion musulmane (ignorance du phénomène, culture de référence, énervement, réelle discrimination, tolérance, acceptation, etc.) ?

- Quelles sont les éventuelles questions prioritaires pour la communauté musulmane de Turin, et plus particulièrement de Porta Palazzo, et quelles motivations, propositions et demandes se dégagent ?

Les enseignements

- Tout d'abord, il existe diverses conceptions de l'Islam et de ses pratiques, selon les personnes interviewées : d'une dimension introvertie et personnelle de l'Islam, visant une intégration de la

personne pratiquant cette religion dans la société d'accueil, jusqu'à un Islam public s'articulant autour de mosquées auto-proclamées et "exigeant" de l'État italien des financements et

des structures visibles afin de se développer. Il est évident qu'à chacune de ces deux conceptions correspond une interprétation différente de la religion, au niveau spirituel bien sûr, mais surtout en tant que moyen d'intégration/séparation par rapport aux paramètres (lois) de la société d'accueil. Cet aspect rejoint la question intéressante des fraternités, notamment celles présentes au sein de la communauté sénégalaise. Les fraternités s'éloignent de l'Islam officiel parce qu'elles mettent en avant la dimension émotionnelle de la relation avec Dieu. Les fraternités sont généralement des groupes très cohésifs disposant de leur propre lieu de culte (il n'en existe pas dans le quartier de Porta Palazzo). L'Islam des fraternités est un Islam très modéré et domestique. Les membres d'une fraternité expriment leur foi sans la relier au culte et ne fréquentent pas et ne reconnaissent pas les lieux de culte "officiels".

- À ces aspects concernant les priorités et la formulation du problème se rattache la question des écoles coraniques et de l'enseignement de la langue et de la culture arabes dans les écoles. Il semble évident que les avis diffèrent selon les interprétations de la religion. Chez les musulmans revendiquant un Islam "personnel", consistant en une expérience spirituelle intérieure, cette question est peu importante. Ils souhaitent s'intégrer pleinement dans la société d'accueil et envisagent la question de la préservation de leurs racines comme fondamentale, certes, mais essentiellement liée à la capacité orale de la famille d'origine à transmettre son savoir, ses traditions et sa langue.

Les musulmans préférant une institutionnalisation de l'Islam au sein de la société italienne envisagent l'intégration éventuelle avec le pays d'accueil (écoles, socialisation, etc.) comme négative et craignent que la "contamination" par le monde occidental n'affaiblisse le croyant. Ceux-ci ressentent par conséquent le besoin de donner à l'Islam un profil public plus visible, et s'intègrent souvent moins dans le tissu social (certaines personnes interviewées nous ont informés que beaucoup d'immigrants vivant à Turin ne cachent pas qu'ils envisagent de retourner dans leur pays d'origine et ne cherchent donc pas à s'intégrer à la société d'accueil).

- En ce qui concerne les questions relatives à la liberté de culte et à l'intégration avec les autres communautés présentes dans le quartier, il est intéressant de noter ce qui se passe entre l'église catholique et la communauté musulmane. Dans la plupart des cas, les rapports sont inexistantes en raison de la difficulté (d'après les autorités religieuses consultées) de trouver un interlocuteur non ambigu dans le camp musulman. En fait, il existe des liens actifs au niveau individuel, où une collaboration peut être très positive, mais peu d'initiatives sont prises au niveau "supérieur/institutionnel". D'autre part, les aumôneries sont des lieux de rencontres sociales accueillant également des jeunes non catholiques. Dans ce contexte, les parents ne considèrent pas l'aumônerie comme une "menace" pour l'Islam, l'envisageant plutôt comme un lieu d'intégration.

- Le problème de la représentativité de la communauté musulmane est cependant bien réel : il n'existe aucune coordination entre les différentes communautés musulmanes rattachées au lieu de culte de Turin, notamment en ce qui concerne l'objet de notre enquête. Les différentes mosquées sont indépendantes les unes des autres et présentent souvent des divisions internes. Ceci donne lieu à une sorte de "monopole de la sainteté" alors qu'il est clair, d'après les interviews, que plusieurs camps désirent une homogénéité des lieux de culte, et qu'ils ne soient pas liés à une personnalité quelconque ou aux activités économiques souvent associées à ces lieux. La plupart des personnes interviewées ont exprimé le besoin d'une intériorisation de l'Islam et de ses pratiques. Ceci permettrait selon eux de combattre les conflits de pouvoir et l'illégalité qui se développent depuis quelques années autour des lieux de culte islamiques de Porta Palazzo et de Turin. Sous cet angle, le fait que ces lieux de culte sont essentiellement dirigés par une affiliation islamique précise, qui bien souvent ne répond pas aux besoins des autres communautés musulmanes du quartier (notamment les Sénégalais, mais également les Albanais et les musulmans de l'ex-Yougoslavie) constitue une source de discrimination.

- Un autre point très important lié au problème de la légitimité et de la représentativité de l'Islam est celui de la structure de l'Islam, qui ne possède pas de hiérarchie religieuse. Les imams de Turin n'ont pas reçu une éducation islamique suffisante pour garantir leur autorité au sein de la communauté musulmane. Le nouveau consulat du Maroc à Turin a déclaré que Turin n'a pas d'imam, ce qui illustre le constat précédent. L'absence de reconnaissance officielle n'empêche pas les meneurs de prière d'être obéi, acceptés et écoutés. Il s'agit également d'une forme de discrimination, dans la mesure où la communauté musulmane de Porta Palazzo n'est pas suivie correctement, et qu'il manque des personnes préparées pour l'exercice du culte.

Sur la base des interviews menées jusqu'à présent, aucun problème de cette nature n'a été mis en évidence. Il s'agit en réalité d'un phénomène très complexe dont nous tenterons d'analyser certains aspects, et qui concerne plus particulièrement les

relations entre l'État italien et les communautés religieuses, notamment l'éventuelle nécessité de la signature d'un accord pour la communauté musulmane, à l'instar de celui conclu pour la communauté juive. Il nous semble qu'une des questions les plus intéressantes à étudier est celle des modèles d'éducation scolaire. Cet aspect est souvent inséparable de la dimension religieuse, puisque l'école se doit d'être un catalyseur pour l'intégration, tout en préservant la culture d'origine. La situation des enfants vivant dans la société d'accueil et ressentant un contraste évident entre le monde familial et domestique et le monde extérieur nous semble constituer la pratique discriminatoire la plus difficile à corriger. L'enfant se sent déchiré entre deux réalités différentes et grandit avec des sentiments contrastés. La dichotomie ainsi vécue ne lui permet pas de croire et de cultiver son propre sens religieux de façon libre et personnelle : il nous semble que cette contradiction est la plus grave décelée jusqu'ici. ■

LA HAYE/Pays Bas

Un changement dans la pensée politique

Par Surrendra SANTOKHI,

responsable du programme intégration et diversité culturelle, ville de La Haye

Les grands axes de la politique d'intégration

La politique d'intégration néerlandaise connaît plusieurs constantes et quelques notions en débat :

- la pensée de l'émigration opposée à la pensée de l'immigration ;
- la discussion sur une politique catégorielle et spécifique et celle plus générale dans le pays ;
- la question de la décentralisation de la politique d'intégration et des marges d'action pour les grandes villes ;
- le rapport entre le maintien de la culture d'origine et l'intégration à la société néerlandaise ;

- le glissement de la politique des aides sociales vers des mesures en matière d'enseignement et d'accès au marché du travail.

En gros, il y a eu deux grands changements dans la politique d'intégration aux Pays-Bas : le changement de la pensée politique et la recherche des méthodes à mettre en œuvre. Dans les paragraphes qui suivent, ces changements sont appréhendés dans leurs dimensions historique, politique et sociale.

Le changement de la pensée politique

○ De l'émigration à l'immigration

Le changement de la pensée politique s'est accompli en plusieurs étapes. Dans les années soixante, les hommes politiques néerlandais acceptaient que les Pays-Bas ne soient plus un pays d'émigration, mais devienne un pays d'accueil. La comparaison des chiffres de l'émigration à ceux de l'immigration, donne l'image suivante : entre 1960 et 1967 le nombre d'émigrants montait de 8 000 à 28 000 personnes, tandis que le nombre d'employés étrangers aux Pays-Bas augmentait de 13 000 à environ 50 000 dans la période 1960-1965. Ces immigrés représentent une main-d'œuvre sans formation venue des pays méditerranéens, entre 1960 et 1974. L'année 1965 peut être considérée comme un tournant, car cette année-là, l'immigration dépassait l'émigration.

○ L'illusion d'un séjour temporaire

La période 1965-1980 voit naître un débat sur le fait d'accepter ou non les immigrés en tant qu'habitants permanents des Pays-Bas. Ce débat était nourri par trois réalités :

1. L'augmentation du regroupement familial, y compris le regroupement familial secondaire, où les deuxième et troisième générations d'immigrés faisaient venir un demandeur de leur pays d'origine. Le regroupement familial étant autorisé, ce phénomène a son importance.
2. La situation économique défavorable était également à l'origine du débat. Autour des années 1965, il y avait de moins en moins de travail industriel pour les O.S., à cause des restructurations. À partir de 1975, le taux de chômage parmi eux monte vite. 3 500 chômeurs en 1975, 19 550 en 1981 et 47 500 en

avril 1987. La crise pétrolière de 1973 avait aussi des effets sur la croissance économique. C'était alors la fin du recrutement des employés étrangers. Le chômage parmi ces employés rendait leurs projets de retour irréalisables. Leur revenu ne le permettait plus. Dans les années quatre-vingt, l'économie se rétablissait et l'immigration augmentait de nouveau. La venue de réfugiés joue un rôle de plus en plus important à partir de cette phase-là.

3. Les otages des Moluquois à la fin des années soixante-dix renforçaient l'idée que les Pays-Bas avaient à faire à plusieurs problèmes sociaux qui devaient être résolus. Les Moluquois étaient d'avis que les autorités néerlandaises n'avaient pas tenu parole, en ne donnant pas l'indépendance aux Moluques du Sud malgré leurs engagements. Ceci a abouti à des violences, notamment avec les jeunes Moluquois.

Pendant cette période les autorités aux Pays-Bas croyaient au "séjour temporaire". On pensait que les employés immigrés, un jour, retourneraient dans leur pays d'origine. Cette idée était sous-jacente, entre autres, dans la pratique d'enseignement de la langue et la culture d'origine, afin de faciliter le retour éventuel.

○ Vers une politique cohérente

Au début des années quatre-vingt, il était admis que les immigrés avaient vocation à s'établir définitivement aux Pays-Bas. En 1979 le rapport « Les minorités ethniques » du CSPG, (Conseil scientifique pour la politique gouvernementale), a été décisif pour ce changement. Cette recherche partait de l'hypothèse que les immigrés restaient définitivement aux Pays-Bas. On essaya logiquement d'obtenir une politique cohérente des minorités. Le CSPG établissait un rapport direct entre le succès de la politique d'intégration et le nombre d'immigrés. Cette approche revenait à recommander une politique d'immigration restrictive. On recommandait en même temps la nécessité d'une intégration optimale des immigrés dans la société néerlandaise, la consolidation de leur statut juridique et la conservation de leur identité culturelle. Quoique tous les hommes politiques ne soient pas convaincus du fait que les immigrés allaient rester, les autorités s'orientaient, en 1980, dans le sens du rapport du CSPG. Cette année-là, la politique des minorités, coordonnée

entre les régions était née, avec une démarche et des objectifs spécifiques. (Penninx 1988). En 1983, paraissait la version définitive de la Note des Minorités, qui était en projet depuis 1981, et qui avait pour thème la lutte contre les inégalités vécues par les immigrés. Dans cette note on parle de minorités pour indiquer les immigrés qui se trouvent socialement défavorisés. La politique des minorités devait améliorer leur position sur le marché du travail, dans le domaine du logement, de l'enseignement, des aides sociales, de la santé publique, et du statut juridique. Il fallait combattre la discrimination et supprimer un certain nombre de contraintes juridiques. Dorénavant, il devenait plus facile d'obtenir la nationalité néerlandaise. Cela ne signifiait pas pour autant que les immigrés étaient forcés de prendre la nationalité néerlandaise. Les chances des groupes minoritaires devaient être restaurées par leur participation, leur émancipation et l'expérience de leur propre culture.

○ Trois objectifs pour une politique des minorités

En 1987, le gouvernement demandait de nouveau conseil au CSPG quant à la politique des minorités, en constatant qu'il n'y avait pas eu de changements profonds. On comprenait que la politique des minorités, telle qu'elle était menée, ne répondait pas aux attentes. Malgré des succès dans le domaine législatif, puisqu'on supprimait dans les textes les différences entre les immigrés et les Néerlandais, on leur facilitait la possibilité de se naturaliser et de voter localement s'ils restaient étrangers. Dans son rapport de 1989, le CSPG tirait les conclusions suivantes : les immigrés n'étaient pas assez tournés vers la société néerlandaise, leur niveau d'enseignement trop bas, leur connaissance de la langue néerlandaise insuffisante et qu'ils étaient peu intégrés. En outre, il y avait trop peu de moyens pour faire reculer les inégalités. Le CSPG estimait cette situation inacceptable, débouchant sur une injustice sociale et un gaspillage des ressources humaines, puisque l'on ne profitait pas assez du potentiel de travail que représentaient les étrangers. Le CSPG avertissait des dangers au cas où un sous-prolétariat ethnique se développerait et conseillait de favoriser une politique d'intégration pour tous les immigrés en situation défavorisée. Le CSPG détaillait sa proposition de la manière suivante : il fallait mener une politique d'accueil des émigrés,

une politique culturelle et une politique d'intégration. La politique d'accueil des émigrés devait clarifier les règles d'admission, les différents types de titres de séjour et se pencher sur l'expulsion des immigrés non néerlandais. La politique culturelle devait s'occuper de tous les groupes d'immigrés qui voulaient exprimer leur propre identité culturelle, tout en ayant des difficultés à retrouver leurs racines. En outre, cette politique devrait agir pour la cohésion sociale entre Néerlandais et étrangers, mais aussi entre les différentes catégories d'immigrés. Selon le CSPG,

la politique culturelle et la politique d'intégration devaient être différenciées, l'action culturelle étant d'abord l'affaire des groupes d'immigrés mêmes. L'intégration devait être l'objectif le plus important d'une politique d'immigration. Donc, il fallait favoriser la participation des minorités aux institutions sociales, l'accès à l'emploi et la lutte contre le retard scolaire. On pensait qu'une politique d'intégration efficace dans ces domaines, rendrait inutile en grande partie une politique spécifique dans d'autres domaines, comme le logement, la santé ou la justice.

À la recherche de méthodes

En 1980, le gouvernement a réagi sur le rapport du CSPG de 1979. Depuis, les autorités cherchent des instruments pour réaliser les objectifs de leur politique d'intégration. Trois axes se dégagent :

1. la relation entre la politique générale d'un côté et la politique catégorielle et spécifique de l'autre. La place des groupes qui se sont organisés eux-mêmes pour réfléchir et agir, étant primordiale ;
2. la décentralisation de la politique ;
3. le traitement préférentiel et la représentation proportionnelle des immigrés dans le personnel des pouvoirs publics, des instances sociales et des entreprises.

○ La politique générale, spécifique et catégorielle : trois perspectives politiques

Dans le développement de la politique d'intégration des Pays-Bas, trois perspectives politiques se distinguent.

La perspective générale prend en compte les problèmes sociaux et non pas les minorités. Les problèmes des autochtones et ceux des immigrés ne diffèrent pas dans cette perspective, de sorte qu'il n'est plus question d'une attention spécifique aux immigrés. Tout comme les autres groupes, les immigrés doivent utiliser les services et les mesures du droit commun.

Dans la perspective spécifique, on part de l'idée que les problèmes des minorités ne se distinguent pas de ceux de la population autochtone. Tout en notant cependant que le cumul des problèmes est plus grand pour les immigrés. Ainsi, le chômage parmi les immigrés est élevé, leur faible pratique du néerlandais compliquant leur insertion. Ici, les

mesures politiques des minorités sont intégrées dans la ligne d'action générale. L'attention spécifique pour les minorités est temporaire et limitée, les mesures générales et les prestations seront la base.

La perspective catégorielle prend le groupe-cible comme objet politique. Cette perspective retient que les problèmes des immigrés diffèrent réellement de ceux des autochtones. Il faut donc se donner des objectifs et des solutions pour éliminer les inégalités, sachant que les mesures qui en découlent n'entrent pas forcément dans les cadres politiques généraux. À l'époque où les pouvoirs publics néerlandais croyaient à l'idée du séjour temporaire, la perspective politique catégorielle supposait le retour des minorités dans leurs pays d'origine.

La discussion sur la meilleure perspective politique pour lutter contre les inégalités sociales, constitue le fil conducteur des évolutions de la politique d'intégration. Le SCP (Bureau central du plan social et culturel) a constaté que dans les années quatre-vingts il y a eu un glissement pour formuler une politique des minorités à travers des mesures de plus en plus générales. La politique des minorités catégorielle était de moins en moins acceptée par les fonctionnaires. La population, de son côté, développait un rejet envers les minorités, notamment quand il s'agissait de subventionner des prestations spécifiques en faveur des minorités, dans une période de rigueur et de mauvaise situation économique. La mutation vers une perspective politique générale était directement liée au changement d'idées politique, qui envisageait le séjour permanent des immigrés

aux Pays-Bas. On pensait que les mesures spécifiques et liées aux groupes-cibles, n'étaient plus justifiées pour des gens en résidence permanente. La politique devait simplement rendre plus accessibles les services aux minorités. Cette politique était centrée sur l'enseignement,

l'emploi, le logement et le bien-être. « La Note sur les Minorités » intégrait les mesures spécifiques de la politique d'intégration dans des cadres généraux. Cette politique a pris forme dans les grandes villes, à partir de 1995.

L'évolution de la politique d'intégration

On peut distinguer trois périodes :

- la période avant 1980
- la période entre 1980 et 1990
- la période après 1990

○ La politique d'intégration jusqu'en 1980

L'idée du retour rendait inutile une politique structurelle, à long terme. C'est pour cela que l'on mettait l'accent sur des mesures ponctuelles qui correspondaient à la situation spécifique mais transitoire des immigrés, pour le logement, les soins et l'enseignement. Dans le domaine de l'éducation, on prêtait attention à la langue et à la culture des immigrés. La conservation de leur propre langue et culture devaient faciliter le retour au pays d'origine en conservant les liens.

○ La politique d'intégration entre 1980 et 1990

Pendant cette période, le credo était l'Intégration avec maintien d'une culture en propre. C'était une politique qui visait deux objectifs à la fois : lutter contre les inégalités et maintenir les cultures propres aux minorités. Pour combattre les inégalités, il fallait rendre accessibles les services. Quand cela ne suffisait pas, une politique catégorielle, complémentaire, devait être définie. La conviction était que le maintien de la culture d'origine pouvait accélérer l'intégration des minorités dans la société. La politique d'intégration visait cinq domaines : logement, emploi, enseignement, bien-être et législation. Dans cette phase du développement politique, on

combinait la perspective générale et la perspective catégorielle. Les efforts en faveur des jeunes issus des minorités, qui ne pouvaient pas accéder aux circuits de l'emploi et de l'éducation, en est un exemple. Grâce à la démarche d'éducation prioritaire, on prêtait plus d'attention aux minorités.

Des sommes d'argent étaient disponibles pour les régions urbaines qui cumulaient les problèmes et il y avait plus d'argent pour les enfants des immigrés. En faveur de l'emploi, la gestion du personnel de l'administration et le financement de projets d'insertion en faveur des minorités, jouent un rôle primordial pendant cette période. Le suivi, caractérisé par une approche individuelle des chômeurs, et le travail de soutien datent de ces années quatre-vingt-dix.

○ La politique d'intégration après 1990

En 1990, l'État annonçait une orientation ministérielle dans laquelle le rapport du CSPG de 1989 était accepté en grande partie. La base de la politique restait neutre et là où c'était possible, il y aurait une politique spécifique ou catégorielle. Les piliers de la politique d'intégration prenaient les formes des recommandations du CSPG. Le soutien de la culture d'origine comme "pont" vers l'intégration disparaissait. Les autorités déclaraient vouloir créer de meilleures conditions pour tous, égales pour les Néerlandais et les étrangers. (Ministère des Affaires Intérieures, 1990). ■

A

ctions

“Des groupes d’habitants surveillent les espaces publics”

Par Mohamed BENABBOU
chef de projet de la Ville de La Haye

Comme responsable des espaces publics, (les jardins, les terrains de sports et de loisirs), j’analyse régulièrement leur fonctionnement social, pour informer les services municipaux responsables.

Dans le quartier Schilderswijk, la ville de La Haye développe de nombreux programmes pour optimiser la cohésion sociale, améliorer la sécurité, la propreté du quartier et la participation des citoyens au contrôle de leur quartier. La population de ce quartier est relativement jeune : 40 % ont moins de 20 ans et 80 % sont d’origine étrangère (du Surinam, de Turquie ou du Maroc particulièrement). La plupart des habitants sont des ouvriers, le degré de scolarité est bas, ainsi que le revenu mensuel par famille. Les familles d’origine étrangère sont le plus souvent des familles nombreuses, ce qui signifie que les enfants et les jeunes n’ont pas toujours l’environnement et l’attention nécessaires à leur épanouissement.

Voici quelques exemples de programmes lancés dans ce quartier :

- Projet (Buurt Interventie Team) d’intervention sociale : autour des jardins publics, on a réussi à impliquer des groupes d’habitants de différentes origines ethniques, afin de surveiller ces espaces. Ils se déplacent par groupe de 5 à 15 personnes. Ils vont à la rencontre des jeunes et essaient de corriger leur conduite. Ces groupes notent tout comportement anormal. Ces observations sont transmises aux services responsables (la police, le service de nettoyage etc.).
- Autour de ces espaces publics ont été créées des commissions d’habitants (d’origine multi-ethnique), qui se réunissent une fois par mois et débattent de sujets touchant à leur quartier.

Ces réunions ont développé une certaine cohésion entre ces habitants de différentes origines ethniques regroupés autour de problèmes communs. Le lancement du projet fut difficile mais l’habitude d’échanger ensemble a pris le dessus sur les différences culturelles. Deux à trois fois par

an, ces commissions organisent des réunions avec tous les habitants du territoire concerné.

Un autre projet - “Vrije tijdsbestedings Netwerk”, que l’on peut traduire par “réseau de gestion du temps libre” se met en place. Des techniciens, des moniteurs de sport, des artistes... forment ce réseau et organisent des activités pour les enfants et les jeunes durant leur temps de loisir. Cette organisation vient en complément des autres institutions (les écoles, les différents clubs sportifs...).

- 3 à 4 fois par an, les représentants des organisations civiles (associations, fondations...) et les représentants de trois bureaux de police du quartier se réunissent et débattent des problématiques liées à la jeunesse. Ils échangent leurs informations, leur savoir-faire et des idées afin d’améliorer la cohésion sociale. Ce travail collectif a comme ambition d’éviter les confrontations si un incident arrive. Ainsi, les organisations civiles comprennent bien les actions de police et vice versa.
- Pour que les jeunes soient sensibilisés aux questions de sécurité et de propreté de leur environnement, la ville de La Haye développe des organisations de jeunes, par jardins de jeux et espace public, pour mettre en lumière les comportements négatifs (effet de miroir). Ces groupes servent de lien avec les autres jeunes.
- Pour les jeunes plus en difficulté, la ville développe un groupe de communication avec leurs parents afin d’essayer, étape par étape, d’infléchir leur conduite.

Résultats attendus :

- Développement de la communication et de la concertation entre les habitants et avec les instances et les services de la ville concernés.
- Amélioration des liens et des échanges entre les différents groupes ethniques
- Contrôle quotidien des jeunes dont la conduite n’est pas acceptable.
- Amélioration du temps de loisir des jeunes en difficulté. ■

R "un immense bouleversement, parfois traumatisant"

encontre

avec Rosemary SAMADHAN

directrice de l'association Troisième âge (*Groepswonen door ouderen*)

Propos recueillis par Stéphane Bienvenue

Pouvez-vous expliquer le rôle de votre association ?

L'association pour les personnes âgées (*Groepswonen door ouderen*) vivant en communauté a été fondée par un groupe de femmes (âgées). Les principaux objectifs de la création de cette association étaient de permettre à ses membres, des personnes âgées sans exclusive, d'avoir le choix sur la manière de passer le temps de vie qu'il leur reste. Les aspects essentiels étant l'indépendance, l'auto-détermination, la liberté de se gérer eux-mêmes aussi longtemps que possible et le développement personnel. Vivre dans une communauté ne signifie pas que l'on sacrifie son indépendance personnelle. L'âge limite minimum pour être membre est 50 ans mais il n'y a pas de limite d'âge supérieur. Chaque projet de communauté est conçu pour avoir une "salle commune" pour les réunions de groupe et les activités, un lieu confortable et chaleureux où les résidents peuvent se rencontrer et échanger. J'appelle cette salle commune le "cœur" de la communauté. La politique de l'association, au moment de former les groupes est de n'avoir pas plus de 30 résidents par communauté (couples ou célibataires). Les appartements ont 2, 3 ou 4 chambres. L'association n'agit pas comme une agence immobilière ou de location. Le processus de formation d'un groupe commence en choisissant une

fois et demi le nombre de résidents, comme s'il y avait des appartements disponibles dans le projet. Ainsi, bien que quelqu'un ait rejoint le groupe et participe au processus de développement, pour faire partie de celui-ci, il n'est pas sûr d'être peut-être choisi pour vivre dans la communauté.

Dans les dernières étapes du développement du projet, le groupe final est sélectionné par un vote auquel l'ensemble des membres prend part. Ainsi, chaque membre choisit effectivement ses co-résidents. Ce processus de sélection par un vote est unique dans l'univers des résidences. Il s'applique à chaque groupe, qu'ils soient autochtones ou émigrés. Les groupes ont tendance à se former autour de points communs, âge, culture, origine ethnique ou compatibilité sociale. Cette procédure de vote peaufine davantage le système de sélection.

La Ville de La Haye encourage vivement et soutient cette philosophie.

Pourquoi votre association a-t-elle été créée ?

Les personnes âgées elles-mêmes, ainsi que les élus locaux, savent bien qu'en vieillissant, il devient de plus en plus important pour le bien être des individus de vivre dans un environnement composé de personnes avec un même parcours culturel et, dans le cas des émigrés, de la même langue. Cependant,

malheureusement, il est vrai que la plupart des émigrés de cette classe d'âge sont sérieusement handicapés par la barrière de la langue. Ceci est typiquement vrai pour les émigrés venant du Maroc, de Turquie et de Chine. Bien que ces groupes soient arrivés en Hollande il y a 30 ans, leur travail et l'environnement social les ont empêchés de se familiariser avec la langue néerlandaise. Ils ont été cantonnés dans les travaux manuels lourds, salissants et peu rémunérés et ont été rejetés par la main d'œuvre néerlandaise. Ces emplois ne requéraient pas de leur part qu'ils parlent couramment néerlandais. Comprendre les instructions de base était suffisant. Par exemple, la plupart des Chinois gravitaient autour des cuisines de restaurant où il n'était pas nécessaire de parler néerlandais et où par conséquent, on ne les encourageait, ni leur donnait l'opportunité d'apprendre la langue. Le gouvernement néerlandais a fermé les yeux sur cette situation. Les émigrés turcs et marocains étaient obligés de lutter pour survivre, vivant dans des quartiers surpeuplés, après de longues heures de travail manuel pénible. La nostalgie, le mal du pays et la peine d'être loin de sa famille et de l'amour des siens, s'ajoute au spectre d'un groupe de personnes exploitées. Il n'était pas utile pour eux de parler couramment néerlandais pour exercer leur travail, et la politique consistait à

dire qu'ils étaient là seulement pour travailler pendant un certain temps et plus tard ils retourneraient "chez eux". Malheureusement, cela ne s'est pas passé ainsi. Le gouvernement néerlandais a soudain décidé de permettre aux familles des travailleurs d'émigrer également. À présent ce ne sont pas seulement les travailleurs qui ne sont pas intégrés à la société néerlandaise, mais cela s'est accru par l'ensemble de la communauté des femmes et des enfants, des parents ou des proches. En 1987, j'ai soulevé ce problème des émigrés âgés sur la scène politique et notre projet put démarrer pour les ressortissants âgés du Surinam à La Haye. Cinq ans plus tard, en 1992 les premières personnes âgées vivant en communauté et issues de l'émigration devinrent une réalité. Il y a eu de nombreux autres projets réalisés depuis.

Quels sont les résultats ?

Actuellement le GDO (*Groepswonen door ouderen*) a créé 24 projets de vie en communauté pour personnes âgées, dans diverses localités de La Haye. 14 pour des personnes âgées autochtones et 10 pour émigrés. Les 10 projets pour émigrés se composent de :

- 2 pour des Hindous du Surinam, au total 60 appartements
- 2 pour des Javanais du Surinam, au total 50 appartements
- 1 pour des originaires des Antilles/Aruba, au total 28 appartements
- 3 pour des Chinois, au total 80 appartements
- 1 pour des Créoles du Surinam, au total 30 appartements
- 1 pour des Turcs, au total 24 appartements

Je lance également un projet

pour des Marocains âgés, avec 33 appartements. Nous espérons démarrer la construction cette année et l'achever l'année prochaine.

Il existe également 10 projets pour des autochtones et des émigrés âgés pour un futur proche. Toutes ces réalisations ont été rendues possibles grâce à la politique positive et encourageante de la Ville de La Haye. Le GDO a la tâche de développer deux projets par an. Les résultats indiquent que l'ensemble de ces projets ont été développés à partir de l'origine ethnique. C'était nécessaire afin de répondre aux besoins spécifiques de ces groupes. Il s'agit là des personnes les plus âgées et des émigrés de première génération. Nombre d'entre eux, par exemple les personnes originaires du Surinam, arrivèrent ici au milieu ou dans la dernière moitié de leur vie. Leur vie professionnelle ici a été courte et par conséquent avec peu ou pas d'économies personnelles ou de pension de retraite, ayant ainsi besoin d'aides des services sociaux de l'État. Ce déficit financier a nécessité de notre part de créer l'ensemble de ces projets sur une base de loyer subventionné (à l'exception d'un seul).

Qu'entendez-vous par "intégration" ?

Certains de ces émigrés âgés sont arrivés ici tard au cours de leur vie, ayant quitté leur pays d'origine pour venir rejoindre leurs enfants et petits enfants. C'est toujours un immense bouleversement, parfois traumatisant. Néanmoins, à leur façon et en faisant de leur mieux, ils essaient de s'intégrer, d'apprendre la langue, manger la nourriture et les légumes néerlandais, même si en général ils essaient avant tout de survivre. Mais dans tous les cas,

le fait persiste qu'en vieillissant et en abordant les dernières étapes de la vie, notre manière de penser nous ramène à notre passé et à nos origines. Nous recherchons la sécurité de ce à quoi nous sommes habitués. Il est à regretter, du point de vue de l'intégration, que la culture, le passé et les origines des émigrés âgés, sont un monde à part de la culture et de la société des personnes âgées autochtones. Essayer de mêler ces cultures distinctes dans une seule communauté, c'est un peu comme essayer de mélanger l'eau et l'huile : chaque élément se maintient séparé avec ses caractéristiques propres. Les personnes âgées autochtones peuvent évoquer la première ou la seconde guerre mondiale et l'hiver de famine, tandis que les émigrés âgés peuvent parler de la suppression et de la discrimination dans les anciennes colonies hollandaises.

En dépit de ce type de problèmes, les émigrés âgés vivent déjà dans des communautés, et ouvrent les portes de leur "salle commune" aux personnes âgées autochtones, d'autres communautés. Ils sont invités à des activités sociales et à participer à des repas ethniques. Mais on peut déplorer que cela reste à sens unique. S'il n'existe pas de réciprocité ou de désir de s'apprécier et de se comprendre les uns les autres, le mélange ne prendra pas.

Il est prévisible que la seconde, voire même la troisième génération d'immigrés aura moins de problèmes d'assimilation, pas seulement parce qu'ils seront nés, auront grandi et auront été formés aux Pays-Bas. Mais aussi parce qu'ils ne souffriront pas d'un passé qui les enracine dans un pays étranger ou dans une culture qui les submerge, au lieu de

s'adapter à la culture et au style de vie local. Les normes et les valeurs (s'il y en a) ne leur sont pas étrangères. J'ai la chance d'appartenir à cette deuxième génération d'immigrés et ma vie personnelle et professionnelle m'ont permis d'être en contact avec de nombreuses cultures et peuples d'origines ethniques différentes.

Je crois que les valeurs de chacun des groupes apportent de la richesse à une société en général. Mais sans le respect et l'honnêteté cela ne se fera pas sans heurts.

Mon plus grand enjeu est de développer et de réaliser une communauté de personnes âgées multiculturelle et ethnique, où la devise serait le respect

d'autrui et de ses normes et valeurs culturelles. Ce souhait se réalisera probablement avec la "génération baby-boom", qui est née et qui a grandi aux Pays-Bas et qui fait déjà partie de cette société, avec sa culture, ses normes et ses valeurs. J'espère que ce vœu se fera des deux côtés, pour donner à l'intégration son véritable sens.

Royaume Uni

Du groupe à l'individu, la gestion de la diversité

Par Richard TOMLINS, professeur à l'université de Montfort, Leicester

Introduction

Après les incidents de l'été 2001 (émeutes raciales de Bradford), l'importance du problème de la localisation géographique des minorités¹ et de leur statut civique n'a cessé de s'accroître tant dans le débat public que sur le plan politique en Grande-Bretagne. Dès lors, le débat sur l'intégration des minorités sera abordé dans le pays en termes de cohésion sociale, même si elle contient peu de références explicites aux besoins et à l'impact des demandeurs d'asile et des réfugiés.

La loi Asylum and Immigration Act de 1996 limite la compétence des collectivités locales à fournir des logements sociaux aux demandeurs d'une permission d'entrée ou de séjour au Royaume-Uni, en vertu de la loi sur l'immigration. Cependant, aucune attention n'est portée au vécu des demandeurs d'asile, ce qui est surprenant alors que le débat politique et les inquiétudes des professionnels du logement social portent sur la politique actuelle du gouvernement britannique d'éloigner les demandeurs d'asile des régions du Sud-Est de l'Angleterre, où il existe déjà une forte concentration d'individus issus de ces mêmes groupes ethniques.

La prise de conscience des aspects politiques de l'égalité raciale a été ravivée par le meurtre raciste

du jeune afro-caraïbien Stephen Lawrence. L'enquête Macpherson sur l'incapacité de la police à traduire en justice les assassins a remis au goût du jour le concept de racisme institutionnel, définit comme suit :

« L'incapacité collective d'une organisation à fournir un service professionnel adéquat à des individus à cause de leur couleur de peau, leur culture ou leur origine ethnique. Elle peut se manifester ou être détectée dans des processus, des attitudes ou des comportements qui sont assimilables à une forme de discrimination dans la mesure où ils sont fondés sur l'ignorance, le manque de considération, des préjugés latents ou des stéréotypes racistes qui défavorisent les membres de minorités ethniques. » (enquête Macpherson 1999)

L'analyse de la politique britannique d'intégration des minorités doit prendre en compte le contexte politiquement chargé dans lequel l'équivalent britannique du Procureur de la République en matière pénale se sentit capable de défendre l'idée que la société britannique était raciste, au sens de la définition citée plus haut.

Terminologie et appellations

Le gouvernement se targue d'avoir accès à une quantité importante d'informations grâce à la présence d'une « question ethnique » dans les recensements de 1991 et de 2001, ainsi que dans les enquêtes nationales. De graves carences statistiques subsistent cependant.

La classification britannique ne dépend pas de la citoyenneté mais du « groupe ethnique ». Elle résulte d'une combinaison de la notion de « race » (couleur de peau) et de l'origine nationale ou géographique. Mais les données collectées sur les Noirs et les minorités ethniques (traduit de l'anglais BME, black and minority ethnic) varient

selon les sources et rendent leur comparaison difficile. Il s'agit là de bien plus que de simples différences terminologiques. Par exemple, de nombreuses sources comptabilisent les communautés irlandaises qui entrent dans le cadre de la politique du logement social des BME de la Housing Corporation plutôt comme des « blancs » que comme des BME. Cela revient non seulement à masquer leurs besoins, mais aussi à sous-estimer l'importance des BME en général.

Les grandes catégories souvent utilisées pour présenter les données présupposent une homogénéité qui n'existe pas dans les faits. Par exemple, les besoins et les attentes spécifiques des différentes communautés asiatiques peuvent être sous-estimés lorsqu'on les considère comme un groupe unique. Il existe aussi des différences marquées au sein de certains groupes ethniques entre les deux sexes, en matière d'éducation et de performance sur le marché de l'emploi, ce qu'il convient de garder à l'esprit lorsque l'on analyse ce type de données. Aucune minorité « nationale » n'a été reconnue au sein du Royaume-Uni, bien que la dévolution du pouvoir politique aux Ecossois et, dans une moindre mesure, aux Gallois puisse être considérée comme un changement de position en la matière.

- 6,2 % de la population et 4,5 % des ménages étaient recensés comme appartenant à un groupe des BME en Angleterre en 1991.
- Les statistiques nationales officielles estiment qu'en Angleterre, le pourcentage de la population des BME a atteint 7,3 % en 1998.
- D'après le recensement de 1991, 1,6 % de la population était « née en Irlande »², ce qui représentait 2,2 % de l'ensemble des ménages. Ils ne sont pas pris en compte dans le pourcentage ci-dessus concernant les BME.

La législation en faveur de l'« intégration »

La loi offre la même protection aux minorités ethniques qu'à tous les individus en matières civile et pénale. Les décisions des tribunaux peuvent tenir compte de preuves de l'existence d'une intention raciale et l'équivalent britannique du Procureur de la République peut décider d'engager des poursuites au nom du Ministère public dans l'intérêt général pour des motifs raciaux.

La population des BME est relativement jeune, ce qui va se traduire par une augmentation de la proportion des BME dans la main-d'œuvre. Par exemple en Angleterre, 12 % des enfants scolarisés dans le primaire et 11 % dans le secondaire appartiennent au groupe des BME. Les groupes ayant les proportions de jeunes les plus importantes sont les Bangladeshis, les Pakistanais, ceux qui relèvent des catégories « autres Noirs » et « autres » la majeure partie de ces derniers est d'origine arabe, nord-africaine, iranienne, turque et moyen-orientale.

Avec le temps, la proportion des BME dans la population ayant dépassé l'âge de la retraite va augmenter. Alors qu'à l'heure actuelle seule 1,2 % de la population des plus de 65 ans sont issus des BME, la part de cette dernière augmente régulièrement. Elle était de 4,3 % pour les 45-65 ans, et de 10,3 % pour les 0-4 ans. Les caractéristiques migratoires et les taux de mortalité vont avoir un impact sur ces statistiques et modifier directement les chiffres de la catégorie « né en Irlande ».

À l'avenir, les fournisseurs de services auront à répondre aux besoins d'une population âgée plus diversifiée et devront évaluer dans quelle mesure les différences ethniques affectent la demande.

La composition ethnique de la population varie grandement entre les régions et les BME sont très diversement réparties. Les BME sont présentes dans toutes les communes mais elles se concentrent généralement dans les zones urbaines les plus peuplées d'Angleterre, comme l'agglomération de Londres et, dans une moindre mesure, la région des West Midlands (les agglomérations de Birmingham, Coventry, et Wolverhampton).

Le gouvernement reconnaît que les discriminations persistent malgré l'importance de l'arsenal législatif ; des dispositifs existent pourtant pour les combattre. L'Arrêté sur les relations interraciales de 1976 (Race Relations Act) rend illégales les discriminations directes et indirectes et définit les recours possibles. L'obligation légale spécifique de promouvoir l'égalité figure dans le nouvel amendement à l'Arrêté sur les relations

interraciales de l'année 2000, entré en vigueur le 31 mai 2002. Des organismes publics désignés, tels que les autorités locales, sont chargés de concevoir et de mettre en œuvre des programmes pour l'égalité raciale (RES). Ces autorités locales doivent auto-évaluer leur mise en œuvre du principe d'égalité raciale à partir de critères définis par la Commission pour l'égalité raciale (CRE) à cet effet, qui permettent de calculer l'indicateur de performance Best Value³.

L'amendement à l'Arrêté sur les relations interraciales a aussi des retombées sur d'autres

organismes du secteur public, et contribue à une approche plus rigoureuse des questions relatives à l'égalité et à la diversité. La Housing Corporation par exemple, qui est l'organisme chargé de la réglementation et de l'investissement dans le secteur du logement social, a fait de l'obtention de bons résultats en matière d'égalité raciale une de ses priorités (bien que l'on puisse regretter que cela ne soit pas le cas pour toutes les autres questions sur la diversité).

Politiques et mesures visant à l'intégration des minorités

Les citoyens du Commonwealth (qui représentent toujours la plus grande partie des foyers de BME) et les Irlandais ont le même droit de vote et les mêmes droits à l'emploi dans la fonction publique que les nationaux. Il n'y a aucune restriction, au Royaume-Uni, concernant l'appartenance politique ou culturelle. La réglementation sur l'immigration a été amendée suite à un débat concernant son application.

De nombreuses collectivités et services locaux ont leur propre département compétent en matière de questions raciales et d'égalité des chances. La CRE et le gouvernement financent un certain nombre d'organisations à but non lucratif chargées de promouvoir les bonnes pratiques en la matière. Dans les secteurs privé et public, l'Institut pour la main-d'œuvre et le développement a contribué à la diffusion du concept de "managing diversity" (gérer la diversité), auprès des directeurs des ressources humaines. Plutôt que de reléguer l'égalité à une fonction annexe de l'organisation, cette notion fait référence au processus de "mainstreaming" qui vise à donner à l'égalité des chances une place centrale dans la politique de l'organisation. Les approches en terme de "managing diversity" valorisent la différence et présupposent l'existence de la diversité de la main-d'œuvre sur le marché du travail. Elles mettent en avant les avantages qu'il y a pour l'entreprise à tirer profit des différences pour augmenter la productivité de la main-d'œuvre.

Le concept de "managing diversity" a été accueilli favorablement par ceux qui considèrent que la politique d'égalité des chances n'est qu'une réaction issue de la lutte contre les discriminations et présentée comme bénéficiant surtout aux

minorités. Dans ce contexte, la gestion de la diversité met l'accent sur les avantages que peuvent tirer les entreprises des initiatives sur l'égalité. Elle se préoccupe des besoins de l'ensemble de la main-d'œuvre sans exclure les hommes de race blanche qui, dans certaines organisations, étaient considérés comme des obstacles à la réalisation de l'égalité des chances. Les approches relevant du concept de "managing diversity" reviennent à insister davantage sur les besoins et les qualités des employés en tant qu'individus plutôt que sur les besoins des groupes.

• Les langues

Il existe une demande de services d'interprétariat et/ou de traduction de la part d'un certain nombre d'individus des BME résidant dans le pays. Une enquête en 1994 a révélé qu'entre un cinquième et un quart des Indiens, des Pakistanais, des Bangladeshis et des Chinois de sexe masculin ne parlaient pas bien anglais. Il y a des différences importantes entre les sexes. Pour les femmes, les chiffres sont en général plus élevés, atteignant 60 % pour les femmes bangladeshis. De plus, ces chiffres varient en fonction de l'âge d'arrivée des immigrés en Angleterre et du nombre de foyers appartenant à la même communauté qui se concentrent dans un quartier spécifique. Il devrait exister un suivi de la demande de services linguistiques, car l'arrivée de demandeurs d'asile et de réfugiés peut générer de nouveaux besoins en terme de services de traduction et d'interprétation.

Le ministre de l'Intérieur a suggéré que les Asiatiques britanniques devaient parler anglais à la

maison car « l'apprentissage de l'anglais permet aux parents de converser en anglais avec leurs enfants... et de participer ainsi à une culture moderne globale. Cela permet d'éviter la schizophrénie qui mine les relations intergénérationnelles. » Il s'est également élevé contre les mariages forcés, a indiqué aux Asiatiques le lieu où elles devraient se marier et a fortement invité les Asiatiques de nationalité britanniques à être de bons patriotes.

• Le logement

Les distances géographiques entre les groupes ethniques sont traditionnellement interprétées de façon négative, comme étant une barrière empêchant tout contact social (Boal, 1976), ou encore comme un facteur essentiel à la persistance des désavantages économiques et sociaux des BME.

Les débats traditionnels sur l'ethnicité et le logement reconnaissent l'existence de résultats différenciés en la matière au sein des BME elles-mêmes, et entre les BME et les communautés ethniques majoritaires. Si tant est que l'on puisse généraliser, les conclusions de Brown (1984) sur la Grande-Bretagne selon lesquelles les BME bénéficient de logements d'une qualité inférieure à ceux de la population blanche majoritaire, ont été validées par le recensement de 1991 (Owen 1993). Il est peu probable que les résultats du recensement de 2001 renversent cette tendance.

Un thème que l'on retrouve dans de nombreuses politiques nationales de logement social est l'objectif d'assimilation et d'intégration des BME à la « société majoritaire » par l'aménagement du territoire.

« Nos « amis » libéraux de race blanche de l'époque savaient bien sûr ce qui était bon pour nous. Ils savaient qu'il était de notre intérêt d'être répartis sur le territoire pour notre bien, que la concentration conduisait à la ghettoisation et qu'en tant que Noirs, nous allions bien sûr être flattés d'être logés avec des blancs plutôt que d'avoir à côtoyer des communautés à majorité noires. Ils connaissaient nos besoins mieux que nous ne les connaissions nous-mêmes. Nos « amis » et nos ennemis partageaient la même incapacité à prendre en compte des positions alternatives. » (James 1993)

Comme le remarque James, on peut considérer que de telles actions ont une portée et des résultats qui dépassent largement le domaine du

logement dans la mesure où elles s'attaquent aux ressources des communautés qui se créent justement par la concentration géographique.

Cependant la concentration des BME, perçue par les communautés blanches comme de la ségrégation, a été clairement identifiée comme un problème social en Angleterre au cours des douze derniers mois.

• L'emploi et le chômage

Les Bangladeshis et les Pakistanais ont les taux de chômage les plus élevés. Toutes les BME ont des taux de chômage plus élevés que les populations blanches et seuls les Indiens et ceux de la catégorie « autres groupes » sont en dessous des 10 %. Cependant, il faut remarquer qu'au sein des populations blanches, les Irlandais de sexe masculin ont des taux plus élevés que la moyenne. La performance scolaire est un facteur affectant ces variables. Les Pakistanais, les Bangladeshis et les Caraïbes ont une probabilité plus grande d'être sans emploi que les Indiens, les Africains et les Asiatiques à niveau de qualification égal, bien que chez les Caraïbes, l'écart soit moindre pour les femmes que pour les hommes. En particulier, la probabilité pour un homme de cette catégorie ayant atteint le niveau des A-levels d'être chômeur est deux fois plus grande que celle d'un homme blanc à niveau de qualification égal.

Bien que dans tous les groupes, le taux d'activité des femmes soit inférieur à celui des hommes, ce phénomène est particulièrement marqué chez les Pakistanais et les Bangladeshis.

Les inégalités rencontrées par les BME se répercutent sur le niveau des salaires. La quatrième enquête PSI soulignait que dans l'ensemble, 80 % des Pakistanais et des Bangladeshis et 37 % des ménages des BME gagnaient moins de la moitié du revenu national moyen.

La proportion des BME qui sont employés dans le secteur du logement social a augmenté de manière significative au cours des dix dernières années. Néanmoins, les BME restent sous-représentées en haut de l'échelle organisationnelle et dans les comités de direction des associations pour le logement ; les catégories où elles sont le plus présentes sont celles des cadres moyens, des employés de bureau et des emplois de secrétaires et ce, bien que ces individus soient souvent plus qualifiés que leurs supérieurs hiérarchiques de race blanche.

Conclusion

Les faits majeurs identifiés plus haut mettent en évidence les inégalités constantes que rencontrent les BME. Les tendances varient selon les groupes ethniques mais dans l'ensemble, les inégalités demeurent bien ancrées, ce qui oblige les fournisseurs de services à se remettre en cause et à faire concorder leur offre à la demande. La cohésion de la société doit être au cœur de l'élaboration et de la fourniture de services si l'on souhaite éviter l'apparition d'incidents.

Il est également important de reconnaître que même s'il est vrai que c'est dans des zones urbaines que des incidents se sont produits, il ne faut pas négliger pour autant les communautés rurales et isolées. De plus, la politique de la cohésion sociale doit dépasser les problématiques de sécurité publique et de relations interraciales, s'intéresser aux raisons pour lesquelles une population peut être à l'origine de conflits, louer les mérites de la diversité et promouvoir l'intégration.

Les styles de direction adoptés par les organisations peuvent grandement influencer la réalisation des principes d'égalité et de diversité. Ils ont le pouvoir d'accompagner ou de freiner les changements et les développements organisationnels. La culture d'entreprise qu'il convient de promouvoir est une culture dans laquelle l'ensemble du personnel considère que l'obtention de bons résultats en matière d'égalité et de diversité témoigne de l'excellence de l'organisation. En retour, cela requiert de considérer les questions relatives à la diversité et à l'égalité d'une manière plus approfondie. En Grande-Bretagne, la surveillance et le suivi sont considérés comme des instruments essentiels pour évaluer l'étendue et la profondeur des problèmes de diversité et d'égalité, que ce soit dans le

contexte de l'égalité des races, de celle des sexes ou bien de la situation des handicapés. Ce sont des instruments moins bien acceptés dans le contexte de l'âge et pratiquement inexistantes en ce qui concerne la religion et la sexualité.

Notre enquête indique que la culture d'entreprise doit être assez ouverte pour accepter la différence. Elle a aussi montré l'importance des politiques de l'égalité qui font référence au « groupe » et des programmes d'action planifiés, mais qui peuvent cependant poser problème aux approches plus individualisées qui utilisent le concept de gestion de la diversité. Sans un effort conscient et sans initiatives positives, les questions de diversité et d'égalité seront des causes perdues et les dérives institutionnelles qui ont produit les inégalités ne disparaîtront pas. ■

■ ■ ■ ■ ■

1 - Les minorités englobent toute personne qui n'appartient pas à la communauté blanche majoritaire. Dans cette acception, elle inclut donc toutes les minorités blanches ainsi que les gens du voyage et les communautés de gitans. Elles sont désignées dans la politique du logement social sous la catégorie de Noirs et minorités ethniques qui inclut aussi les groupes précédemment cités. La production universitaire fait plus souvent référence aux minorités ethniques (minority ethnic communities). Le fait que minority précède ethnic sert à souligner que toutes les populations, y compris les blancs, ont un caractère ethnique.

2 - Seul le recensement de 1991 contient des données sur les personnes nées en Irlande par opposition aux personnes qui considèrent appartenir au groupe ethnique irlandais. Dans les données de 2001, ces dernières seront clairement identifiées.

3 - Il s'agit d'un système d'amélioration des performances exigé par le gouvernement.

GLASGOW/Écosse

Comment créer une communauté sûre pour tous ?

Par **Elinor KELLY**, chargée de recherches au *département de sociologie-anthropologie, université de Glasgow*

Introduction

L'Écosse est un petit pays ayant récemment obtenu une certaine autonomie au niveau gouvernemental. Elle tente de se libérer des chaînes du passé en cultivant sa propre identité politique et en formant des alliances stratégiques au sein de l'Union européenne. Historiquement, l'Écosse était un pays d'où l'on émigrerait ; de nos jours, sa population est en baisse et elle doit attirer des immigrants pour alimenter son économie. Une étape importante dans la marche vers l'intégration a été atteinte lorsque tous les partis politiques écossais ont décidé que toute personne résidant en Écosse, quelque que soit sa nationalité, aurait le droit de voter lors du référendum sur la dévolution (décentralisation du gouvernement du Royaume-Uni et création d'un parlement en Écosse). Cette

décision a été prise dans le cadre du consensus démocratique libéral qui prévaut dans le milieu politique écossais.

Le racisme est présent en Écosse, et il est autrement plus généralisé et plus dangereux que ce que pensaient les autorités écossaises tant qu'elles prenaient l'Angleterre comme élément de comparaison. Maintenant que les hommes politiques au niveau national et local disposent de plus de pouvoirs, et font l'objet de beaucoup plus de pression de la part du mouvement antiraciste et des différents organismes représentant les minorités ethniques, ils se sont penchés de plus près sur la question et ont mis à jour des éléments déconcertants.

Historique

Des efforts considérables ont été consentis afin de contrer le racisme et de préserver l'éthique égalitaire si caractéristique de l'Écosse. Tout au long des années passées sur les bancs de l'opposition au gouvernement conservateur de Westminster (1979-1997), des hommes politiques aux échelons supérieurs du parti travailliste au Parlement de Westminster et aux conseils municipaux écossais les plus puissants peaufinaient les compétences qui leur permettraient de faire cohabiter l'idéologie classique socialiste de la lutte des classes et les besoins et revendications des groupes sociaux sous-représentés, notamment des femmes et des minorités ethniques. C'est le parti travailliste qui promulgua des lois sur les relations interraciales et contre la discrimination sexuelle, avant l'adoption de politiques radicalement de droite sous Thatcher. L'élan en fut coupé pendant dix-huit ans au niveau du gouvernement, mais survécut

au sein de l'opposition et au niveau régional, où les administrations travaillistes mirent en place les premières structures (baptisés 'Equality Units') dont la vocation était de promouvoir l'égalité en remettant en cause la discrimination et en engageant des actions positives.

L'essentiel de la vision des Conservateurs était d'imposer la notion de suprématie blanche comme constitutive de la nationalité britannique. Après la deuxième guerre mondiale, au cours de laquelle des milliers de soldats originaires de l'empire colonial servirent sous le drapeau britannique, la loi sur la nationalité de 1948 donna une forme de statut britannique à tous les citoyens des colonies et des dominions. Une libre entrée sur le territoire britannique favorisa la liberté d'émigration à une époque où la Grande-Bretagne réclamait des travailleurs originaires des Antilles et d'Asie. Le fait que certains de ces travailleurs immigrés s'installeraient définitivement n'avait pas

été prévu. Tandis que des communautés africaines, antillaises, indiennes et pakistanaises s'établissaient, le racisme de l'empire colonial enflammait le racisme métropolitain. Les autorités publiques, confrontées à l'exigence de prendre des mesures contre la discrimination raciste manifeste dans les domaines du travail et du logement, assimilèrent les actions défensives des immigrants à des émeutes raciales nécessitant une forte intervention policière et des peines sévères. L'organisation de la résistance antiraciste commençait à se mettre en place mais l'opinion publique était très majoritairement contre les nouveaux arrivants. Les gouvernements successifs, travaillistes aussi bien que conservateurs, mettaient en avant l'idée que des "relations interraciales harmonieuses" passaient par un contrôle de l'immigration. À chaque fois que des détenteurs de passeports britanniques de pays africains ou asiatiques ayant obtenu leur indépendance tentaient de fuir des persécutions, le gouvernement en place changeait rapidement les réglementations afin de pouvoir les exclure.

Il fut décidé d'adopter et d'étendre le principe simple consistant à privilégier le droit du sang et à éliminer le droit du sol, droit de longue date à la nationalité britannique de tout enfant né en Grande-Bretagne. Ce changement en faveur du droit du sang garantit aux colons blancs des anciens dominions de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Canada, de l'Afrique du Sud et des anciennes colonies, le maintien du droit d'entrée en Grande-Bretagne, tandis que les descendants des peuples africains, asiatiques et antillais perdirent ce droit en même temps que beaucoup d'autres. La loi sur la nationalité de 1981 paracheva la consécration du droit du sang, excluant ainsi de façon tellement draconienne la majorité de l'ancien empire colonial que le gouvernement dut précipiter un certain nombre d'amendements à chaque fois qu'il s'aperçut qu'il avait négligé une enclave de colons blancs.

Le gouvernement travailliste qui remporta l'élection de 1997 dut faire face à un défi sérieux concernant le racisme, initié par des éléments internes et externes au parti. Le mouvement antiraciste, ayant pris des forces au cours des longues années d'opposition aux conservateurs, était maintenant mobilisé autour de la campagne relative au cas de Stephen Lawrence, un étudiant

Noir tué par un groupe de jeunes Blancs à Londres. Le Secrétaire d'État demanda une enquête publique, source importante de controverse, car le tribunal exposa les faiblesses de la police londonienne. Les conclusions de ce rapport et les recommandations de modifications législatives et administratives étaient radicales. Le gouvernement essaya de mettre en œuvre certains points (tels qu'un changement de la loi relative aux incidents racistes) immédiatement, mais hésita à mettre en œuvre la modification la plus radicale de toutes : faire de l'élimination de la discrimination raciale et de la promotion de l'égalité raciale une obligation légale de toute autorité publique, y compris de la police. La pression sur le gouvernement était cependant importante, et en 2000, un amendement à la loi sur les relations interraciales était promulgué.

Le problème de l'asile politique, hérité des conservateurs, était également brûlant, mais pour des raisons différentes. En 1997, 100 000 demandeurs d'asile attendaient que leur cas soit traité et le service de l'immigration était proche de l'effondrement : en sous-effectif, travaillant sans informatique, submergé par le nombre d'arrivants dans les ports du sud du pays. La volatilité des journaux populaires et l'exploitation par la droite des scandales liés aux demandes d'asile suffirent à provoquer une montée du racisme et même à influencer les résultats des élections dans certaines circonscriptions. La priorité était électorale. Le parti travailliste tenait à remporter un deuxième mandat et la stratégie électorale exigeait que l'on étouffe toute voix dissidente concernant les demandeurs d'asile. Le Secrétaire d'État s'empressa d'introduire une nouvelle forme de centralisme autoritaire, fournissant enfin au service de l'immigration des ordinateurs, et créant une nouvelle agence, le National Asylum Support Service (NASS, service national de soutien aux demandeurs d'asile) avec comme mandat la dispersion des demandeurs d'asile concentrés autour de Londres et des ports. Il s'essaya également à une expérience risquée : refuser de donner de l'argent liquide aux demandeurs d'asile, exigeant d'eux qu'ils utilisent des bons d'achat fournis par le NASS. L'avantage au niveau électoral de ce stratagème est évident : contrer les accusations par les journaux populaires de "faux demandeurs d'asile" descendant en masse sur la Grande-Bretagne soi-disant laxiste, car elle serait plus généreuse que d'autres pays.

Le défi pour l'Écosse

En 1997, Le mouvement antiraciste en Écosse avait pris de l'ampleur et avait contribué à l'intégration du concept d'égalité des chances (Equal Opportunities) dans le Scotland Act (loi conférant une certaine autonomie à l'Écosse), mais n'était pas suffisamment fort pour obtenir la représentation des minorités au sein des partis politiques avant le référendum et les élections parlementaires écossaises. En effet, le mouvement a été dépassé en partie par la poussée de la représentation des femmes. Au final, on compte 37 % de femmes députés au Parlement écossais, ainsi que plusieurs ministres femmes au gouvernement écossais, et une vague sans précédent de mesures visant à contrer la discrimination sexuelle furent intégrées dans la politique générale. Cela rendit d'autant plus frustrant l'échec des candidats issus de minorités ethniques à pénétrer les systèmes des partis politiques. Tous les députés et ministres écossais sont blancs.

Dans le but de compenser ce déficit démocratique, les ministres et le Parlement s'empressèrent de mettre en place un ensemble de structures et de systèmes destinés à favoriser l'égalité des chances et des races, et à améliorer la justice sociale. Ils découvrirent vite qu'il y avait des années de retard à combler, car l'Écosse avait été exclue de tous les programmes de suivi ethnique britannique. Il n'existait aucune base de données pertinentes. On entreprit des études transversales afin de regrouper les travaux existants, de petite échelle, localisés et édifiants. De nouvelles enquêtes furent menées par des bureaux d'études, dont on demanda qu'ils travaillent rapidement. Les ministres responsables de l'éducation, de la santé, du logement et des affaires sociales furent tenus d'intégrer une politique égalitaire au cœur de leurs programmes, avec pour résultat que des données écossaises relatives à la discrimination raciale étaient désormais publiées sur une échelle sans précédent.

Le sectarisme - la honte écossaise

Les Irlandais constituent la plus grande minorité ethnique immigrée, composée de deux communautés religieuses - les catholiques et les protestants - dont l'intégration a été radicalement différente. Les guerres du XVIIe siècle ont fait

naître une suprématie du protestantisme en Grande-Bretagne, ont pratiquement éradiqué le catholicisme en Écosse, et ont envoyé en Irlande des milliers d'Écossais du sud du pays pour écraser les révoltes catholiques. Bon nombre d'Écossais protestants sont ensuite restés en Irlande, les autorités politiques leur octroyant des privilèges, jusqu'à la guerre civile de 1921 qui entraîna la création de l'État libre irlandais et la partition de l'Irlande du nord, où des milices violentes et une haine sectaire sont toujours d'actualité.

La partition de l'Irlande fut profondément ressentie en Écosse et contribua à une poussée du protestantisme militant. Les églises écossaises se mobilisèrent autour d'un rapport de l'Église écossaise maintenant tristement célèbre : "La menace pour la nationalité écossaise posée par la race irlandaise", publié en 1923. Le recrutement aux loges de L'Ordre d'Orange commémorant la victoire de Guillaume d'Orange sur les forces du mal, c'est-à-dire l'Église catholique et le Pape, est toujours actif en Écosse. En 2002, au moins 50 000 personnes participèrent aux défilés d'Orange en Écosse avant de se rendre en Irlande du Nord pour le point culminant de l'année : le 12 juillet (commémoration de la victoire de Guillaume d'Orange).

Les églises se sont maintenant rendues compte des dangers qu'encourrait l'Écosse si elle importait d'Irlande du nord les formes les plus radicales de haine sectaire. En 2002, l'assemblée générale de l'Église écossaise désavoua son rapport de 1923. En outre, le déclin des industries lourdes et la fermeture des mines ont entraîné une forte diminution de la discrimination d'origine sectaire au niveau de l'emploi. Les mauvaises habitudes ont cependant la vie dure. Des catholiques irlandais, s'appuyant sur leur base ouvrière, prirent des positions de pouvoir dans les syndicats et le parti travailliste, alors que les artisans protestants établirent leur hégémonie dans d'autres domaines.

Le racisme et le système judiciaire

En Écosse, la police doit, depuis 1988, recueillir des informations sur les "incidents raciaux", mais aucune analyse des données ou enquête sur la conduite des procès relatifs aux homicides racistes n'a été réalisée. Les militants contre le racisme sont convaincus que le système judiciaire écossais fait

preuve de préjugés à l'encontre des victimes noires.

Tout au long des longues années sous l'autorité de Westminster, le système judiciaire écossais demeura indépendant et la loi écossaise diffère sensiblement de la loi anglaise ; les procédures judiciaires écossaises relatives aux jurys et à la corroboration des preuves sont différentes. Cette indépendance eut comme conséquence une absence de suivi ethnocentrique des délits autres que les incidents ethniques, les initiatives en matière de programmes d'égalité des chances au niveau du recrutement et de la formation des policiers et des avocats étaient rares, et le programme de droit n'abordait pas spécifiquement la question du racisme et des crimes. En outre, le système de justice pénale était resté insensible aux contestations antiracistes antérieures.

Le système de justice pénale écossais fait désormais l'objet d'une surveillance sans précédent par le Parlement, par le réseau d'organisations non gouvernementales pour les minorités ethniques et par le mouvement antiraciste. Des changements perceptibles s'en sont ressentis dans la culture des tribunaux, où le racisme est dorénavant pris au sérieux, tant au niveau de la motivation que du contexte du délit.

L'Écosse et les demandes d'asile

Glasgow est la seule grande ville du Royaume-Uni à s'être portée volontaire pour accueillir des demandeurs d'asile dispersés par le service national de soutien aux demandeurs d'asile (NASS), et accueille désormais 6 000 demandeurs d'asile hébergés en HLM dans les quartiers les plus pauvres de la ville. Bien que des programmes d'évacuation de réfugiés chiliens, Bosniaques et Kosovars aient déjà été entrepris, rien à l'échelle du programme actuel n'avait jamais été tenté. En outre, les programmes précédents n'avaient pas été élaborés en association avec une agence aussi autoritaire et interventionniste que le NASS. Aucune dotation financière n'avait été mise en place pour faciliter l'intégration sociale des nouvelles communautés, et le système de bons d'achat à la place d'argent liquide était universellement détesté, autant par les demandeurs d'asile se sentant humiliés, que par les agences travaillant pour les réfugiés et devant soutenir financièrement les demandeurs d'asile dans le besoin en raison de l'inefficacité du NASS,

ou par les responsables de magasins où les queues à la caisse étaient ralenties à cause de la complexité des bons. Les bons eurent comme effet de stigmatiser une population déjà vulnérable au racisme.

Glasgow chercha à intégrer les familles en proposant des cours de langue intensifs pour les enfants dans des centres spécialisés et en offrant du soutien linguistique supplémentaire à l'école. Un nombre extraordinaire de volontaires se mobilisa afin d'aider les associations de soutien aux réfugiés, les églises et autres organisations non gouvernementales offrant aux nouveaux venus assistance et soutien social. Des dirigeants de la municipalité évoquèrent le fait que Glasgow avait besoin des compétences et de l'expérience des demandeurs d'asile et qu'ils espéraient que le plus grand nombre possible resterait sur place une fois autorisés de séjour.

Cependant, les demandeurs d'asile ne se sentaient pas en sécurité. Les quartiers où ils étaient logés sont connus pour leur taux de violence et de criminalité. Les réfugiés étaient des cibles faciles à repérer. On avait fait emménager des centaines d'entre eux dans des appartements vides, dans des tours, sans rien expliquer à leurs nouveaux voisins. Ces logements ont grandement besoin d'être rénovés, le taux de chômage est élevé, l'alcoolisme et la toxicomanie sont monnaie courante. Les demandeurs d'asile, originaires d'Afrique, d'Europe et du Moyen-Orient vivaient sans aucune assistance sur le terrain, la police accumulait des rapports d'attaques racistes, mais le conseil municipal ne se préoccupait guère des preuves de plus en plus nombreuses d'intimidation et de violence.

En avril 2000, le conseil municipal et la police se décidèrent à passer à l'action. Le maire convoqua une réunion spéciale des différentes agences concernées, la police introduisit des patrouilles de nuit dans le quartier, fit venir des interprètes pour accompagner les agents sur le terrain, et collabora avec des représentants des demandeurs d'asile et des résidents du quartier, afin de décider des actions prioritaires. Un festival multiculturel fut organisé fin juin, afin de stimuler les actions positives. Les Kurdes et les Afghans, politiquement avertis, les dirigeants des associations antiracistes et les locataires des HLM, qui depuis des années tentaient d'attirer l'attention de la municipalité, conjuguèrent leurs efforts pour réclamer des investissements et des actions pour leur

communauté.

La municipalité réalisa un rapport sur les erreurs commises, suspendit temporairement le programme de dispersion des réfugiés sur le territoire national et reprit les négociations avec

Westminster. Le gouvernement écossais, qui avait en grande partie laissé la ville de Glasgow se débrouiller seule, mit en place un forum pour l'intégration des réfugiés.

Conclusion

L'Écosse présente beaucoup d'avantages au niveau du travail d'intégration des minorités. Ce pays est petit mais riche. Il possède une culture politique socio-démocrate bien spécifique. Cette culture, datant du siècle des Lumières, est sous-tendue par une idéologie socialiste développée par des années de lutte des classes, pendant l'essor et la chute de "l'atelier du monde" que fut l'Écosse. Sa riche culture artistique se caractérise par une forte présence des thèmes de lutte contre l'oppression et l'injustice, la domination et la tyrannie.

Cependant, des inconvénients sont également présents. L'Écosse ne s'est pas libérée de ce qu'un auteur écossais a baptisé "la faute de Saint André" (saint patron de l'Écosse) : la culture insulaire institutionnalisée par les longues années passées sous la tutelle de Westminster. Une partie de cette culture est non seulement ethnocentrique mais aussi raciste, ce que le gouvernement écossais a d'ailleurs découvert lorsqu'il a examiné les données annuelles relatives aux incidents raciaux et lu les résultats de la première enquête nationale sur le racisme. Pendant des années, les Écossais s'étaient persuadés que le racisme n'existait pas chez eux en comparant leur situation aux émeutes raciales des villes anglaises rapportées par les médias.

Le consensus socio-démocrate signifie que les droits des femmes, des minorités ethniques, des demandeurs d'asile et des réfugiés peuvent être intégrés en profondeur dans un système politique. Il signifie également que l'extrême droite n'a pas établi de base politique et que son influence est à ce jour très marginale. Néanmoins, la capacité de l'Écosse à surmonter les défis posés, année après année, par la détérioration de la situation mondiale n'a pas souvent été mise à l'épreuve. Les lignes de faille de l'Écosse sont évidentes et les bases économiques d'une immense inégalité se profilent. Une enquête récente sur les enfants de demandeurs d'asile a montré que l'école a une place primordiale dans leur vie : ils ont envie et besoin d'apprendre. Mais ils ne se sentent pas en sécurité, ils sont victimes de racisme et d'intimidations. Beaucoup de leurs voisins ne se sentent également pas en sécurité ; ils sont terrorisés par une vague de crime alimentée par le chômage, la pauvreté et la désaffection. Au final, comme l'exprime le mouvement contre le racisme et la pauvreté du quartier de Sighthill à Glasgow, la question à se poser est la suivante : comment créer une communauté sûre pour tous ? ■

R "S'assurer que les services municipaux contribuent à l'égalité raciale"

encontre

avec Edelweisse THORNLEY

chargée de mission à la Ville de Glasgow

Propos recueillis par Stéphane Bienvenue

Quelle est la politique de la ville de Glasgow en matière de lutte contre le racisme ?

La municipalité de Glasgow a l'obligation morale et juridique d'œuvrer à l'élimination et à l'éradication de cette calamité qu'est le racisme dans notre ville. Pour que la ville de Glasgow prospère, il est essentiel que tous les citoyens aient le sentiment qu'ils ont chacun leur mot à dire et qu'ils sont tous considérés sur un pied d'égalité. Le programme municipal pour l'amélioration de la qualité des services, l'intégration et la cohésion sociales ainsi que la participation des citoyens, présuppose l'élimination du racisme chaque fois et partout où il se manifeste, que ce soit par la violence ou bien sous la forme de discriminations raciales et de harcèlement. Cette déclaration de principe engage la mairie à prendre des mesures fermes pour éliminer le racisme présent au sein de son organisation et, d'une manière générale, de la ville de Glasgow. Cela passe par exemple par : le développement de mesures proactives et efficaces de lutte contre le racisme dans tous nos services ; une participation accrue de toutes les populations à l'élaboration des politiques de la ville ; l'offre de services ; l'établissement de dispositifs consultatifs réels qui permettent aux voix de tous les exclus, des

Noirs et des minorités ethniques d'être entendues, et en particulier à leurs jeunes ; la fourniture d'un service de vigilance pour les Noirs et les minorités ethniques ; enfin, la publication des résultats obtenus dans un rapport annuel.

Nous avons dû admettre qu'il était nécessaire d'établir une stratégie à long terme, qui tienne compte du caractère profond et complexe du racisme.

Quelles sont les actions prioritaires de la municipalité de Glasgow ?

En 1998, l'objectif de la municipalité de Glasgow est passé du multiculturalisme à la lutte contre le racisme. A cette époque, il existait une inquiétude grandissante à l'égard du racisme et du harcèlement racial à Glasgow, et suite à des concertations avec les militants des communautés noires et des minorités ethniques, la municipalité a créé une force d'intervention temporaire chargée de formuler des recommandations pour la lutte contre le racisme. Ce groupe a révélé la nécessité d'adopter une approche plus stratégique de la question de l'égalité, afin de s'assurer que les principaux services municipaux contribuent à l'égalité raciale. Voici quelques grands axes de cette approche

stratégique institutionnelle : une politique claire de lutte contre le racisme ; l'amélioration et la généralisation des mesures de discrimination positive pour encourager les Noirs et les minorités ethniques à répondre aux offres d'emploi ; l'amélioration de l'accès aux services municipaux pour les citoyens de cette catégorie ; l'évaluation de l'efficacité des actions en cours pour les jeunes et avec les jeunes, dans la perspective d'améliorer les services proposés aux Noirs et aux minorités ethniques ; et l'instauration d'un système plus large et plus accessible de recensement des cas de harcèlement

Quels types de partenariats la ville de Glasgow développe-t-elle à l'heure actuelle ?

En 1998, le Conseil municipal a soumis au Scottish Executive le projet de la création de "l'Alliance de Glasgow contre le racisme", partenariat visant à l'intégration sociale sur des thèmes ciblés. Le Conseil de la ville finance, en partenariat avec la Commission pour l'égalité raciale, les initiatives du Conseil pour l'égalité raciale de l'Ouest de l'Ecosse. Le groupe d'experts et les groupes opérationnels de l'Agence de surveillance inter-institutionnelle des incidents à caractère racial sont des

exemples de tels partenariats. La dispersion des demandeurs d'asile à Glasgow a conduit à la création de plusieurs partenariats inter-institutionnels, dont le Senior Officer Liaison Group (SOLG) qui est présidé par une haute autorité du conseil municipal. Les membres de ce groupe partagent des informations et font part de leurs préoccupations à leur organisation d'origine. Les

organisations membres du SOLG ont créé, avec d'autres agences, un partenariat appelé ATLAS afin de monter un dossier de demande de financement de services aux réfugiés dans le cadre du programme EQUAL de l'Union Européenne. Le service de traduction et d'interprétation de Glasgow (GTIS) est présent dans tous les centres sociaux. Il est important, dans la mesure où il délivre information et conseil

aux intéressés dans leur propre langue. Ce qui est essentiel pour fournir des services équitables à tous les résidents. Il est géré pour le compte d'un partenariat qui comprend la police de Strathclyde, le système de santé de l'agglomération de Glasgow, le Conseil écossais pour les réfugiés, les services d'enseignement et le projet de soutien aux demandeurs d'asile de Glasgow.

R
encontre

"Nos formateurs interviennent dans les langues des minorités"

avec Rizwan AHMED,

Centre d'Initiatives économiques pour les minorités ethniques

Propos recueillis par Stéphane Bienvenue

Pourquoi l'EMEC a-t-il été créé ?

Le Centre d'initiatives économiques des minorités ethniques (Ethnic Minority Enterprise Centre) fonctionne depuis 1993. Il a été créé suite au recensement de 1991, qui a montré que les minorités ethniques représentaient 3,3 % de l'ensemble de la population de Glasgow et que leur taux de chômage était plus élevé que celui de la population de race blanche.

Des statistiques récentes ont établi que le taux de chômage des communautés noires et des minorités ethniques était deux fois plus élevé que celui des blancs, soit 14 % contre 7 %.

Des travaux de recherche ont été menés pour déterminer les besoins des minorités ethniques en matière d'emploi, de

formation et d'aide aux entrepreneurs. Ils ont identifié des besoins du côté des employés, comme l'aide à la recherche d'emploi ou la formation. On a remarqué la nécessité aussi de sensibiliser les employeurs à la diversité culturelle. Du côté des employeurs, ceux-ci avaient besoin de gens formés, pour assurer leur développement et leur diversification.

Afin de répondre aux besoins des minorités ethniques, un dossier a été déposé auprès du Scottish Office pour la création de l'association. Son objectif principal est d'aider les individus issus des minorités ethniques dans le domaine de l'emploi et d'améliorer leurs perspectives. Nous cherchons à développer les compétences de nos clients afin

de les rendre plus compétitifs sur le marché du travail.

L'EMEC offre un soutien moral ainsi qu'une aide concrète aux demandeurs d'emploi, pour rédiger leur curriculum vitae, remplir un formulaire d'embauche ou préparer un entretien.

Nous intervenons également auprès des employeurs afin de les sensibiliser aux compétences des individus issus des minorités ethniques, ainsi qu'à l'application, auprès du personnel, du principe d'égalité des chances et aux bénéfices qui en résultent

Quels résultats avez-vous obtenus ?

Depuis 1993, l'EMEC a établi des contacts avec 5 000 clients, et 9 000 personnes ont bénéficié d'un suivi. Nous avons aidé 3 500

clients à rédiger leur curriculum vitae ou à se préparer aux d'entretiens d'embauche ; environ 1500 d'entre eux ont décroché un emploi rémunéré.

En matière de formation, le Centre a été en mesure de proposer plusieurs programmes dans le secteur du voyage touristique, du commerce de détail, de l'informatique, de l'enseignement de l'anglais comme deuxième langue ou langue supplémentaire, par exemple.

Le succès de ces actions repose sur le fait que l'ensemble de notre personnel est issu des minorités ethniques ; il possède à la fois une bonne intelligence et une bonne connaissance des questions religieuses et des différentes cultures. Cela nous permet d'offrir à nos usagers un service attentif. De surcroît, la

plupart de nos employés parlent couramment la plupart des langues des minorités ethniques. Les formations que nous proposons sont spécialement adaptées aux besoins de nos clients. Pour les rendre plus accessibles, nous avons eu recours à des formateurs qui interviennent dans les langues des minorités ethniques.

Quel est le plus grand défi que pose la politique d'intégration de la ville de Glasgow à l'EMEC ?

Le plus grand défi auquel nous sommes confrontés dans le cadre de la politique d'intégration est l'absence des ressources nécessaires pour faire face au nombre de demandeurs d'asile qui arrivent en Écosse. Dans les trois prochaines années, 19 000 d'entre eux vont être envoyés en Écosse.

Le défi qui nous est lancé est de déterminer le service que nous allons leur offrir. À l'heure actuelle, aucun de nos employés ne parle les langues des demandeurs d'asile. Nous étudions en ce moment les financements possibles d'un emploi d'assistant auprès des demandeurs d'asile et des réfugiés.

L'autre défi qui nous est lancé est que d'autres agences commencent, à Glasgow, à offrir les mêmes services que les nôtres.

Les ressources limitées de l'EMEC constituent le problème majeur auquel il faudra faire face. Notre principale source de financement provient de la ville de Glasgow qui l'établit sur une base annuelle. Le budget a tendance à diminuer et la planification des activités en est rendue plus difficile.

LYON/France

Une véritable politique du logement à l'échelle d'agglomération reste à construire

Par Jean-Marc BERTHET, *sociologue*

Le modèle français d'intégration

Dans l'espace politique et national français, le terme intégration est finalement récent comme rendant compte de l'inscription durable de populations d'origine étrangère sur le territoire. Sans refaire toute l'histoire du modèle républicain, il faut bien reconnaître que la spécificité française, le caractère unitaire de sa construction centralisée ont longtemps empêché une lecture et un regard sensible en direction de populations venant d'ailleurs, alors même que la France a une très vieille tradition d'accueil et d'immigration comparativement à nombre de ses voisins européens. Pendant longtemps, le sujet ne fait pas sens. Il y a une adéquation très forte entre le lien social et le lien national en France. Ce qui fait le modèle politique français, c'est l'importance de la Nation et de la nationalité. En France, c'est l'État qui crée la Nation, les citoyens sont les nationaux et la figure privilégiée du lien social est bien le lien national. L'autre spécificité de ce modèle français est de faire la part belle à l'individu d'origine immigrée mais de ne jamais reconnaître les spécificités des collectifs dans lesquels il s'insère. D'une certaine façon, les immigrés sont condamnés à la nationalité française pour se voir reconnus comme membres du collectif français. Il ne peut y avoir de question immigrée puisque les immigrés vont naturellement s'assimiler et s'insérer dans la société française ou repartir dans leur pays d'origine. Il n'est pas sans intérêt de constater que c'est du côté de l'Éducation Nationale qu'institutionnellement les choses avancent, avec les interrogations dans les années 1970 autour des modes spécifiques de scolarisation des enfants de migrants, comme on les appelait à l'époque.

On ne peut pas dire qu'il y ait un discours politique fort sur les questions d'intégration avant les années 1980. D'une certaine façon, on pourrait dire que les discours sur le modèle français d'intégration

élaboré dans les années 1980 viennent répondre et constituer le contre-discours d'État à la rhétorique du Front National.

C'est l'affaire du foulard à la fin des années 1980 qui engendre la constitution d'un Haut Conseil à l'Intégration, puis dans la foulée d'un ministère et d'un secrétariat d'État à l'Intégration qui vient enfin valider le terme et lui donner consistance politique. Rappelons les termes du débat relatif au foulard. La question était de savoir si oui ou non le foulard, porté par les jeunes filles de confession musulmane dans l'enceinte de leurs établissements scolaires était un signe religieux distinctif ou non. Il s'agissait donc bien de remettre sur la table des débats relatifs à la laïcité française, à sa construction historique et à son évolution. La construction médiatique de ce phénomène fut suffisamment forte pour que le pouvoir central décide de mettre en place le Haut Conseil à l'Intégration qui va tenter durant les années 1990 d'établir une doctrine en matière de politique d'intégration. L'intégration est alors officiellement définie. C'est " un processus spécifique par lequel il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents tout en acceptant la subsistance des spécificités culturelles, sociales et morales en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité ".

Peu à peu, un glissement s'est opéré qui, partant des critiques sur le discours de l'intégration, discours très généreux et universalisant, s'est intéressé à la concrétude des situations vécues. La discrimination vient remplacer ou compléter alors le terme même d'intégration à la fin des années 1990. En entrant dans des axes thématiques comme le logement ou l'emploi, en reconnaissant la réalité des discriminations que vivent les

populations d'origine immigrées dans leur accès à l'emploi ou au logement, le pavillon du fameux modèle d'intégration est bien mis en berne. Il laisse souvent, dans la pratique quotidienne de nombreux acteurs, la place à des bricolages

conceptuels, locaux, variants qui montrent un sérieux pragmatisme de la question de l'intégration plutôt qu'une doctrine définitivement fixée dans le marbre immuable de la loi.

L'exemple lyonnais

ENTRÉE HISTORIQUE

Lyon, comme toutes les villes françaises a une longue tradition d'accueil de populations étrangères. Sans remonter jusqu'aux banquiers et marchands italiens au XVI^e siècle et pour limiter le propos en repartant du XIX^e siècle, c'est principalement autour de la commune puis du quartier de la Guillotière que se mettent en place les premières arrivées massives de populations migrantes dans la ville. Le multiculturalisme de Lyon est là depuis toujours, contenu dans la situation géographique de la ville et dans la place du Rhône comme fleuve frontière.

Dans l'entre-deux guerres, l'immigration algérienne commence à s'implanter à Lyon remontant le bassin rhodanien à la recherche de travail dans les industries locales. Parallèlement, on note l'arrivée de populations d'origine arméniennes dont les réussites locales sont connues. Dès l'entre-deux guerre, le processus migratoire se poursuit principalement pour les communes de l'Est lyonnais (Saint-Priest, Décines, Saint-Fons, Vénissieux, et enfin Vaulx-en-Velin...) Autant de communes qui voient leur population croître très rapidement entre les années trente et les années soixante-dix grâce en particulier aux flux migratoires issus de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal et du Maghreb.

Aujourd'hui, ce sont surtout les populations issues des pays de l'Est qui font l'actualité de l'immigration. On retrouve alors une vieille tendance de la question migratoire à la fois lancinante, désespérante et pourtant pleine de promesses : la société dans son ensemble estime plus les populations arrivées les avant-dernières que les dernières...² Ce sont donc les Roms de Roumanie ou de l'ex-Yougoslavie qui entrent actuellement dans la place lyonnaise et font réémerger la figure du bidonville alors qu'à Vaulx-en-Velin s'installe une communauté comorienne ou que les Turcs s'implantent non sans mal tant à

Bron-Terraillon qu'à Saint-Priest dans des copropriétés privées, dégradées et servant de parc social privé.

ENTRÉE THÉMATIQUE

Les entrées thématiques à l'échelle de l'agglomération butent sur les entrées en termes de compétences techniques et politiques. En l'absence de visées globales intercommunales sur des champs comme ceux du scolaire ou de l'économique, nous insisterons sur le logement et la question associative. Pourtant, depuis une vingtaine d'années, à partir de ces banlieues en particulier, les questions de l'intégration des populations d'origine immigrées à Lyon ont toujours été d'actualité.

• Le logement

Reprenant l'histoire nationale, l'histoire locale montre bien les variations entre spécificité et idéal de mixité. Rappelons que ce qui tenait lieu de foyer dans les années 1950 pour les travailleurs issus du Maghreb, c'était l'ancienne caserne de la Part-Dieu désaffectée avant que d'être rasée pour être remplacée par le centre commercial.

L'histoire d'associations comme celle d'Aralis montre bien les fluctuations de la puissance publique locale quant aux questions de logement. Passer de la "Maison du Travailleur Étranger" à "Association Rhône-Alpes pour l'Insertion Sociale" traduit bien des mutations en cours, qui sortent la question de l'immigration de ses origines spécifiques. En d'autres termes, les foyers conçus dans les années cinquante et 60 pour des populations immigrées se diversifient de plus en plus pour accueillir tout type de populations...

Le tissu associatif lyonnais autour du logement et plus généralement de l'accueil des nouvelles populations immigrées est particulièrement fort et riche d'expérience. Que ce soit l'ALPIL, Forum-Réfugiés, ARALIS, Habitat & Humanisme pour les

plus grosses et les plus visibles des associations. Ces associations ont la particularité de travailler en lien très fort avec la commande publique ou les financements publics puisque leur viabilité en dépend tout en maintenant une résistance forte à toute tentative d'instrumentalisation. Ainsi, l'ALPIL (Association Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement), au début des années 1990 peut participer à la mise en place des premiers observatoires du logement ou encore à la première Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale liée aux questions du saturnisme infantile. Ce savoir-faire, appuyé sur l'existence d'un fort pôle humanitaire à Lyon, créerait presque un problème aux autorités. En effet les départements voisins, renverraient du coup trop volontiers leurs primo-arrivants vers cette agglomération. Cependant, cette richesse du tissu associatif ne doit pas masquer la faiblesse des volontés politiques sur les questions des liens complexes entre logement et immigration. Dans l'agglomération lyonnaise comme ailleurs, la mixité permet surtout de contraindre l'entrée au logement HLM de populations sur des critères ethniques dont on peut interroger la pertinence d'autant plus qu'ils restent non-dits au grand jour et pourtant vécus au quotidien par les professionnels qui en ont la charge.

Aujourd'hui, les questions liées au logement sont toujours aussi cruciales tant du côté des nouveaux arrivants, (avec par exemple la réapparition de bidonvilles, aujourd'hui en 2002), que du côté des populations logées dans le parc HLM. Les vellétés de démolition des grands ensembles avancées par de nombreuses municipalités comme une nécessité locale posent à l'échelle intercommunale de nombreuses questions : comment gérer pour les populations ces opérations d'envergure ? Comment tenir ensemble la croissante socialisation de la demande et la diversification de l'offre qui va vers toujours plus de produits de meilleure qualité et donc plus coûteux ? Et surtout comment lutter contre les processus de stigmatisation du logement social qui font que n'importe quel nouveau programme en banlieue ouest de Lyon est vite en butte à la résistance des riverains. Autant les rivalités entre communes dans le captage des entreprises ont pu se résoudre à travers la Taxe Professionnelle Unique, autant sur la question du logement, depuis des décennies, les communes à

l'intérieur de l'agglomération jouent à se renvoyer ceux qu'elles considèrent comme immigrés qui sont souvent français... Une véritable politique du logement à l'échelle de l'agglomération reste encore à construire⁴.

• Le milieu associatif

Il y a de longue date à Lyon un milieu associatif intéressé aux questions d'immigration. Sa principale caractéristique fût peut-être même le trop plein tant ce milieu, en particulier dans les années 1970 eût du mal à trouver et dégager des positions communes. Il n'est pas anodin de constater qu'il n'y eut jamais d'ASTI³ à Lyon, alors même que dans de nombreuses autres villes de France, c'était un des lieux de rassemblement de militants attachés aux questions d'immigration. C'est du côté du renouvellement associatif autour des enjeux liés à l'intégration qu'est sans doute l'apport le plus important de ces vingt dernières années à Lyon. Pourtant, tout se passe comme si cette effervescence associative autour des associations de jeunes issus de l'immigration dans les années 1980 n'avait jamais pu déboucher sur un relais politique. C'est d'abord autour de bavures policières que les premières mises en visibilité d'un futur " phénomène beur " prennent formes⁵. Ce sont les premières grèves de la faim qui sont lancées en 1981 par le père Delorme, le pasteur Jean Costil et des jeunes en particulier de Vénissieux.

Lyon est alors la ville à l'origine des deux grandes marches des " beurs " en 1983 et 1984, la ville dont on parle en haut-lieu depuis les événements des Minguettes de l'été 1981 et la mise en place des premières opérations "prévention été" consécutives : le début de l'institutionnalisation de la politique de la ville. La marche de 1983, lancée par Toumi Djaidja avec le soutien de Christian Delorme constitue et est pensée comme une alternative non-violente aux relations musclées voire criminelles qu'entretient la police avec les jeunes issus de l'immigration. Ensuite, c'est le mouvement de Zaama d'banlieues puis les JALB qui permettent qu'une députée issue de l'immigration maghrébine lyonnaise soit représentée au parlement européen : Djida Tazdait.

Ce milieu associatif est particulièrement foisonnant

dans les années quatre-vingt et le début des années 1990, porté qui plus est par les premiers financements qui arrivent dans le cadre de la Politique de la Ville et en particulier avec le FAS. Très vite cependant, les enjeux relatifs à la professionnalisation de ces jeunes porteurs de projets associatifs, la circonscription des enjeux qu'ils portent au local ou aux "effets quartiers" font finalement que le territoire local, ressource initiale devient une contrainte pour ces militants qui peu à peu abandonnent le terrain dans les années quatre-vingt-dix. Les professionnels de la Politique de la ville, et au premier plan d'entre eux les chefs de projet, qui avaient permis par leur soutien d'aider à la structuration de ces associations courent aujourd'hui derrière ces mêmes associations à travers la répétition incantatoire du discours de la participation des habitants... Ces jeunes membres d'associations avaient aussi la particularité de venir bousculer les habitudes professionnelles locales en venant s'opposer aux professionnels en place, en particulier dans les équipements MJC ou centres sociaux, qu'ils connaissaient par ailleurs très bien puisque ces mêmes jeunes étaient passés par ces mêmes équipements... Cette conflictualisation ne fut pas sans effet ni du côté du travail social ni du côté de ces jeunes en voie de professionnalisation.

Plus compliqué encore, ces jeunes militants associatifs, lorsqu'ils continuent à militer, devient leurs engagements politiques de la gauche à la droite. Citons l'exemple de Saint-Fons aux élections municipales de 2001, où une liste de jeunes issus de l'immigration a fait alliance avec la droite locale pour faire tomber l'ancienne équipe municipale socialiste. Ces mêmes jeunes sont pourtant en réseau avec les membres d'Agora, à Vaulx-en-Velin, qui avaient constitué de leur côté une liste contre la municipalité, de gauche, sur une logique encore plus à gauche. Voilà qui témoigne

bien de ces nouvelles complexités. C'est vraisemblablement l'échec le plus flagrant de cette période récente, celui de l'intégration à la représentation politique. Il n'est pas simplement lyonnais mais renvoie bien à une histoire nationale où l'instrumentalisation de la question de l'immigration, les atermoiements politiques autour du Front National ont permis à la fois l'émergence de jeunes militants et en même temps leur effondrement à grande vitesse, sans réelle intégration par les partis traditionnels.

Ces mouvements de jeunes issus de l'immigration n'ont pas toujours réchappé des feux croisés de bien des discours. Ils sont accusés par les Renseignements Généraux d'intégrisme, auquel participaient réellement une faible partie d'entre eux. Ils sont accusés de vivre sur le dos du quartier et de se professionnaliser sur les malheurs du quartier pour ceux qui y ont vu un moyen d'entrer dans la vie professionnelle. Ils sont suspectés de ne jamais être clairs politiquement pour ceux qui tentaient de défendre des lignes politiques, et toujours soupçonnés d'activités culturelles plutôt que culturelles. Ces mouvements sont en butte aujourd'hui à un sérieux essoufflement auquel la Politique de la Ville essaie de porter remède, mais qui ne trouve plus aujourd'hui beaucoup d'écho. Dans le même temps les militants restant, recomposent à leur manière l'action politique sur des bases qui viennent dépasser les clivages traditionnels droite-gauche. Mais pour ces militants restants, combien de perdus en milieu de course ? Aujourd'hui, le milieu associatif lié aux questions d'immigration apparaît particulièrement morcelé, de plus en plus professionnalisé et surtout n'ayant que peu de prises sur la réalité des situations vécues dans les quartiers où résident ces fameux publics de l'immigration que l'on ne sait plus définir...

Conclusion

C'est principalement sur la question du logement et des associations de jeunes d'origines immigrées que la place lyonnaise a été la plus inventive, de la part des initiatives de la société civile ou des associations qui travaillent toujours contre et avec la puissance publique. Et pourtant, d'une certaine façon, tout se passe comme si les choses n'avançaient pas. Du côté des politiques du logement, les déséquilibres entre l'Est et l'Ouest lyonnais sont toujours aussi forts. La récente loi SRU ne semble pas encore vraiment opérante tant les réticences de certains élus locaux à la construction de logements sociaux sur leur territoire est forte. Du côté du champ associatif, les années quatre-vingt ont vu la naissance d'une myriade d'associations de jeunes issus de l'immigration, qui peu à peu, prise entre trop de contradictions ont dû laisser la place soit à des associations plus professionnelles soit à une forme de vide social derrière lequel la Politique de la Ville court aujourd'hui. Parallèlement, un intense effort a été fait du côté de la promotion de

l'agglomération lyonnaise comme ville de l'internationalité en direction des milieux économiques et touristiques. L'agglomération lyonnaise a toujours été un lieu de l'internationalité et de l'accueil des populations migrantes. L'accueil et la valorisation de ces populations, constitueraient à l'évidence un atout et non pas un frein, pour cette ouverture à l'international. ■

■ ■ ■ ■ ■

- 1 - cf. le rapport du Haut Conseil à l'Intégration de février 1991.
- 2 - Voir le sondage Sofres de Lyon-Mag de septembre 2002 où ce sont les jeunes de banlieues, qui sont désignés comme devant bénéficier prioritairement de l'effort de solidarité local.
- 3 - Association de Solidarité avec les Travailleurs Immigrés.
- 4 - Un article d'Olivier Brachet (Forum réfugiés), sur la situation du logement des immigrés dans l'agglomération lyonnaise fait le constat que, même si le Grand Lyon a élargi ses compétences techniques sur la question, peu a changé politiquement.
- 5 - Voir à ce sujet les travaux d'Alain Battegay et Ahmed Boubeker.

R *“Les inégalités se creusent, entre l’Est populaire et l’Ouest résidentiel”*

encontre

avec Michel ROUGE

chef de la Mission Habitat de la Communauté urbaine de Lyon

Propos recueillis par Cédric Polère

Le concept de mixité sociale, qui consiste à organiser un équilibre des populations selon de multiples critères socio-économiques, reste-t-il pertinent aujourd’hui ?

Oui, mais il faut comprendre que la mixité sociale est un phénomène dynamique. Elle est réussie quand n’importe qui peut venir demander un logement où il veut. La mixité est rompue quand massivement des gens ne peuvent pas habiter dans les quartiers où ils veulent habiter, et que des gens refusent d’aller dans certains quartiers. Les quatre quartiers GPV (Grand Projet de Ville) de l’agglomération et ceux de la Politique de la Ville sont des lieux de mixité réduite.

Quelles sont les marges de manœuvre d’une politique de l’habitat dans une agglomération comme celle de Lyon ?

Votre question renvoie à celle des leviers sur lesquels les politiques publiques peuvent agir pour faire évoluer le cours des choses. Ainsi, au niveau macro-économique, on est dans un moment du développement économique mondial qui renforce les inégalités dans tous les pays. A Lyon, le creusement des inégalités entre l’Ouest résidentiel et l’Est populaire est directement lié au phénomène de globalisation de l’économie en général, qui suscite augmentation du chômage, privatisation-rentabilisation de l’habitat privé, précarisation des

gens, etc. Un levier efficace se situerait donc au niveau d’une gouvernance mondiale. Mais, bien sûr, il ne peut être question d’attendre que nous en soyons là pour agir, d’autant qu’il existe des leviers à disposition de la puissance publique locale. Aussi la question est de savoir quelle politique mener au niveau local dans ce contexte : si l’on ne facilite pas le développement économique, les entreprises et les capitaux vont ailleurs. Mais cette action n’est pas suffisante. En accompagnement, il faut une politique forte de réduction des inégalités, qui passe actuellement par la Politique de la Ville, par la Politique de l’Habitat. Vraisemblablement les moyens mis en œuvre jusqu’ici ne sont pas totalement à la hauteur de l’enjeu. Tant que l’on n’a pas pris conscience de ces phénomènes, on ne pourra les contrer avec les moyens qu’il faut. Mais la collectivité peut-elle prononcer un arbitrage à cette hauteur ? Rien n’est moins sûr.

Considérez-vous que la prise en compte de la nationalité et a fortiori de l’origine des populations, dans le cadre des politiques de peuplement, pourrait permettre de rééquilibrer les peuplements et de lutter contre les discriminations ?

On est assez opposé à des statistiques sur les populations d’origine étrangère. Les inconvénients seraient plus importants que les avantages. Et que signifie le fait de placer un

jeune Français dans une catégorie qui n’est pas tout à fait “française” ?

Mais il faut rappeler le contexte lyonnais. En 1993, un Secrétaire d’État a inventé les Plans d’Occupation du Patrimoine Social (POPS). En vertu d’une sorte de discrimination positive, il fallait afficher, en fonction de catégories de population et de pourcentages, les gens que l’on voulait faire venir dans le logement social. Dans l’agglomération lyonnaise, on n’a jamais voulu entrer dans un POPS, car on avait vécu des expériences malheureuses dans les années précédentes. Un préfet avait pour sa part voulu fixer un plancher de 20 % d’accès au logement social pour les populations étrangères ; or, la plupart des organismes HLM et des communes avaient pris ce plancher pour un plafond.

Sur l’agglomération, nous essayons de travailler sur les dossiers que l’on nous présente. Nous travaillons à faire reculer dans l’esprit des décideurs le rattachement d’un dossier à une “catégorie à risque” (jeune, étranger, chômeur, etc.). Nous voudrions aller vers des décisions fondées sur l’analyse individuelle de chaque dossier, en essayant de l’objectiver au maximum. Cela nécessite que l’acte d’attribution soit mené à plusieurs et que, en cas d’erreur, on puisse collectivement revenir sur un dossier et proposer un relogement mieux adapté.

R

encontre

"Donner la parole aux étrangers, qui sont souvent oubliés"

avec Sabiha AHMINE

Adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens, à la Mairie de Lyon

Propos recueillis par Cédric Polère

Considérez-vous qu'il y a un manque de prise en compte des aspirations des gens issus de l'immigration par les partis traditionnels ?

Un diagnostic objectif de la crise de la politique aujourd'hui dans notre pays, révèle un écart important entre les institutions classiques (partis, société civile...) et les aspirations réelles de nos concitoyens, notamment les exclus. La réponse n'est pas dans la création de listes ethniques. Cela risque de conduire, à terme, à des clôtures culturelles en place et lieu d'une véritable ouverture citoyenne, et d'une vraie modernisation de nos institutions. C'est le ghetto. La solution c'est la construction d'une nouvelle norme sociale et citoyenne. Ce qui obligera les partis déjà en place à s'ouvrir, se rajeunir, et accueillir de nouvelles idées. Nous avons besoin d'un vrai volontarisme social et d'une nouvelle discrimination positive pour construire une nouvelle norme citoyenne à l'image de la France et de la société d'aujourd'hui. C'est cela le sens à suivre pour redonner le pouvoir aux citoyens. Cette

démarche n'est pas artificielle. Car il ne faut pas confondre les listes ethniques avec la plupart des listes "indépendantes" qui se sont créées récemment. Ces dernières sont des listes citoyennes qui ont pris en compte les réalités sociales vécues par les jeunes issus de l'immigration et ont obtenu des scores relativement importants. Même si elles ont fait de bons scores, et même si leurs motivations confirment en partie mon analyse sur la crise de la politique, les listes citoyennes ne peuvent pas constituer une alternative politique, car elles ont besoin d'un vrai projet de société.

Vous soutenez le projet de création d'un Conseil municipal des Étrangers, qui devrait effectivement voir le jour. Qu'en attendez-vous ?

Ce sera un espace d'expression, de concertation, de consultation, et (...) de proposition. Dans la même configuration juridique du Conseil Lyonnais pour le Respect des Droits, ce qui n'est pas seulement symbolique, il s'agit là d'une commission extra-municipale, qui va dynamiser la

démocratie participative et la citoyenneté dans notre ville, en donnant la parole aux étrangers qui sont souvent oubliés.

La reconnaissance de l'apport des migrations doit-elle passer par la prise en compte effective des "mémoires immigrées" ?

La lutte contre les discriminations, pour le respect des droits et pour l'intégration, n'aura aucun sens sans un rappel rigoureux de la mémoire. Les processus identitaires, dont la résultante n'est autre que la citoyenneté par la résidence, s'appuient sur la transmission des références culturelles et des mémoires individuelles, familiales ou collectives. Or la mémoire de l'immigration est aujourd'hui marquée par des silences, par des trous vides, comme les trous de l'exclusion. Ce déni, correspondant aux expériences de l'exil et souvent confondus avec les espaces refoulés de la mémoire ouvrière et celles des quartiers populaires, n'est qu'un bannissement de la citoyenneté.

GENÈVE/Suisse

Quels changements ? Quel modèle d'intégration ?

Par Claudio BOLZMAN, *sociologue à Institut d'études sociales de Genève*

Introduction

La Suisse est un pays d'immigration depuis longtemps. Déjà vers la fin de la première guerre mondiale, la proportion d'étrangers avait atteint 15 % de la population résidante. Cette proportion a diminué entre les deux guerres, pour atteindre 5 % en 1941. Lors des " trente glorieuses ", le nombre d'étrangers et leur pourcentage dans la population ont cependant à nouveau fortement augmenté. En 2000, les étrangers sont 1 384 000 et représentent le 19,2 % de la population résidante, ce qui constitue la proportion la plus élevée en Europe après le Luxembourg. Quant au canton de Genève, les étrangers représentent plus d'un tiers des 400 000 habitants du canton.

Des estimations montrent que depuis 1945, 2 millions d'individus sont venus en Suisse comme immigrés ou sont des enfants d'immigrés. Sans les migrations, la population suisse n'atteindrait que 5,2 millions de personnes au lieu des 7,2 millions

actuels. En fait, la contribution de l'immigration à la croissance démographique ces cinquante dernières années en Suisse a été plus forte que dans les pays d'immigration classiques tels que les États-Unis, le Canada, l'Australie (Haug, 2001). Les nationalités les plus représentées sont actuellement les Italiens (320 000), les originaires de l'ex-Yougoslavie (190 000) et les Portugais (135 000). Ces derniers sont également les plus représentés à Genève.

Malgré la présence ancienne d'un nombre élevé d'étrangers sur son sol, malgré le fait que la grande majorité d'entre eux résident en Suisse depuis longtemps ou y sont nés, la Suisse rechigne à se percevoir comme un pays d'immigration. Pour comprendre cette retenue dans la reconnaissance du fait migratoire, il est nécessaire de se pencher sur l'évolution de la politique suisse dans ce domaine.

La politique d'immigration : un peu d'histoire

La politique migratoire pratiquée par la Suisse au cours du xx^e siècle a été principalement une politique d'immigration. Pour ce qui est de la politique de l'immigrant, les autorités fédérales ont considéré que l'intégration était dans une large mesure liée à l'insertion des migrants sur le marché du travail. Les autres aspects de celle-ci ont été délégués aux cantons et aux communes, ainsi qu'à l'initiative des immigrés.

La politique d'immigration est toujours régie par la loi sur l'établissement et le séjour des étrangers (LSEE) qui date de 1931. Cette loi systématise des pratiques éparses introduites vers la fin de la première guerre mondiale et est "dominée par le souci de police des étrangers" (Rohner, 1999). La

LSEE est une des plus anciennes d'Europe. Si elle a subsisté jusqu'à présent c'est parce qu'il s'agit d'une loi-cadre qui accorde au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au Conseil fédéral, la quasi totalité de la compétence de légiférer au niveau de l'ordonnance, le Parlement étant peu associé à la conception et à la discussion de cette politique. La LSEE est principalement concernée par la politique d'admission et laisse à la libre appréciation des autorités le nombre d'autorisations de séjour à accorder, "en tenant compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère" (art.16 LSEE). Les deux facteurs majeurs de la politique d'admission, les intérêts économiques et une certaine crainte du

nombre des étrangers, sont ainsi énoncés clairement.

En effet, déjà au début du xx^e siècle, la Police des étrangers introduit la notion d'Überfremdung, qui a tout d'abord été traduite en français par "envahissement de la Suisse par les étrangers", puis plus tard par "emprise étrangère" et plus récemment par "surpopulation étrangère" (Castelnuovo, 1978 ; Weil et Grünberg, 1997) qui apparaît même dans la LSEE. Cette notion institutionnalisée, qui perçoit l'étranger comme une menace pour la stabilité du pays, a marqué la politique d'immigration jusqu'à présent. Elle a été suivie par l'introduction, en 1964, de la notion de "pays éloignés" où il vaut mieux ne pas recruter de la main d'œuvre. Sont considérés comme pays éloignés, certains pays géographiquement proches, comme la Turquie, la Yougoslavie ou la Grèce. En revanche, des pays géographiquement lointains, comme le Canada et les États Unis, ne font pas partie de cette liste.

En 1991, dans le but de se rapprocher de l'Union européenne, la Suisse a formalisé encore plus clairement sa politique de recrutement au travers de ce qui a été défini comme le " modèle de trois cercles ". Celui-ci différencie les travailleurs potentiels en fonction de leur région de provenance. Le premier cercle est composé des travailleurs issus de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre échange (AELE) qui pourront bénéficier, à terme, de la libre circulation. Le deuxième cercle est intégré par des États industrialisés comme le Canada, les États Unis, le Japon où l'on pourra éventuellement recruter de la main d'œuvre, en fonction des

besoins de l'économie. Pour le troisième cercle, à savoir le reste du monde, notamment l'Europe de l'Est, l'Afrique, l'Asie et l'Amérique Latine, le principe de recrutement de la main d'œuvre n'est envisageable que de manière tout à fait exceptionnel.

Ce modèle a été fortement critiqué par un organisme officiel, la Commission fédérale suisse contre le racisme, qui a estimé en 1996 que " le modèle des trois cercles, avec ses prémisses ethnocentriques exerce un effet discriminatoire à l'égard de certains groupes d'habitants étrangers en Suisse et encourage les préjugés fondés sur l'hostilité à l'étranger et le racisme culturel à l'encontre des personnes appartenant au troisième cercle ou supposées telles ". C'est le cas notamment des ex-Yougoslaves et Turcs fort nombreux en Suisse.

Suite à ces critiques, ce modèle a été remplacé en octobre 1998, par un modèle de deux cercles. En effet, le deuxième et le troisième cercles ont été regroupés dans un seul cercle extérieur. Les personnes appartenant à ce cercle ont toujours peu de chances de pouvoir venir travailler en Suisse.

En fait, la politique d'admission est fortement sélective, à partir des critères économiques et d'origine géographique des migrants. La Suisse pratique un système de quotas : sur la base de la conjoncture économique, le Conseil fédéral fixe un contingent de nouveaux permis qui pourront être délivrés, principalement aux ressortissants de l'UE et de l'AELE. Ce plafonnement existe depuis 1974. Il est réglé par l'ordonnance limitant le nombre d'étrangers (OLE) du 6 octobre 1996.

La gestion différenciée des immigrés et ses effets

La politique suisse d'immigration est principalement une politique de la main d'œuvre. On perçoit les immigrés avant tout comme travailleurs de passage et non pas comme des gens venant s'installer de manière durable en Suisse. Jusqu'à un passé récent, la grande majorité des migrants ont été recrutés pour occuper des emplois peu qualifiés, dans des secteurs difficilement délocalisables. Leur présence a permis à certaines branches de l'économie de subsister en maintenant des salaires relativement bas. Leur statut juridique en Suisse est directement lié au travail. En effet, contrairement à la plupart

d'autres pays, la Suisse ne connaît pas de permis de travail distinct. L'activité lucrative d'un étranger est régie dans son autorisation de séjour.

En Suisse, il existe une grande variété d'autorisations de séjour. Les travailleurs de l'après-guerre ont dû passer par plusieurs statuts jusqu'à pouvoir obtenir un permis d'établissement (permis C) qui donne presque les mêmes droits que ceux des travailleurs nationaux sur le marché du travail. Sur la base des accords bilatéraux conclus avec 23 pays, presque tous européens, le permis C, d'une durée illimitée peut être établi après 5 ans. Pour les autres étrangers, il est

accordé après 10 ans de séjour ininterrompu (Bolzman et al. 2002). L'idée sous-jacente à ce modèle était de permettre l'installation progressive des travailleurs étrangers qui avaient "fait leurs preuves". Parallèlement, ceux dont le statut juridique était précaire servaient de tampon conjoncturel, en cas de détérioration de la situation sur le marché de l'emploi, en perdant leur autorisation de séjour¹.

La politique d'immigration se caractérise ainsi par la différenciation de la main-d'œuvre étrangère entre une fraction précaire et une fraction stabilisée. La première comprend des saisonniers, des demandeurs d'asile, des permis de courte durée, des admissions provisoires, des frontaliers et des permis annuels (permis B) sur lequel s'exerce un important contrôle administratif : interdiction de changer de secteur économique, voire d'entreprise, absence de mobilité géographique, impossibilité du regroupement familial (sauf pour les permis B) et limitations d'accès au logement. Cette catégorie fait l'objet d'une intense rotation. Le passage d'un statut précaire à une situation stable est possible, bien que fort difficile. La fraction stabilisée comprend les titulaires d'un permis d'établissement (permis C). Le renouvellement constant du secteur le plus précaire de la migration permet l'amélioration du statut juridique individuel des migrants qui réussissent à se maintenir dans le pays. La gestion étatique vise une certaine congruence entre l'amélioration du statut juridique (qui demeure néanmoins toujours précaire pour l'étranger) et l'amélioration du statut socio-économique (Bolzman, Fibbi, Valente, 1992). La limite de cette amélioration se trouve dans le difficile accès à la nationalité suisse : la procédure de naturalisation est longue, coûteuse et tatillonne. En conséquence, le nombre d'étrangers demeure plus important que dans d'autres pays européens disposant de procédures plus simples d'accès à leur nationalité (Commission fédérale, 1999)².

La politique migratoire vit toutefois une période de changements en Suisse. Tant les politiques d'immigration que les politiques de l'immigrant sont en train de se modifier.

En Suisse en effet, il existe une conscience croissante de la nécessité de développer une politique de l'immigrant qui favorise activement les processus d'intégration des personnes d'origine étrangère. C'est ainsi qu'au niveau fédéral un article de loi sur l'intégration (LSSE art. 25) a été approuvé par le Parlement et une ordonnance d'application est entrée en vigueur le

13 septembre 2000. Cette législation permet à la Confédération de donner une impulsion politique et financière à des projets qui encouragent diverses formes de participation des immigrés dans la société de résidence.

Cette nouvelle prise de conscience s'exprime également par la mise en œuvre des législations cantonales sur l'intégration ou par l'adoption, par certaines grandes villes de lignes directrices (Leitbild) visant à élaborer une politique cohérente d'intégration. Le canton de Genève s'est doté en particulier d'une loi sur l'intégration des étrangers qui est entrée en vigueur le 15 septembre 2001. Cette loi institue notamment un Bureau de l'intégration dirigé par un délégué à l'intégration. Si par le passé ce canton avait pris un nombre important des mesures en faveur de l'insertion des étrangers dans le domaine de la scolarisation, de la formation, de l'emploi, du logement, de l'apprentissage de la langue locale, de l'information, etc., c'est la première fois que le canton exprime la volonté d'élaborer une politique cohérente dans le domaine de l'intégration.

La loi précise en effet quelles sont les missions du Bureau, codifiant ainsi un certain nombre de tâches qui étaient effectuées par le passé et ajoutant un certain nombre de nouvelles visant à favoriser l'accès des étrangers "à tous les vecteurs d'intégration". Parmi les objectifs principaux on cherche à favoriser "l'égalité des droits et des devoirs".

Cependant on peut constater que les efforts du canton de Genève, comme ceux d'autres cantons, ne vont pas de pair avec ce qui se passe au niveau de la politique fédérale d'immigration. Le Conseil fédéral se propose de modifier cette politique d'immigration, à partir notamment de l'élaboration d'un projet de nouvelle Loi sur les étrangers (Letr) qui vient d'être approuvé en mars 2002 par l'exécutif³. La principale innovation introduite par la Letr dans sa version actuelle est le fait de favoriser la venue de personnel hautement qualifié, quelle que soit son origine géographique, en lui garantissant entre autres toute de suite des conditions juridiques stables leur permettant dès leur arrivée d'envisager une installation durable dans le pays de résidence. En revanche, elle ferme encore plus les portes aux migrants non ou peu qualifiés originaires des pays autres que ceux de l'UE et l'AELE. Elle table sur le fait que ce sont les ressortissants de ces derniers pays, dans un contexte de libre circulation, qui vont occuper ces emplois⁴.

La nouvelle politique migratoire ou comment produire de l'intégration non-intégrée

Le message qui se dégage des modifications en cours de la politique migratoire est à peu près le suivant :

- il convient d'encourager davantage l'intégration des étrangers résidants ainsi que de nouveaux arrivants qui seront sélectionnés par la Suisse ;
- l'intégration passe par l'apprentissage d'une langue nationale et l'accès à un emploi stable ;
- les étrangers qui ne sont pas indépendants du point de vue économique ne peuvent pas être considérés comme intégrés et il ne faut pas faciliter leur installation sur le plan juridique ;
- les ressortissants non qualifiés de l'Europe de l'Est et du Tiers-monde sont en principe non-intégrables et ne doivent pas être admis à résider en Suisse.

Une telle logique peut contribuer à produire certains effets qui rendent impossible l'intégration d'une fraction importante des étrangers.

Sur le plan socio-économique, elle peut conduire à un renforcement de la segmentation du marché du travail et de l'immigration elle-même. La division traditionnelle entre travailleurs stabilisés et précaires risque en effet de s'accroître. On aura d'une part des travailleurs qualifiés bénéficiant rapidement de tous les droits citoyens, à l'exception des droits politiques ; d'autre part une proportion croissante de travailleurs de l'ombre, n'ayant guère de chances de régulariser leur situation et vivant dans une situation extrêmement précaire, sans protection face à l'arbitraire. Le peu d'écho que les revendications du mouvement des "sans papiers", en faveur de la régularisation des personnes sans statut de séjour, ont rencontré jusqu'à présent auprès des autorités fédérales montre que cette tendance est déjà à l'œuvre⁵.

Par ailleurs, une partie des personnes qui bénéficieront d'un statut provisoire (permis de courte durée) et même quelques personnes "sans

statut" obtiendront probablement à terme des permis B ou C et pourront s'établir en Suisse. Si on ne favorise pas l'intégration de ces travailleurs et de leurs familles dès les premières années de séjour, les effets pervers de cette absence de politique se feront sentir quelques années plus tard, comme ce fut le cas pour les immigrés recrutés dans les années cinquante et 60 (Bolzman, Fibbi, Vial, 1999).

Enfin, sur le plan symbolique, la politique d'immigration, en distinguant deux catégories de travailleurs : d'une part les "bienvenus", généralement très qualifiés et originaires des États industrialisés ; d'autre part les "malvenus", plutôt moins qualifiés et originaires des États du Sud et de l'Est, accentuera les préjugés sur la "distance culturelle" et la capacité différentielle d'intégration de certaines populations⁶, rendant par là plus difficile le travail en faveur de l'intégration menée au niveau de la politique du migrant. En fait, nous sommes en présence d'un cas classique de ce que le sociologue nord-américain Robert Merton définissait comme une "prophétie créatrice" : on fait tout pour rendre l'intégration des immigrés originaires de certains pays impossible et après on leur reproche de ne pas vouloir s'intégrer.

Ce phénomène paradoxal n'est pas propre à la Suisse : la majorité des États industrialisés accentuent la sélectivité géographique et ethnique des migrants aux frontières et élaborent en même temps des politiques d'intégration qui se veulent plus égalitaires. La question qui reste posée est la suivante : quelle efficacité peuvent avoir les politiques d'intégration lorsqu'en même temps on souligne, par le biais des politiques d'immigration, que certains migrants n'ont pas leur place dans les sociétés du Nord ? ■

■ ■ ■ ■ ■

1 - Ce fut le cas notamment lors de la crise des années 1970 et lors de celle de 1983-1984 (Bolzman, 2001a, Flückiger, 2000).

2 - Une révision du droit de la nationalité est actuellement en cours qui devrait permettre une simplification des procédures du moins pour les étrangers de la deuxième et de la troisième génération.

3 - Cette loi doit encore être approuvée par le parlement.

4 - Le 21 mai 2000, le peuple suisse a approuvé les sept accords sectoriels avec la CE par 67,2 % des voix. Suite à ce vote, la Suisse a déposé le 16 octobre 2000 à Bruxelles l'acte de ratification des sept accords bilatéraux signés le 21 juin 1999. Le Parlement européen a pour sa part approuvé les sept accords bilatéraux le 4 mai 2000. Après ratification des États membres de l'UE, les accords sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. Avec cet Accord en effet, la Suisse accorde un droit d'entrée, de séjour, d'accès au marché du travail et de demeurer sur son territoire aux citoyens de l'Union européenne (UE). Les États membres de l'UE accordent la réciprocité aux citoyens suisses. La libre circulation des personnes ne bénéficie pas seulement aux salariés et à leurs familles, mais aussi aux indépendants et aux personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative.

L'Accord bilatéral sur la libre circulation prévoit un passage graduel et non automatique à la libre circulation des personnes. Celle-ci ne sera introduite qu'au terme de la période transitoire, soit d'abord à titre temporaire après cinq ans, puis à titre définitif au bout de douze ans seulement (Bolzman et al., 2002).

5 - Des mouvements de sans-papiers se manifestent de manière très active dans plusieurs cantons depuis l'été 2001 : des occupations d'Églises, des grèves de la faim, des manifestations, des pétitions, qui ont rencontré un large écho dans les médias, ont eu lieu ; malgré ces actions, la majorité du Parlement fédéral a refusé, lors de la session d'automne 2001, d'aborder la question des sans-papiers. Les autorités fédérales refusent toute solution de régularisation collective. Jusqu'à présent un faible nombre de sans-papiers a pu obtenir une autorisation de séjour.

6 - Les préjugés à l'égard des ressortissants de l'ex-Yougoslavie sont très forts (Hoffmann-Novotny et al., 1997). La ségrégation résidentielle à l'égard des immigrés provenant de la Turquie et de l'ancienne République Yougoslave est aussi en augmentation, alors qu'elle diminue pour les Italiens, les Espagnols et les Portugais (Haug, 2001).

Bibliographie sommaire :

- Bolzman, C. (2001). "Intégration et citoyenneté : une typologie des modèles d'insertion des migrants aux sociétés de résidence" in Perregaux, C., Ogay, T.,
- Leanza, Y. & Dasen, P. (Ed.), "Intégrations et migrations : Approches pluridisciplinaires", l'Harmattan, Paris.
- Bolzman, C. & Eckmann, M. (2000). "Politiques migratoires et intégration : un paradoxe non résolu" in Interdialogos, N°2, 2-6.
- Bolzman, C., Fibbi, R., Valente, L. (1999). "Les racines locales des immigrés ou comment inventer un nouvelle citoyenneté" in Espaces et Sociétés, N° 68, 47-65.
- Haug, W., (2001). "Nouveaux espaces de l'interculturalité en Suisse : utopie ou réalité ?" Communication au Congrès ARIC, Genève, 27 septembre
- Rohner, K. (1999). "La politique suisse des étrangers en mutation" in La vie économique -Revue de politique économique, N° 3, 18-24.
- Weill, A. & Grunberg, K., (1997). "La police des étrangers : de l'Ueberfremdung à la politique des trois cercles, ou la métamorphose d'une idée fixe". ACOR, Cahier n° 2, Lausanne.

T

émoignage

Vous avez dit intégration ?

Par Jean-Stéphan CLERC

Coordinateur du Centre de Contact Suisses-Immigrés de Genève

Intégration ? Autant de définitions que de personnes interrogées. Selon nous, les raisons de cet éclatement théorique sont à rechercher dans le fait que l'intégration est un processus et non un état de fait. Par définition, un processus n'étant pas statique, il ne peut être défini avec exactitude une fois pour toutes. Cependant, une chose est pourtant évidente : l'intégration est un mouvement réciproque, de la société d'accueil vers l'étranger et vice versa. Nous entendons par "intégration" un processus d'apprentissage permanent de la société et de son fonctionnement qui associe et engage les "étrangers" et les "suisses" à participer à un présent et un avenir commun. Si l'intégration n'est pas toujours simple à définir entre la société civile, les autorités et la population en général, il est néanmoins possible d'énoncer des buts à atteindre. Ceux-ci doivent viser à favoriser l'égalité des chances entre personnes suisses et étrangères.

Si nous prenons l'exemple de la Suisse, une chose est sûre : il n'a jamais existé une politique d'intégration digne de ce nom. Depuis plus d'un siècle, les autorités suisses ont considéré l'immigration comme un

phénomène conjoncturel et temporaire, et non structurel et permanent. En effet, l'histoire de la politique suisse à l'égard des étrangers nous montre qu'elle a été conçue durant de nombreuses années selon un modèle dit de "rotation" selon lequel le but visé n'était pas la sédentarisation et l'intégration des étrangers mais une permanence réduite.

À partir des années soixante, suite au flux massif de travailleurs en provenance de l'Italie, l'Espagne et du Portugal, on observe des initiatives d'assimilation - non d'intégration - de cette population étrangère. Dans les années soixante-dix, le Conseil Fédéral édicte des ordonnances successives afin de restreindre l'arrivée des migrants en imposant aux cantons des contingents d'autorisation de séjour et de travail.

C'est aussi dans ces années-là que l'idée de l'intégration de la population étrangère prend le pas sur celle de leur assimilation. Cependant, une politique d'accueil et d'intégration cohérente au niveau national n'a pas vu le jour jusqu'à aujourd'hui. L'État de Genève, dont la population étrangère représente presque le double de la moyenne nationale (40 %) s'est pourvu depuis 2001 d'une loi sur

l'intégration des étrangers, un pas immense pour Genève.

La cohabitation, la vie quotidienne ne posent pas a priori de gros problèmes dans le Canton de Genève, cette Genève multiculturelle dont les autorités et les médias vantent bien souvent cette caractéristique du canton. Et pourtant cet aspect n'est pas pris en compte dans l'organisation de la société.

Malgré une population étrangère importante à Genève, on ne déplore pas de tensions xénophobes particulières. On assiste cependant encore et toujours à un décalage entre la façon de considérer l'étranger, il subsiste encore beaucoup de *m a l e n t e n d u s*, de représentations erronées d'un côté comme de l'autre, voire des fantasmes qui donnent lieu à des discriminations, des frictions et des tensions. Encore bien souvent les différentes *c o m m u n a u t é s* (suisses/étrangères et étrangères/étrangères) se côtoient sans se rencontrer, ne favorisant pas la rencontre et la découverte de l'Autre.

Depuis février 2002, le Conseil d'État genevois a nommé sa déléguée à l'intégration, pour mettre en œuvre la loi de 2001.

Les principes de cette loi sont triples :

- assurer les conditions pour une intégration des étrangers dans la société d'accueil ;
- promouvoir l'égalité des chances entre suisses et étrangers ;
- créer les conditions pour qu'étrangers et suisses participent ensemble à la vie sociale de la cité.

La loi prévoit la mise en place d'un bureau d'accueil unique pour tous les nouveaux arrivants et la constitution de commissions avec des représentants de communautés étrangères et spécialistes de la question, ayant comme tâches de conseiller sur la politique d'intégration, d'aider la déléguée dans l'accomplissement des buts de la

loi et de réaliser des évaluations dans ce domaine.

Il est encore trop tôt de faire un bilan sur l'application de cette loi et de la mise sur pied du nouveau bureau de l'intégration. 2002 aura permis à la déléguée de tisser des liens avec les différentes communautés, de bien sentir la configuration de la situation actuelle et de bien connaître les différentes expériences d'intégration des organisations travaillant dans le domaine de la migration. 2003 devra être l'année de la visibilité et la mise sur pied d'actions concrètes pour démontrer de réelles applications de cette nouvelle loi.

A quand une politique nationale d'intégration qui permettrait de

rééquilibrer la politique suisse des migrations pour que les lois de plus en plus restrictives de contrôle ne supplantent pas celles de l'intégration ?

L'enjeu est grand ! Il s'agit de permettre aux personnes suisses et étrangères de parvenir à définir ensemble plutôt que séparément un avenir commun. Des possibilités de réelles participations politiques demeurent indispensable (déjà on est en droit de se poser une question fondamentale dans notre réalité genevoise : à quand le droit de vote et d'éligibilité des étrangers sur Genève ?). Il s'agit enfin d'un débat concernant le destin des étrangers en Suisse, et par là même, du destin des suisses. ■

GAND/Belgique

L'intégration dans la classe ouvrière et les discriminations légitimes

Par **Andréa RÉA**, sociologue à l'Université Libre de Bruxelles

Introduction

L'intégration des immigrés et de leurs descendants au sein de la société belge s'est posée assez tardivement, comme du reste dans les autres pays européens. Deux raisons peuvent être évoquées pour expliquer ce retard. La première tient au projet migratoire lui-même. Beaucoup d'immigrés ont envisagé leur immigration comme un événement temporaire. Contrairement aux émigrations outre-atlantique, les émigrations au sein et vers l'Europe n'ont que très rarement été considérées comme des mouvements définitifs. Dès lors, l'imaginaire du retour au pays a été très présent au sein des familles immigrées. De leur

côté, les autorités publiques ont également pensé l'immigration comme un phénomène provisoire. L'immigration était réduite à sa fonction d'adaptation conjoncturelle de la main-d'œuvre. La Belgique, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et d'une certaine manière la France¹, ne se sont jamais pensés comme des États d'immigration. En ne considérant l'immigration que sous sa dimension strictement économique, la Belgique n'a organisé des politiques d'accueil dans les domaines du logement, de l'enseignement, de la culture que très tardivement.

L'intégration dans la classe ouvrière et les discriminations légitimes

Cette absence de politique publique ne signifie pas qu'aucun processus d'inclusion n'ait eu lieu. Entre 1947 et 1974, l'intégration des travailleurs immigrés s'est réalisée principalement par la communauté de travail et elle s'est traduite essentiellement par leur inclusion dans la classe ouvrière.

L'intégration des travailleurs immigrés dans la classe ouvrière relève d'un double processus contradictoire en ce sens qu'elle procède à la fois de l'isolement et de la coexistence. Dès lors, à la suite de ce qu'écrit M. Tripiet, on peut dire que "La place des immigrés dans la classe ouvrière est donc marquée à la fois par l'intégration et le rejet"². Cette proximité et cette distance se construisent sur la défiance des travailleurs belges envers les étrangers et sur l'évitement de la part des travailleurs immigrés, persuadés de leur séjour temporaire, à l'égard des Belges.

En fait, les immigrés et leurs familles ont trouvé dans certains groupes intermédiaires des espaces d'intégration. En effet, à partir de leur insertion dans le monde du travail, les immigrés vont trouver dans les organisations syndicales et dans des associations qui leur sont liées des espaces de

rencontre, d'entraide et de solidarité. Finalement, l'intégration des immigrés s'est faite dans un premier temps grâce à ces divers groupes intermédiaires belges et aussi à ceux du pays d'origine des migrants transplantés en Belgique. En effet, la plupart des immigrés provenant d'un pays de l'Europe du Sud ou de la Turquie, et à la différence du Maroc, ont reconstitué en Belgique des associations sociales, politiques et culturelles sur la base de leur pays d'origine. En période de croissance économique, les immigrés se sont donc intégrés par le travail et les communautés de travail.

Les préjugés raciaux ont accompagné ce processus d'intégration, au point de constituer une des modalités du vivre ensemble, impliquant parfois des blessures morales.

Le rejet a impliqué notamment la ségrégation résidentielle, faisant apparaître les quartiers immigrés en Wallonie et à Bruxelles, et la discrimination à l'emploi. Pour autant l'affectation des immigrés à certains emplois et pas à d'autres, le lien imposé aux immigrés, dans leurs contrats de

travail, de travailler pour des employeurs spécifiques, l'interdiction pour certains de changer de secteur d'emploi n'ont jamais été appréhendés comme des pratiques discriminatoires. Il en va de même pour le logement ou pour la scolarité. Les immigrés ont été placés depuis leur arrivée à des postes de travail et installés dans des espaces urbains qui leur étaient attribués. Au niveau de l'enseignement, la tradition des Centres psychomédico-sociaux, chargés de l'orientation scolaire, dirigeant systématiquement les enfants d'immigrés vers l'enseignement professionnel plutôt que vers

l'enseignement général n'a jamais été perçue comme une pratique discriminatoire. Dans la mesure où on leur trouvait quelque justification fondée sur le statut juridique de l'étranger et le statut sociologique de l'immigré, ces discriminations n'apparaissaient pas comme illégitimes. On ne parlait pas alors de discrimination parce qu'il était aussi convenu qu'il n'existait pas d'égalité entre les Belges et les immigrés en raison même du statut et du rôle de ces derniers.

De l'intégration dans la classe ouvrière à l'intégration dans la société

À partir du moment où est promu un discours politique sur l'intégration des étrangers notamment en favorisant leur naturalisation, ces pratiques discriminatoires perdent de leur légitimité. Dans la mesure où une pratique de discrimination raciale consiste à produire un traitement différentiel sur base de l'origine raciale ou ethnique, elle s'inscrit bien sûr en opposition avec le principe d'égalité, sous-entendu par les politiques d'intégration.

Le paradoxe de la discrimination, comme Myrdal³ l'a montré pour les Etats-Unis dès 1944, est qu'elle surgit lorsque les frontières culturelles entre les nationaux et les immigrés se réduisent ; c'est alors que les préjugés raciaux et les discriminations raciales sont les plus criants. En somme, la discrimination raciale surgit lorsque l'intégration est faite. La discrimination sert ainsi à mettre de la distance là où il y a de la proximité. L'intégration des immigrés et l'apparition de la discrimination vont de pair ; et plus exactement même, les politiques publiques d'intégration des immigrés et les processus d'intégration sont générateurs de discriminations raciales.

La construction de la politique d'intégration des immigrés de la Belgique peut être décomposée en deux périodes distinctes. La première, que je qualifie de processus de "citoyennisation", s'étend jusqu'en 1981. Elle correspond au processus d'attribution collective de droits aux immigrés qui sont, par ailleurs, toujours juridiquement des étrangers. La deuxième période commence en 1984 et s'étend jusqu'à nos jours. Elle correspond à l'extension individuelle de droits égaux à ceux des Belges sur la base de

l'acquisition de la nationalité belge. La première phase se caractérise par l'attribution de nouveaux droits aux immigrés, levant ainsi certaines discriminations légales. Il en va ainsi, par exemple, du droit acquis en 1971 par les étrangers de pouvoir être éligibles aux conseils de prud'hommes, sous les mêmes conditions que les Belges. Après les grèves de la faim à l'Université de Louvain en 1970, naît un mouvement de défense des droits des immigrés, qui formule trois revendications principales : une loi sur le statut des étrangers, une loi réprimant le racisme et une loi octroyant le droit de vote aux élections communales. Au terme de dix ans de lutte, les deux premières revendications aboutissent : la loi sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est votée en décembre 1980 et de même celle réprimant le racisme en juillet 1981. Avec la loi de 1980, les étrangers, objets du droit positif, commencent à bénéficier de droits subjectifs. Ils bénéficient d'une sécurité de séjour et peuvent notamment recourir aux tribunaux contre toute mesure discrétionnaire prise à leur encontre. Avec la deuxième loi, l'État et les citoyens disposent d'une législation capable de réprimer le racisme et l'incitation à la haine raciale. Par contre, l'octroi du droit de vote n'est pas obtenu parce qu'il n'existe aucun consensus politique sur cette question en 1981. Toutefois, la période est aussi marquée à partir de 1968 par un événement capital dont les effets s'approfondissent par la suite. Sur la base du principe de non-discrimination, des directives européennes transforment certains immigrés en ressortissants d'un État membre de la CEE (les Italiens, et ensuite les Grecs, les Portugais et les Espagnols), assimilant leurs droits à ceux des

Belges sans changement de nationalité. Ces mesures initient la séparation juridique entre immigrés communautaires et immigrés extra-communautaires, et surtout attribuent des garanties différentes en matière de lutte contre les pratiques discriminatoires, les premiers étant mieux protégés que les seconds.

La deuxième période débute en 1984. C'est l'époque de la consécration publique et politique du terme "intégration". Une politique et un discours publics sur l'intégration s'affirment, bien qu'ils s'énoncent par une injonction paradoxale⁴ : "vous pouvez rester, mais tout serait mieux si vous n'étiez pas là". La date de 1984, premier moment clé, correspond à la première politique d'intégration structurelle entreprise par l'État. Elle consacre la modification du code de la nationalité qui va surtout avoir pour effet l'acquisition de la nationalité belge par de très nombreux jeunes issus des immigrations de l'Europe du sud, et non les populations les plus visées par le racisme institutionnel et politique des années quatre-vingt (les Marocains et les Turcs). Le second moment clé de la politique fédérale d'intégration naît avec la création du Commissariat royal à la politique des immigrés en 1989. Deux acteurs provoquent, en 1991, l'élaboration d'un consensus des élites politiques sur l'institutionnalisation de cette politique : les électeurs d'extrême droite en Flandre et les jeunes immigrés impliqués dans les émeutes urbaines à Bruxelles. La politique institutionnalisée d'intégration des immigrés est construite autour de trois axes : la lutte contre le racisme, l'assouplissement continu des modes d'acquisition de la nationalité belge et des politiques sociales locales qui visent à la pacification urbaine et à la lutte contre les désavantages sociaux des immigrés. On constate par ailleurs que la politique en cette matière est de moins en moins une Pensée d'État⁵ unique dans la mesure où Flamands et francophones pensent et agissent différemment sur ce sujet.

Des conceptions différentes en Flandre et en Wallonie

La Flandre et la Communauté française, entités fédérées, développent à partir de 1990 des politiques d'intégration différenciées. En Communauté française domine une conception "républicaine" de l'intégration qui tend à nier les spécificités culturelles d'origine des immigrés et de

leur descendants par, entre autres, un consensus sur l'apprentissage nécessaire de la langue française et le refus de promouvoir la langue et la culture d'origine dans le cadre de politiques publiques. Par contre, en Flandre, le décret de 1995 sur les minorités ethnoculturelles finance

La lutte contre le racisme concerne prioritairement le racisme institutionnel et le racisme politique. En effet, au cours des années nonante, ces racismes deviennent illégitimes particulièrement à Bruxelles et en Wallonie. Le refus d'inscription des étrangers dans certaines communes est abandonné. Le recours à des rhétoriques racistes durant les campagnes électorales, les propos racistes des hommes politiques de tous les partis démocratiques, relayés par les médias, tendent à disparaître laissant le monopole de l'usage de l'idéologie et du discours racistes aux seuls partis d'extrême droite. Des hommes politiques qui se sont montrés hostiles aux immigrés dans les années quatre-vingt deviennent plus tolérants à l'égard d'administrés qui ne vont pas tarder à devenir de futurs électeurs en raison de l'assouplissement de la loi sur la nationalité. Si le recours au racisme dans l'espace public et dans le champ politique devient illégitime, le racisme ordinaire et la discrimination raciale dans les relations de quartiers, les relations de travail, les relations entre groupes sociaux différents n'ont pas disparu. La faible utilisation de la loi de 1981, même après les modifications de 1994, témoigne de la faiblesse de cet instrument pour réprimer un racisme que les enquêtes eurobaromètres 6 montrent très élevé en Belgique. Le deuxième axe de la politique d'intégration est marqué par les successives modifications de la loi sur la nationalité (1984, 1991, 1995, 1998, 2000) qui d'une part, instaurent définitivement le principe du jus soli (droit du sol) pour les jeunes nés en Belgique et d'autre part, assouplissent les conditions de naturalisation. La dernière réforme de mars 2000 instaure, sans nul doute, une des législations les plus libérales des États d'immigration, en permettant à tout étranger ayant résidé plus de sept ans en Belgique de bénéficier de la nationalité belge sur simple déclaration. Le troisième axe de la politique d'intégration est composé des politiques sociales qui dépendent des entités fédérées et de l'État fédéral.

ouvertement l'auto-organisation des associations issues de l'immigration, offre des subsides publics pour l'apprentissage et la transmission de la langue et de la culture d'origine.

Cette ouverture de la Flandre ne peut se comprendre qu'en rapport à l'histoire même du mouvement flamand, parallèle qu'établit très tôt Roosens, anthropologue spécialiste de l'ethnogénèse ; on ne peut faire subir aux immigrés ce que les Flamands ont subi de la part des francophones au cours de l'histoire de la Belgique. Roosens écrit en 1977 : "Tout comme les Flamands l'ont fait naguère, ils [les immigrés] pourraient reprocher à des groupes majoritaires de les avoir obligés, comme des enfants sans défense, à suivre un programme scolaire aliénant et à oublier leur appartenance culturelle, de leur avoir enlevé ce qui leur était propre au plus profond d'eux-mêmes et de les sanctionner, par-dessus le marché, pour être devenus, malgré eux, ce qu'ils sont. En fait, la Belgique est bien en voie de devenir une société à ethnies multiples, comportant un plus grand nombre de groupes ethniques que le système étatique ne le prévoit" ⁷. Dans le cadre du transfert de compétence du niveau fédéral vers les "Communautés" belges en 1983, puis les "Régions" en 1993, la politique francophone en matière d'intégration des immigrés, par rapport à celle de la Flandre, reste très rudimentaire. Ce constat apparaît très clairement lorsqu'on compare l'intérêt politique pour cette problématique et surtout les budgets consacrés par chaque Communauté. Durant les années nonante, la Flandre consacre un budget dix fois supérieur à la Wallonie, alors que le pourcentage d'étrangers y est moins élevé. Paradoxalement, la Région qui comporte proportionnellement le plus d'étrangers, à savoir Bruxelles-Capitale, ne dispose d'aucune politique digne de ce nom, aucun décret n'organise cette matière de compétence régionale depuis plus de huit ans, bien qu'il existe une ligne budgétaire. L'innovation la plus importante est le fait du décret wallon de 1996 qui introduit la notion de discrimination positive bien qu'il ne définisse ni son contenu ni les formes qu'elle pourrait prendre.

Malgré leurs différences, les politiques publiques en matière d'intégration des immigrés en Belgique, tant en Flandre que du côté

francophone, sont marquées durant les années nonante par une interprétation sociale de la question dans la mesure où l'intégration des immigrés est couplée à la question de la lutte contre l'exclusion sociale. En fait durant les années nonante, l'intégration des immigrés n'est perçue, comme cela fut le cas en Grande-Bretagne pour un temps, que sous l'angle des désavantages sociaux. Il n'existerait pas de problèmes spécifiques à l'intégration des immigrés ; les difficultés que ceux-ci rencontrent dans l'accès au logement, à l'emploi ou à toute autre ressource résulteraient de problèmes sociaux que les immigrés partagent avec les Belges de même condition sociale. De cette interprétation découlent des politiques sociales, notamment fédérales, telles que la lutte contre l'exclusion et le chômage, les contrats de sécurité, les contrats de quartiers, les contrats de grandes villes etc., disposant de budgets importants. Ces politiques visent soit des catégories sociales, les chômeurs par exemple, soit des territoires, les espaces urbains dégradés.

Elles ne visent donc qu'indirectement, sans le dire ou de manière euphémisée, les espaces sociaux où vivent de nombreux immigrés ou Belges issus de l'immigration. La peur que les partis d'extrême droite ne mobilisent l'argument selon lequel les politiques publiques avantagent les immigrés explique partiellement cette attitude ambiguë. La priorité accordée à la lutte contre l'exclusion sociale se vérifie particulièrement en Communauté française avec le développement de politiques publiques telles que les zones d'éducation prioritaire, les zones d'actions prioritaires, les écoles à discrimination positive – établissements auxquels sont appliqués les principes des ZEP –, des politiques publiques qui concernent les immigrés sans les nommer explicitement.

Cette volonté d'adopter une politique généraliste, ou comme le disent les Anglo-Saxons colour-blind, pose néanmoins des questions parce que si le processus d'intégration constitue un problème de la société et non de ses membres et touche ceux-ci indépendamment de leurs groupes d'appartenance ou de référence, il convient aussi de noter que les immigrés et leurs descendants subissent des discriminations spécifiques auxquelles les politiques généralistes ne savent répondre.

Trois axes pour une nouvelle politique d'intégration

Sur la base de l'analyse des politiques publiques, des pratiques des professionnels dans les associations et les institutions, des résultats des études scientifiques, il est possible d'établir ce qui pourrait aujourd'hui incarner une politique d'intégration des immigrés et de lutte contre la discrimination raciale, cette dernière faisant particulièrement défaut, et devient un axe que certains responsables politiques voudraient voir émerger. Cette politique publique devrait viser plusieurs objectifs : l'inclusion sociale et économique, la lutte contre la discrimination et la lutte contre la stigmatisation raciale. Ces trois axes pourraient se décliner de la manière suivante. Une politique de type généraliste adressée aux Belges, aux étrangers et aux Belges d'origine étrangère devrait viser à lutter contre la précarité des conditions sociales et les désavantages sociaux. Cette politique recouvre ce qu'on appelle actuellement la lutte contre l'exclusion sociale. Elle doit être organisée autour du principe de l'égalité, des droits et des chances. Le deuxième axe devrait prendre spécifiquement pour objet la lutte contre les discriminations raciales. Il suppose d'entamer un débat sérieux sur le contenu d'une politique d'action ou de discrimination positive, supposant des traitements préférentiels pour contrecarrer les pratiques de traitement différencié illégitime sur la base de l'origine ethnique. Cette politique publique tend aussi à se dessiner en tenant compte des incidences européennes, en particulier dans sa dimension juridique avec la traduction en droit belge de l'article 13 du Traité d'Amsterdam. Outre l'outil juridique, d'autres voies sont explorées notamment dans les politiques sociales préférentielles. Cette politique devrait s'enquérir

des deux faces de la discrimination raciale : la discrimination raciale dans les relations entre personnes (relation avec coprésence) et celle qui sous-tend la formation d'un système territorial d'apartheid (relation sociale d'évitement).

Le troisième axe concerne un sujet marginalement traité ici et qui concerne la lutte contre la stigmatisation raciale qui ne peut passer que par une politique de reconnaissance supposant d'admettre le fondement pluraliste de notre société, de notre État, de l'Europe et qui suppose au moins que tous les groupes minoritaires soient représentés politiquement et symboliquement dans tous les espaces de la société. ■

■ ■ ■ ■ ■

- 1 • Noiriél G., *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIXe-XX siècles*, Paris, Seuil, 1988.
- 2 • Tripier M., "La place des immigrés dans la classe ouvrière : quelques repères à propos de la situation française", *Critique régionale*, n°10-11, 1984, p. 6.
- 3 • Myrdal G., *An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy*, New York, Harper and Row, 1994.
- 4 • Rea A., *L'intégration contrainte. Politique d'immigration et d'intégration de la Belgique (1947-2001)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002 (à paraître).
- 5 • Sayad A., "Immigration en Pensée d'État", in *La double absence*, Paris, Seuil, 1999.
- 6 • "Racism and Xenophobia in Europe", *Eurobarometer Opinion Poll*, n°47.1,
- 7 • Roosens E., "Les travailleurs immigrés : leurs problèmes et les nôtres", *MRAX-Information*, n°8, sept. 1977, p. 21.

R

encontre

“La Belgique ne dispose que de 6 % de logements sociaux”

avec Ivo BULTHEEL,
département de l'intégration de la Ville de Gand

Propos recueillis par Stéphane Bienvenue

Quelle est la proportion des groupes minoritaires dans votre ville ?

Les minorités ethno-culturelles (seuls les étrangers non-ressortissants de l'Union Européenne et défavorisés sont pris en compte) représentent à peu près 12 % (soit environ 30 000 personnes) de la population urbaine totale (230 000 habitants). La moitié est d'origine turque, 17 % d'origine nord-africaine, et ces deux catégories représentent environ les deux tiers des minorités ethniques. On trouve également un nombre considérable de Roms-Tsiganes, originaires de différents pays d'Europe de l'Est (principalement de la République slovaque). Pour rendre compte de la situation des minorités, nous avons sélectionné le groupe cible dénommé "minorités ethno-culturelles" parce qu'il représentait un groupe bien défini de la population urbaine et dans la base de données statistiques de la population de la ville. Ces outils nous fournissent des données chiffrées sur les différentes nationalités et sur les migrants qui ont adopté la nationalité belge par naturalisation ; toutefois, ils ne nous donnent pas d'indication sur l'origine ethnique de ceux qui ont acquis la nationalité belge à

la naissance. Il s'agit d'un nombre grandissant de personnes très jeunes, principalement d'origine étrangère, nées et élevées en Belgique. Cela signifie que l'effectif réel de la population immigrée est légèrement supérieur à 12 %. Ce chiffre avoisinerait les 15 % si on y ajoutait l'effectif des "clandestins" ; mais ce dernier s'avère tout à fait impossible à comptabiliser.

Quelles sont les structures juridiques disponibles pour favoriser la création ou la représentation d'associations issues des groupes minoritaires ?

Les minorités peuvent créer une association à but non-lucratif dans le cadre de la législation belge qui régit ces dernières. Ces associations sont habituellement désignées par le terme d'associations "auto-organisées" lorsque leurs fondateurs et leurs membres sont d'origine étrangère. À Gand, le gouvernement local s'appuie sur deux fédérations d'associations d'immigrés auto-organisées pour composer une partie de son conseil consultatif en matière de politique locale des minorités ("Le Forum"). Elles y ont des représentants et discutent directement avec le gouvernement local (sans

personne intermédiaire) des questions qui les concernent directement ou indirectement (comme, par exemple, l'éducation, l'emploi, le logement,...). Le conseil consultatif est composé de 21 personnes d'origine ethnique étrangère, dont les deux tiers sont sélectionnés par deux fédérations d'associations d'immigrés basées à Gand. Elles sont censées représenter les populations immigrées les plus importantes, principalement turque et marocaine. Le tiers restant est constitué des représentants des autres groupes immigrés. On y trouve par exemple des groupes arrivés plus récemment (d'Europe de l'Est et d'ex-Union soviétique), ou des groupes moins bien organisés (d'Afrique).

Comment s'applique la politique du logement social à Gand ?

Tout d'abord, l'État fédéral belge n'est pas impliqué dans ce domaine. Le gouvernement flamand reconnaît sept entreprises spécialisées dans le logement social et les subventionne selon certaines règles qu'il définit. Il édicte aussi les règles d'attribution des logements aux personnes défavorisées. Le gouvernement local est composé de la

municipalité de Gand et du centre public d'aide sociale de Gand, et le secteur privé d'une agence de " location sociale ". Les candidats aux logements sociaux, aux ressources très limitées, attendent souvent de se trouver en situation de crise pour faire leur demande ; il est alors trop tard pour trouver une solution rapide car les listes d'attente sont considérables. En outre, les candidats s'avèrent très exigeants en matière d'habitation et de confort et cela, bien qu'ils soient dans une situation critique. Par ailleurs, la demande de logements sociaux est supérieure à l'offre. Les locataires éprouvent des difficultés à rester dans les cités (ils restent peu de temps, déménagent facilement, et optent à nouveau pour un logement du secteur libre), ils paient leur loyer avec retard, en dépit de l'assistance et des tuteurs dont ils bénéficient, font preuve de peu de tolérance entre eux à l'intérieur d'un même ensemble, ne respectent pas les règlements intérieurs des logements sociaux, ce qui engendre des tensions entre locataires, et souffrent davantage de la solitude dans les grandes cités.

Les populations issues des minorités sont-elles concentrées dans des zones géographiques spécifiques ?

Oui, c'est bien le cas. Les minorités vivent principalement dans les zones défavorisées, ce que nous appelons ici "la

ceinture urbaine du XIX^e siècle". C'est la zone où eut lieu la première industrialisation du XIX^e siècle et où s'établirent les premières industries textiles. Les ouvriers vivaient dans leurs alentours. L'industrie textile a pratiquement disparu aujourd'hui, ou bien elle s'est déplacée loin du centre ville, mais les habitations destinées aux ouvriers ont perduré et sont devenues les ghettos où résident des travailleurs pauvres non-qualifiés et de nombreux immigrés.

De nouvelles constructions sociales sont édifiées au sein même des zones d'habitation traditionnelles, favorisant par là une plus grande mixité sociale. On se détourne des grands immeubles pour conjurer toute stigmatisation négative. Les logements sociaux deviennent moins visibles dans l'environnement urbain. La tendance actuelle consiste à proposer dans une même zone des habitations de tailles différentes, et à les proposer à des personnes très variées, voire même à mettre sur le marché des habitations adaptées aux besoins de certaines personnes (personnes âgées, handicapées,...). Dans beaucoup de grands ensembles, les locataires se regroupent en associations et se réunissent régulièrement pour discuter et proposer des solutions à d'éventuels problèmes.

Existe-t-il une inadéquation entre la politique du logement et l'attribution pratique et quotidienne de ces mêmes logements ?

Oui, les politiciens flamands voulaient construire 15 000 logements sociaux avant fin 2006. Actuellement, moins de la moitié ont été construits. Dans un même temps, les entreprises de logement manquent d'argent, les terrains disponibles se font rares, et les procédures d'obtention de subventions du gouvernement flamand pour la construction de nouvelles habitations sont longues et compliquées. De plus, les besoins sont élevés en habitations bon marché mais de qualité, situées dans un environnement acceptable et dotées d'une sécurité suffisante. La demande est supérieure à l'offre disponible. Les gens doivent parfois attendre deux à trois ans. La Belgique ne dispose que de 6 % de logements sociaux, ce qui est insuffisant. Par conséquent, le marché privé est très important. Pour de nombreuses familles (autochtones et étrangères) disposant d'un revenu limité, il est difficile de louer, sur le marché privé, une habitation correcte et financièrement accessible. Pour les familles nombreuses, la situation est encore plus délicate en raison du faible nombre d'habitations de grande taille et des prix plus élevés. Or les familles d'origine étrangère ont souvent davantage d'enfants et éprouvent plus de difficultés à trouver une habitation sur le marché privé.

R

encontre

“La participation des immigrés à la politique d’intégration”

avec Amar & Luna SADAT
de l’Association Tilelli

Propos recueillis par Stéphane Bienvenue

Pourriez-vous nous décrire l’association Tilelli ?

L’Association Tilelli¹ a été créée en juillet 1995 par des Kabyles² vivant à Gand et sa région. Tilelli est une association sans but lucratif (ASBL), indépendante de tout gouvernement, de toute conviction religieuse ou politique. Tilelli a pour vocation, d’une part, la promotion de l’histoire, de la langue et de la culture berbères au sein de la communauté berbère et auprès des Flamands et, d’autre part, l’intégration des Berbères grâce à la connaissance et au respect mutuels des Berbères et des Belges. Il est important d’ajouter que la Flandre est une région très accueillante pour les Berbères : beaucoup de Flamands ont trouvé des similitudes entre la lutte des Berbères contre la domination arabe et le combat des Flamands contre la domination d’abord française³, puis francophone⁴. En outre, nous trouvons intéressant d’inviter également d’autres communautés à participer à nos activités : des groupes espagnols et un chanteur flamand nous ont ainsi permis de rapprocher à travers la musique des personnes d’horizons et d’intérêts différents. L’association Tilelli édite trimestriellement la revue Izoran⁵ en trois langues (néerlandais, français et berbère). Pour pouvoir organiser ces activités, l’association Tilelli bénéficie d’une aide financière de plusieurs

instances : de la ville de Gand, de la Communauté flamande et parfois de la Province (Flandre Orientale).

Comment définiriez-vous la politique d’intégration à Gand ?

Tous les trois ans, le Service Municipal de l’Intégration élabore un plan d’intégration qui a pour but d’améliorer les relations entre les diversités ethniques et culturelles, et de favoriser l’exercice des droits fondamentaux de ces minorités. En juin 2002, le plan pour les années 2003-2005 a été approuvé par la municipalité. Il est axé autour de trois éléments : l’émancipation des allochtones, des réfugiés reconnus et des nomades, l’accueil des nouveaux venus et l’accueil convenable des personnes sans papiers. Parmi les problèmes abordés nous retrouvons : la citoyenneté, l’enseignement, l’emploi, le logement, la santé, la culture, le sport et le loisir, la religion, ... De l’analyse de ces éléments, le Service Municipal de l’Intégration peut conclure que le rôle et la participation des immigrés sont nettement insuffisants. La Ville propose donc des projets pour mieux atteindre les allochtones. La Ville de Gand stimule par diverses mesures les employeurs à embaucher des immigrés. Remarquons que de telles mesures existaient déjà pour les non qualifiés et qu’elles ont

connu beaucoup de succès. Toutefois, nous ne pensons pas que ces mesures, par rapport aux immigrés, puissent avoir les mêmes effets, du moins dans une période relativement courte de trois ans.

Aux jeunes, la Ville propose une diversité de formations techniques qui devraient leur permettre de trouver plus facilement un emploi. Nous touchons là au problème de l’enseignement. À notre avis, beaucoup de jeunes immigrés sont mal orientés et se retrouvent anormalement nombreux dans des formations techniques ou professionnelles, bien peu s’inscrivant à l’université. Si les jeunes allochtones n’ont déjà pas les mêmes chances que leurs copains d’âge, autochtones, il est évident que leurs chances sont inégales au niveau de la recherche d’un emploi. La ville de Gand assume également sa responsabilité en tant qu’employeur. Sur plus de 5 000 fonctionnaires, 90 employés seulement sont des allochtones. Parmi ceux-ci 61 travaillent dans le Service des Affaires Sociales (dont font partie le Service Municipal de l’Intégration, le Centre Interculturel, les centres d’activités liés aux quartiers, ...)⁶. Le but est donc d’embaucher plus d’immigrés dans les différents services de la ville. Par conséquent, l’idéal serait que la ville arrive plus ou moins à une représentation proportionnelle

des diverses composantes ethniques de la population.

De quelle manière la ville reconnaît-elle le rôle d'une association dans la politique d'intégration ?

Pour que la ville de Gand reconnaisse une association comme organisation socioculturelle d'une minorité ethnique, il faut satisfaire à plusieurs critères. Les deux plus importants sont : être reconnu comme association par la Communauté Flamande⁷ et être inscrit au Moniteur Belge⁸. Ces deux conditions remplies, l'association peut faire une demande à la ville pour être reconnue comme organisation socioculturelle. Afin de recevoir une subvention de base, l'association est tenue d'organiser des activités régulières qui favorisent l'intégration des immigrés, les contacts entre les différentes communautés et la participation à la vie sociale et qui répondent à des besoins sociaux tel l'enseignement, l'emploi, le logement, etc. Chaque année, les associations reconnues doivent rendre des comptes par un rapport d'activité et un bilan financier.

Beaucoup d'associations n'ont pas été reconnues : certaines se sont vues obligées de se dissoudre, d'autres ont trouvé un autre moyen de survie. C'est certainement à cause de cette sélection de la ville que ces dernières années nous assistons à la création d'une multitude de cafés turcs ou marocains qui ont pris, à tort ou à raison, le nom d'ASBL⁹. Ces cafés foisonnent partout en ville et surtout dans les quartiers qui connaissent une grande concentration d'immigrés.

Les associations reconnues par la ville ont la possibilité de louer, à

prix très réduit, du matériel et des salles. Le Centre Interculturel, "la Centrale", par exemple, met à la disposition des associations des locaux pour des cours. La mise à disposition gratuite de certains locaux nous permet d'organiser des cours de langue et de danse et de faire des répétitions avec notre groupe de musique. Grâce à une collaboration plus poussée avec la ville, nous avons pu disposer de salles plus importantes et plus prestigieuses pour quelques-unes de nos activités. Ajoutons encore que le Centre Interculturel joue un rôle prépondérant dans la politique d'intégration et la politique culturelle de la Ville de Gand. Malheureusement, nous avons constaté, avec plusieurs autres organisations, deux défauts. En premier lieu, le Centre n'atteint qu'une partie des immigrés et ce sont toujours les mêmes personnes qui participent aux activités. En outre, les activités organisées s'adressent presque exclusivement à la communauté turque. Il est bien évidemment incontestable que la majorité des immigrés est d'origine turque (plus de 12 000 personnes), mais cela n'est pas une raison pour oublier les autres communautés, comme les 3 000 personnes d'origine nord-africaine.

Quel projet la ville a-t-elle développé pour une meilleure participation des étrangers et des associations ?

Pour la préparation du nouveau plan d'intégration pour les années 2003-2005, la Ville de Gand a consulté le Forum des minorités ethniques et culturelles et elle fera également appel au Forum pour l'élaboration de ce plan.

Le Forum des minorités ethniques et culturelles a été créé en décembre 2000. Il est constitué de 21 membres,

subdivisés en trois délégations de sept personnes : la Fédération des Associations de la Flandre Orientale et la Fédération des Associations Turques Progressistes (avec chacune sept représentants) et sept membres cooptés¹⁰. Les membres cooptés représentent des associations qui ne sont pas membres d'une fédération ou sont des personnes indépendantes de toute organisation. Plusieurs nationalités (turque, marocaine, éthiopienne, algérienne,...) sont représentées dans le Forum. Il est clair que les fédérations, de par leur structure, ont plus de poids que les membres cooptés, présents à titre individuel ou comme représentant de leur communauté.

Les fédérations ont une convention avec la ville de Gand : chaque année, elles sont obligées d'organiser 500 heures de formation pour leurs membres et de remettre trois dossiers concernant des problèmes auxquels sont confrontés les immigrés (la participation des parents dans l'enseignement des enfants, le sport et la récréation pour les femmes et les jeunes filles, la discrimination dans l'emploi, le logement...). Pour réaliser cela, les fédérations reçoivent une aide financière de la Ville.

Le Forum travaille régulièrement avec un groupe restreint : le comité exécutif compte neuf membres (trois personnes par délégation).

Le but principal de la création du Forum est d'encourager la participation des immigrés dans la politique d'intégration de la Ville. Ainsi, il est important pour la municipalité de parvenir à une bonne communication dans les deux sens. Elle peut par exemple demander l'opinion du Forum sur un de ses projets, ou encore, sur

sa politique d'intégration, comme elle l'a fait récemment (le plan d'intégration pour les années 2003-2005). Le Forum, de son côté, après l'analyse de certains thèmes dans le cadre de la constitution des dossiers par les fédérations, peut soumettre des propositions à la Ville.

Par conséquent, tous les immigrés vivant à Gand devraient pouvoir participer à la politique d'intégration de la Ville à travers le Forum. Il est donc important que les membres du Forum soient des personnes ayant des contacts avec toutes les communautés qu'elles représentent.

Les principaux atouts du Forum sont, en premier lieu, d'être un organisme indépendant et, en deuxième lieu, que la Ville consulte ainsi plus facilement les immigrés. Toutefois, la Ville fait ce qu'elle veut des conseils du Forum : elle n'est pas obligée d'en tenir compte. La Ville donne plutôt l'illusion aux immigrés qu'ils ont quelque chose à dire, mais jusque-là, le Forum n'a rien obtenu de concret.

■ ■ ■ ■ ■

1 - "Tilelli" signifie "liberté" en berbère.

2 - Les Kabyles constituent un groupe berbère compact qui vit en Kabylie, dans le Nord de l'Algérie.

3 - Jusqu'en 1815

4 - Suprématie wallonne jusque dans les années soixante (avec surtout le poids économique de la Wallonie dans les secteurs des mines, de l'industrie du charbon et de l'acier, ...)

5 - "Izoran" signifie "racines" en berbère.

6 - Les chiffres datent d'octobre 2000.

7 - Pour comprendre la situation politique de la Belgique, il faut savoir que la Belgique est un état fédéral, subdivisé en 2 sortes

d'entités politiques qui jouissent d'une certaine autonomie : les régions et les communautés. Les régions (la Région Flamande, la Région Wallonne et la Région Bruxelles-Capitale) sont liées à un territoire et ont surtout une importance économique. Les communautés (la Communauté Flamande, la Communauté Francophone et la Communauté Germanophone) ont une base culturelle et linguistique.

8 - Le Moniteur Belge est le journal officiel dans lequel tout organisme publie ses statuts, des changements de statuts, ...

9 - ASBL : association sans but lucratif.

10 - L'association Tilelli fait partie des membres cooptés.

STOCKHOLM/Suède

L'immigration et les politiques d'intégration en Suède

Par Elena DINGU-KYKLUND,

chargée de recherche au Centre de recherche migrations internationales et des relations ethniques à l'université de Stockholm

Introduction

La Suède connaît l'immigration depuis la deuxième guerre mondiale. Bien que les autorités aient cherché à limiter son ampleur, l'immigration est un phénomène toujours actuel. L'évolution des différentes communautés ethniques immigrées en Suède fut, en grande partie, liée à leurs conditions d'apparition et aux raisons qui les ont poussées à partir. Cette évolution fut donc fonction de la manière dont se fit l'émigration hors de leur pays d'origine, de gré ou de force, de leurs intentions de rester ou de revenir- et bien sûr, des conditions générales susceptibles d'influencer leur situation et leurs chances d'intégration dans le pays d'accueil.

Les périodes d'immigration ultérieures entraînèrent naturellement un certain nombre d'ajustements de la politique d'immigration ainsi que l'apparition d'une législation adaptée aux nouvelles données. Il fallut satisfaire aux impératifs de la politique conjoncturelle nationale tout en préservant les caractéristiques intrinsèques de l'état de droit. Ces changements et ces adaptations ont reflété cet effort constant d'équilibre entre les modifications portées aux politiques d'immigration dictées par l'évolution générale, et la ligne officiellement adoptée en matière d'action politique qui consiste à promulguer une législation moderne et efficace, capable d'offrir une protection légale et des garanties à toutes les parties impliquées.

L'existence, la structure et la transformation des différents groupes immigrés, et des communautés ethniques en Suède, portent les marques de cette évolution. Les groupes se distinguent par leur histoire, leurs idiosyncrasies et les problèmes qui les affectent. Ils présentent ainsi un type de

comportement qui leur est propre et qui caractérise leur évolution spécifique dans la société suédoise.

La politique d'immigration et d'intégration suédoise

Elle porte sur l'intégration dans la société majoritaire des immigrés titulaires de la résidence définitive. Trois objectifs politiques la caractérisent : égalité, liberté de choix et participation, pour les immigrés et les réfugiés. Elle comprend des mesures prises par la société afin de faciliter l'arrivée et l'intégration des immigrés (dont les demandeurs d'asile) à la société suédoise. Pendant longtemps, le concept d'intégration a été, en premier lieu, associé à la participation des minorités ethniques et culturelles à la communauté sociale, en particulier ceux qui sont nés à l'étranger et leurs enfants. Le contexte historique de la Suède est marqué par la remise en question de l'idéologie d'assimilation relative à l'insertion des immigrés dans la société durant les années soixante. a montré que le melting pot américain n'avait pas du tout fonctionné comme on l'avait imaginé. L'exigence d'assimilation apparut comme un objectif peu réaliste. Au même moment, les groupes d'immigrés commencèrent à demander la reconnaissance de leur propre identité culturelle, comme par exemple le droit d'avoir leurs propres écoles. C'est dans ce climat que fut introduit le concept d'intégration, comme une alternative à l'assimilation traditionnelle. L'intégration, dans cette acception, fut perçue comme la possibilité pour les minorités ethniques de préserver leurs caractéristiques culturelles, tout en étant associées à l'économie, la production, la

distribution des ressources, à la politique et aux décisions gouvernementales de la population majoritaire. La Suède a alors été considérée comme une société multiculturelle au sens mentionné ci-dessus, conformément aux objectifs politiques en matière d'immigration adoptés par le Riksdag en 1975. La Suède n'a jamais introduit de politiques de recrutement de travailleurs " invités " à la manière d'autres pays européens favorables à l'immigration. Le but principal a été d'octroyer aux citoyens étrangers résidant dans le pays de manière permanente, les mêmes droits et devoirs que les citoyens suédois, c'est-à-dire une égalité de statut. Permettre aux enfants de suivre une éducation dans leur langue maternelle afin de renforcer leurs connaissances, accorder le droit à une éducation suédoise et proposer des services

d'interprétation sont autant de programmes destinés à promouvoir la liberté de choix culturel. Des règles juridiques tout aussi tolérantes existent pour accorder la citoyenneté suédoise, octroyer le droit aux citoyens étrangers résidant de manière permanente dans le pays de voter aux élections municipales, ainsi que pour apporter de l'aide aux organisations d'immigrés ; ce sont des composantes importantes de la politique multiculturelle suédoise, en matière de coopération. D'autres formes d'aide consistent à organiser des bureaux d'immigration et créer des postes spéciaux à l'intérieur des services sociaux pour l'emploi tel que des conseillers pour les réfugiés et des secrétaires pour les immigrés.

Citoyenneté, ethnicité et identité

À l'origine la Suède accordait la citoyenneté en se fondant sur le jus sanguinis ; être un citoyen suédois a pendant longtemps signifié être un Suédois de souche (parlant le suédois). Mais, de nos jours, la citoyenneté suédoise peut aussi être acquise par le biais de la naturalisation. En 1998, plus de 525 000 personnes ont été naturalisées et sont devenues des citoyens suédois nés à l'étranger. Cela représente 5,3 % de la population totale. Cette partie de la population, bien que titulaire de la citoyenneté suédoise, n'est pas considérée en général comme " vraiment suédoise ". Ces personnes sont plutôt perçues comme des " immigrés ". Dans les typologies populaires, elles sont mises dans la même catégorie que les citoyens étrangers titulaires de la résidence définitive, les réfugiés et d'autres sujets qui demeurent en Suède de façon plus temporaire. Le terme " immigré " est une catégorie qui signifie être " non-suédois ". Être suédois a une connotation ethnique bien définie (la langue, la religion, le territoire, la culture, l'histoire). Il ne s'agit pas d'une identité plaquée sur la citoyenneté ni d'une allégeance à l'État à proprement parler. La Suède est souvent citée comme un État-nation homogène sur le plan ethnique, répondant pratiquement à tous les critères d'un État-nation. Nonobstant, l'image n'est pas tout à fait correcte. Dans le cas de la Suède, il ne s'agit pas d'une nation formant un État mais plutôt d'un État se définissant lui-même comme une nation. L'État existait avant la Nation.

L'identité nationale suédoise est un phénomène relativement récent. Il trouve ses racines au début du dix-neuvième siècle. L'assiduité scolaire obligatoire fut un élément important de la construction de l'identité nationale. La normalisation du langage et de l'orthographe en furent d'autres. D'autres facteurs importants furent l'industrialisation, l'urbanisation et le développement des infrastructures ferroviaires et navigables qui facilitèrent la communication entre les différentes provinces. Des mouvements populaires, le mouvement anti-alcoolique, les églises libres, le mouvement syndicaliste et enfin le combat pour le droit au suffrage universel furent peut-être encore plus essentiels à la transformation des identités provinciales en une identité nationale. Les identités ethniques se nourrissent de leurs différences. Les identités provinciales pouvaient s'affirmer les unes par rapport aux autres. L'identité nationale suédoise avait besoin d'une identité à laquelle s'opposer.

C'est durant la deuxième guerre mondiale que l'immigration vers la Suède a débuté ; les personnes d'origine étrangère se sont trouvées confrontées à l'identité ethnique suédoise. Cela a commencé avec les Italiens, puis sont venus les Hongrois, les Grecs, les Yougoslaves et les Turcs pendant les années de migration à finalité professionnelle. Durant les vingt-cinq dernières années, ce sont principalement les personnes d'origine non-européennes qui ont souffert de

discriminations et qui ont servi de boucs émissaires. En dépit du fait qu'un grand nombre de ces personnes sont maintenant des citoyens suédois, elles sont encore victimes de discriminations sur les marchés du travail et du logement. Cependant, cela n'est peut-être qu'une vision figée de la situation. Les jeunes gens qui grandissent dans les banlieues multiculturelles des grandes villes possèdent d'autres interprétations

de l'idiosyncrasie. Les enfants d'origine immigrée sont en train de développer des contre-cultures, sans aucun doute seront-elles incorporées en temps voulu au courant principal et porteront-elles un regard beaucoup plus international, pour ne pas dire transnational. Il est heureux que l'identité ethnique qui caractérisait l'idiosyncrasie suédoise soit peu à peu remplacée par une identité civique.

Aspects normatifs : Accessibilité et Égalité/Équité

En Suède, les immigrés jouissent officiellement de droits identiques ou comparables à ceux des Suédois de souche dans pratiquement tous les domaines.

Accès à l'éducation

Une fois que l'on acquiert le statut officiel de résident, l'accès au système éducatif est ouvert sur des bases identiques aux nationaux comme aux non-nationaux. Il n'existe pas de différences officielles pour accéder à l'éducation en Suède. Cependant, il peut y avoir en fait un certain nombre de problèmes liés à des facteurs conjoncturels spécifiques. Un des problèmes principaux, est la connaissance insuffisante du suédois. Une grande maîtrise du suédois est nécessaire lorsque l'on veut étudier dans une école où l'enseignement est proposé en suédois. Un enfant peut toujours être accepté dans un collège alors que son suédois n'atteint pas les niveaux de compétence désirés. Cependant, l'accès à l'éducation dépend des résultats scolaires et se fait à la condition générale que l'enfant ait obtenu des notes honorables. Dès le début, l'enfant immigré au savoir linguistique insuffisant peut subir un désavantage implicite. L'éducation est gratuite à tous les niveaux, en Suède.

Accès au marché du travail

L'accès de l'immigrant au marché du travail présente l'image d'un clash typique entre une acceptation officielle et/ou une intégration et, d'autre part, (plus souvent) un rejet officieux. Et cela, malgré le fait que la discrimination de quelque sorte qu'elle soit et la discrimination sur des motifs spécifiquement ethniques sur le marché du travail sont formellement et légalement interdites depuis la récente actualisation de la

législation en la matière. Grâce à cette nouvelle loi, les agences officielles pour l'emploi jouent un rôle important entre les parties et sont davantage impliquées dans les processus de recrutement. Pour la plupart des immigrés, le rôle des agences est décisif dans la compréhension des modalités d'intégration au marché du travail suédois, du déroulement du recrutement, et de l'importance des efforts personnels en matière de recherche active de travail. Ils doivent en effet entrer en contact direct avec des employeurs potentiels et tenter, sans intermédiaire, de se "vendre" et de se mettre en valeur pour obtenir un emploi. Dans bien des cas, il est prouvé que la possession des qualifications requises (voire même le dépassement de ces pré-requis !), le fait de posséder ou même d'excéder le niveau d'expérience professionnelle requis dans un secteur particulier, de maîtriser la langue nationale (ou même de posséder une excellente maîtrise de plusieurs langues, dont la langue nationale !) peuvent malgré tout ne pas avoir l'effet escompté, et ne pas aboutir à l'obtention d'un emploi. Dans certains cas extrêmes, les immigrés ont même pensé à changer de nom et à en choisir un qui ait une sonorité plus locale car ils se sentaient suffisamment motivés pour se faire accepter, s'intégrer, ou "tout simplement" trouver, dans une dernière tentative désespérée, une solution à leur situation d'outsider ; tout ceci reflétant également leur ferme intention de rester en Suède. Le fait d'abandonner ainsi une partie de son identité est envisagé après avoir constaté qu'il était tout à fait possible qu'à cause d'un nom propre inconnu et difficile à prononcer, trahissant les origines de l'immigré, il se trouve rayé de la liste des candidats susceptibles d'être convoqués pour un entretien d'embauche. En outre, ainsi qu'il a été dit plus

haut, non seulement un mauvais accent mais même une éventuelle "mauvaise" couleur de peau, origine, traditions, religion, etc. peuvent créer un mur de verre "invisible" encore plus difficile à franchir, empêchant un candidat d'obtenir un travail ou un emploi correspondant à ses qualifications et à sa capacité professionnelle. Cela revient à refuser à la personne concernée la possibilité réelle de s'intégrer socialement.

Accès au logement

L'accès au logement est accordé à tout résident (permanent) en Suède, indépendamment de sa nationalité, les mêmes conditions juridiques s'appliquant à tous. Cela signifie que tout un chacun est habilité à jouir d'un logement standard convenable. Cependant, les autorités n'ont pas l'obligation concrète de fournir ce logement, même si les services sociaux sont supposés offrir une aide à ceux qui nécessitent, entre autres choses, une habitation. Tout citoyen a le droit de formuler une demande de logement en s'inscrivant au registre général (local) du logement où des logements libres sont signalés et proposés aux demandeurs. Dans la pratique, les propriétaires ne sont pas obligés de proposer la totalité de leurs habitations vacantes à l'agence d'État ; ils peuvent, en effet, utiliser d'autres moyens pour louer leurs biens. De plus, ils ont le droit d'imposer des conditions qui, sans être explicitement discriminatoires, peuvent le devenir dans les faits (c'est souvent le but recherché). Parmi ces conditions, on trouve : un revenu régulier d'un certain niveau (l'équivalent du SMIC suédois est accepté), un certain nombre d'années travaillées (sans interruption), une situation économique impeccable durant au moins les trois dernières années, vérifiable sur dossier, les références des précédents propriétaires ou de toute autre personne, etc. Tout cela peut concrètement exclure de nombreux immigrants du marché du logement, étant donné que beaucoup d'entre eux connaissent une situation économique difficile, sont sans travail, dépendants des allocations sociales, ont des niveaux de salaire trop bas et/ou précaires, et incapables de fournir des références satisfaisantes. Cela mis à part, il peut se produire en outre que, dans la réalité, un nom étranger, difficile à prononcer, ou une demande formulée dans un suédois approximatif, voire même une "apparence étrangère", suffisent en fait à faire que l'appartement, d'abord vacant, soit soudainement

déclaré déjà loué. Ces raisons officieuses seront rarement déclarées au grand jour puisqu'elles sont évidemment illégales. Les arguments invoqués seront, en général, immanquablement fondés sur des motifs juridiquement acceptables. Par conséquent, toute plainte basée sur la discrimination ne sera pratiquement jamais recevable parce qu'il est impossible de prouver son "impression subjective" d'avoir été rejeté en raison de son origine. Il existe de nombreuses théories alternatives, relatives à une ségrégation de plus en plus avérée dont sont victimes de nombreux groupes d'immigrés, particulièrement ceux d'origine africaine. Certaines théories affirment qu'il s'agit d'une ségrégation en partie volontaire, auto-infligée, répondant au désir de vivre dans un endroit fréquenté par des compatriotes, ou par des non-Suédois. Il existe une interprétation, beaucoup plus probable, qui semble être basée sur l'absence ou la rareté de choix ; en d'autres termes, il existerait, dans la pratique, une impossibilité de faire un autre choix, pour des raisons qui échappent à la volonté personnelle.

Accès aux droits politiques

Jouir de la totalité des droits et des devoirs de la citoyenneté a, de tout temps, été l'expression ultime de l'acceptation d'un individu comme membre de la société à part entière. Tout un chacun souhaite s'identifier à la société, tout d'abord pour en être de facto une partie "naturelle" mais aussi pour vivre en son sein. À bien des égards, la Suède a toujours été un modèle exemplaire en matière de relation démocratique au sein de la société, sans nécessairement exclure l'inégalité sociale et l'oppression qui en découlent. Aujourd'hui, des non-citoyens, c'est-à-dire des personnes issues de l'immigration, jouissent des mêmes droits que les citoyens dans bien des domaines, et ce, dès qu'elles deviennent des résidents officiels (permanents). Dans la pratique, les seules différences, directement liées à la citoyenneté, sont le droit de participer aux élections nationales (à la fois en tant qu'électeur et en tant qu'élu) et l'obligation de faire son service militaire comme conscrit. La participation aux élections locales est ouverte à tous les résidents (permanents) après un séjour de trois ans (deux ans, dans le cas des citoyens membres de l'Union Européenne).

Conclusion

En conclusion, selon diverses estimations et catégorisations, la population d'origine immigrée en Suède constitue une part grandissante et importante de la population ; elle atteint jusqu'à environ 10 % du total. Un grand nombre d'immigrés sont devenus des citoyens suédois et, jouissent, par conséquent, des mêmes droits et devoirs que les citoyens suédois de souche, même s'ils peuvent être occasionnellement confrontés à des formes diverses de discrimination, et même si quelques groupes (perçus comme se différenciant de manière plus marquée de la population majoritaire) sont plus facilement "intégrés" ou acceptés en comparaison.

Les immigrés de la seconde génération, souvent suédois en tout point, mis à part leur nom, leur teint ou l'origine culturelle et/ou religieuse posent un problème particulier et, dans bien des cas, suscitent une inquiétude grandissante. Cependant, ces particularités causent souvent bien des difficultés aux personnes concernées, qui constituent un groupe comparativement plus exposé que celui de leurs homologues suédois par la naissance. Être né en Suède ou être un citoyen suédois ne fait pas de différence véritable, étant donné que leurs problèmes ne sont pas dus à des formes explicites, mais plutôt "informelles" de discrimination, la plupart du temps difficiles à

prouver ou à combattre. Des efforts sont constamment faits pour inverser les tendances qui soumettent ces groupes à une discrimination implicite ou explicite ou à des souffrances liées à des formes diverses d'exclusion. Malheureusement, ces tentatives ne sont pas toujours couronnées de succès et il est évident que l'on doit faire plus pour créer ou restaurer un équilibre entre une égalité des chances de facto, accessible non seulement à la majorité mais aussi aux divers groupes minoritaires. Une observation supplémentaire : le succès de toutes ces tentatives repose sur la volonté et la détermination réciproques de toutes les parties impliquées pour essayer de communiquer et, lorsque c'est nécessaire, il convient d'être disposé à accepter un certain degré de compromis, c'est-à-dire de comprendre que la seule réponse à la nécessité d'être accepté "tel que l'on est" est de montrer qu'on est, en retour, un minimum motivé pour s'intégrer. Par conséquent, les deux parties doivent être prêtes à comprendre et accepter les différences d'opinion de l'autre, etc. tout en montrant un respect réciproque du système de valeurs de l'autre, de ses traditions et de son individualité. C'est la condition sine qua non pour réussir. ■

Rencontre avec **Hakan ANDERSSON**, du service de l'intégration de la Ville

"La ville de Stockholm rejette le concept d'assimilation"

Propos recueillis par Stéphane Bienvenue

La ville de Stockholm met en place un programme d'intégration. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce projet ?

La ville de Stockholm souhaiterait devenir la première ville au monde à enrayer le développement de la ségrégation sociale et ethnique. La municipalité est en train de mettre en place un programme d'intégration qui servira de référence aux actions de la Ville pour l'amélioration de l'intégration et pour la réduction de la marginalisation. Elle doit définir les valeurs qui motiveront les efforts de la ville pour promouvoir la diversité et l'intégration. Le programme repose sur les interactions entre les citoyens au sein des communautés spontanées de petite taille, sur la société civile et sur le droit des citoyens à maîtriser le cours de leur vie. Le succès de l'intégration nécessite de faire confiance aux individus, aux cellules communautaires spontanées de base comme la famille, les cercles d'amis, les groupements de personnes dans le milieu du travail, les associations, etc., à l'expérience, au savoir et sur l'initiative des individus. La ville doit donc changer d'objectif, concentrer ses efforts sur l'autonomie et la participation accrues des individus et des groupes plutôt que leur offrir une assistance. Son rôle principal est celui de catalyseur : elle doit créer les conditions de l'intégration plutôt

qu'élaborer des projets détaillés ou prendre en charge la vie des individus. Le programme insiste sur les axiomes fondamentaux de toute société démocratique, à savoir que la volonté des individus à œuvrer ensemble pour le bien commun est proportionnellement renforcée par l'État et la municipalité qui font respecter les Droits de l'homme pour chacun des individus et chacun des groupes. La ville de Stockholm doit poursuivre sa politique de promotion de l'autodétermination et de la participation démocratique des citoyens.

Le programme d'intégration mis en place par la ville de Stockholm s'appuie essentiellement sur les chiffres fournis par la municipalité et le Service de la statistique et de la recherche, qui sont publiés chaque année, ainsi que sur l'actualisation de certains chiffres clés. Le comité d'intégration est chargé de la coordination, du contrôle et de l'évaluation des efforts de la ville en matière d'intégration. Il est globalement responsable de la publication d'un rapport de suivi et d'évaluation des activités des entreprises et des différents comités. Il lui revient aussi de s'assurer de la disponibilité et de l'accessibilité d'informations sur les projets-pilotes de différents quartiers ou villes, ce qu'il réalise par l'intermédiaire de son site Web. Le comité travaille avec d'autres institutions, comme le Comité national pour

l'intégration, le conseil de région et l'Union suédoise des collectivités publiques. Il coordonne les efforts de promotion de l'intégration et contribue à l'échange mutuel d'expériences en la matière. Il est chargé d'évaluer les besoins d'action et de proposer des initiatives de soutien aux élus sur les questions d'intégration, de démocratie et de diversité. Il doit aussi mettre au point des méthodes d'évaluation des efforts de la ville dans le domaine de l'intégration, de la démocratie et de la diversité. La ville de Stockholm s'est donné comme priorité de développer les "zones de croissance" par l'intensification de l'activité industrielle et la dynamisation du marché du travail. Cela contribue à la généralisation du principe de la libre disposition de soi-même et valorise la diversité. Les instances dirigeantes et les comités locaux sont chargés d'élaborer des plans d'action concrets à partir de ce programme d'intégration. Le succès de l'intégration requiert la coopération généralisée des citoyens, de leurs organisations, des associations, du monde des affaires, de l'État, des autorités locales et des différents organes du conseil de région.

Qu'entendez-vous par "intégration", "diversité" et "immigré" ?

L'intégration développe chez les citoyens un sentiment de responsabilité à l'égard de la

communauté, d'harmonie et de participation. L'intégration implique l'égalité entre les personnes, l'existence d'une communication efficace entre les individus de différentes origines sociales et ethniques, ainsi qu'une compréhension et un respect mutuels. Le bon fonctionnement d'une société intégrée et tolérante présuppose l'existence de lieux de regroupement, d'une langue, de cadres juridiques et de systèmes de référence communs. L'État et les municipalités doivent s'efforcer de fournir à leurs citoyens des conditions de vie identiques, ainsi que les mêmes opportunités pour élaborer et réaliser leurs ambitions. Aucun obstacle ne doit s'élever contre les ambitions des individus tant qu'elles ne remettent pas en cause les droits des autres individus et qu'elles ne vont pas à l'encontre de la loi. Une société tolérante et intégrée reconnaît le droit des peuples à disposer de leur propre identité. La possibilité de se considérer comme membre d'un groupe linguistique, ethnique, religieux ou culturellement minoritaire est un droit de l'homme fondamental comme l'est également la possibilité de se voir reconnue une telle identité.

À propos du terme de "diversité", il faut comprendre que tout résident de Stockholm est unique et différent de tous les autres habitants à de nombreux égards. Dans le cadre du programme d'intégration, nous considérons que la diversité se rapporte avant tout aux

différences d'origine ethnique, religieuse ou physique, aux déficiences mentales, au sexe et à l'orientation sexuelle, à l'âge et à la classe sociale. L'objectif de la ville en tant qu'employeur est de mettre en valeur les qualités de tous les citoyens, en valorisant leur diversité.

Le groupe des immigrés n'est pas homogène. Des différences importantes existent entre eux, en fonction du contexte culturel et économique de leur pays d'origine, de leur niveau d'éducation, de leur origine urbaine ou rurale, etc. C'est pourquoi le terme d'"immigré" n'est pas adapté. Il suggère qu'il est facile de distinguer, parmi les habitants, les "immigrés" des Suédois, alors qu'à l'échelle historique, tous peuvent être considérés comme des immigrés, et que du point de vue de l'actualité historique ils sont tous suédois. Nombreux sont ceux qui considèrent que l'appellation d'immigré contribue au processus de marginalisation au même titre que le fait de recevoir un traitement différencié alors que ces personnes ont vécu la totalité ou une bonne partie de leur vie en Suède et y ont élevé leurs enfants. Par conséquent, il serait souhaitable d'adopter une nouvelle terminologie, qui prenne en compte les souhaits des individus et des groupes en question, comme par exemple : un Iranien-Suédois ou un Finno-Suédois (construction analogue à celle du terme Suédo-Finlandais), un Suédois d'origine étrangère, un étranger de naissance, etc. Faute d'un terme qui ferait

l'unanimité et malgré ses défauts, le programme d'intégration emploie le terme d'"immigré" en référence aux citoyens étrangers ou nés à l'étranger.

Quelques mots sur l'assimilation. L'assimilation est parfois présentée comme une alternative à l'intégration. Comme la ségrégation, l'assimilation peut être intentionnelle ou non. En général cependant, l'assimilation implique que les individus sont forcés à se renier et à rejeter leurs origines, leur langue et leur identité pour être acceptés par la population majoritaire. Les réfugiés et les immigrés sont contraints de manière unilatérale et artificielle à adopter la culture dominante majoritaire. Si la population majoritaire adhère à un objectif d'assimilation, elle refuserait par-là même de saisir l'occasion d'enrichir et de développer la société et la culture suédoises. Cependant, l'histoire nous enseigne que notre société est le produit de plusieurs siècles de diverses influences culturelles, conceptuelles et empiriques. La culture d'une société n'est pas figée, elle est en perpétuel changement et en développement constant. L'assimilation appauvrit à la fois les individus et la société. La ville de Stockholm rejette le concept d'assimilation et cherche au contraire à promouvoir l'intégration avec pour double objectif l'égalité des conditions de vie et la diversité.

MUNICH/Allemagne

La reconnaissance des immigrés en Allemagne

Résumé de son ouvrage "La reconnaissance des immigrés dans les États-Providence : Comparaison des contextes institutionnels et des résultats en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas."

Par Thomas FAIST, de l'université des sciences appliquées de Brême

Introduction : Intégration et échecs des tentatives de reconnaissance des immigrés

Depuis la seconde guerre mondiale, les États-providence d'Europe occidentale connaissent un mouvement d'immigration continu d'individus originaires de différents pays. Dans tous les pays européens, la première génération d'immigrés, mais aussi les suivantes, sont confrontées à de graves problèmes d'intégration, autrement dit à l'incapacité des pays d'immigration à les reconnaître. Leur taux de chômage est, par exemple, relativement plus élevé que celui des autochtones ; il en va de même pour les statistiques de la formation professionnelle et des diplômes de l'enseignement supérieur. Il existe, de plus, des différences importantes entre les différents groupes d'immigrés et en leur sein même. La condition des immigrés est à l'origine d'une quantité considérable de travaux de recherche qui visent à identifier les raisons de cette situation. Elles tiennent tant aux contextes institutionnels qu'aux caractéristiques économiques, politiques et sociales des groupes d'immigrés. À partir de l'étude du corpus, la présente analyse cherche à déterminer si les contextes institutionnel et légal allemands peuvent expliquer l'incapacité du pays à reconnaître les immigrés.

La vague d'immigration que connut l'Allemagne après le deuxième conflit mondial déferla du début des années cinquante aux années soixante. Des migrants, venus principalement de Turquie, furent recrutés pour répondre à la demande de travailleurs manuels. Depuis le début des années soixante-dix, à cause des changements survenus sur le marché du travail, il est de plus en plus difficile pour des citoyens extérieurs à l'Union Européenne d'immigrer en Allemagne ; l'immigration est restreinte aux cas de regroupement familial et aux réfugiés.

L'État-providence, qui s'est développé en Allemagne depuis la fin du XIX^e siècle, a atteint à présent un stade avancé ; il se définit par opposition aux pays extérieurs. Cela se traduit par le fait qu'en Allemagne, comme dans tous les

autres États-providence (la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas) l'acceptation de nouveaux membres se fait selon certaines règles. À l'intérieur du pays, l'objectif politique est de garantir la sécurité et l'égalité des chances à tous les résidents permanents. Des différences existent, en revanche, entre ces pays quant au statut légal des migrants, différences qui tiennent à des conceptions différentes de la nationalité, de la citoyenneté et à des différences institutionnelles d'un État-providence à l'autre. Par rapport aux différents concepts d'État-providence, on peut dire que le Royaume-Uni est très proche du modèle "libéral". L'État fournit une garantie contre les risques de base, comme le chômage, mais le système repose aussi largement sur les contributions des individus. De leur côté, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, relèvent plus du modèle "conservateur" en ce qu'ils visent au maintien du statut acquis sur le marché du travail. Des différences notoires existent pourtant entre ces pays. La France est un exemple d'État extrêmement centralisé alors que l'Allemagne et les Pays-Bas ont des orientations politiques de type plus coopératif et plus corporatiste.

Le statut légal des migrants

Le droit de séjour

Dans les principes, l'Allemagne est un système clos et l'appartenance au pays est définie par des règles. Cependant, le pays comprend aussi une population de résidents non-citoyens. Différents types de permis de séjour sont accordés aux étrangers selon la raison pour laquelle ils émigrent et selon la durée de leur séjour. Ce système définit le pays par rapport à l'extérieur et garantit en même temps l'intégration en profondeur des étrangers résidents de longue date. Ce cadre juridique régule la durée du séjour (légal) en même temps qu'il autorise, par principe, l'accès à l'aide et aux droits sociaux. L'Allemagne garantit certains droits aux immigrants légaux, qui bénéficient ainsi des services de sécurité sociale en fonction de la durée de leur séjour et de la raison pour laquelle ils ont immigré (qu'il s'agisse de travailleurs migrants

de courte durée, de demandeurs d'asile, ou d'immigrants appelés à devenir des citoyens).

Politique d'immigration

La politique d'immigration de l'Allemagne et les critères selon lesquels un migrant se voit attribuer tel ou tel statut juridique sont étroitement liés aux concepts d'État-nation et de citoyenneté, aux relations ethniques, aux conditions démographiques et aux contextes économique, politique et social.

Ce qui a caractérisé la politique d'immigration allemande est le souci de ne pas être un "pays d'immigration". L'accès à la citoyenneté est déterminé parce que les Allemands appellent l'État-nation, fondé sur le principe du droit du sang (jus sanguinis). Les délais requis et les conditions d'acquisition de la citoyenneté par les étrangers sont plus restrictifs en Allemagne que dans les trois autres pays mentionnés. Alors qu'en Allemagne, la citoyenneté ne peut s'obtenir qu'après dix ans, une période de cinq ans seulement est exigée dans les autres pays. Toutefois un processus de convergence des procédures allemandes vers celles des autres pays est actuellement en cours, notamment pour mieux prendre en compte le droit du sol.

Les variations de la notion de citoyenneté durant ces dix dernières années, se sont reflétées dans les différents statuts juridiques des immigrés. Ainsi, l'immigration de travailleurs étrangers embauchés en Allemagne et venant d'Italie, de Grèce, d'Espagne, de Turquie et du Portugal entre 1955 et 1973 était supposée temporaire et liée à un emploi rémunéré. Ce concept d'immigration temporaire excluait le séjour prolongé et l'acquisition éventuelle de la citoyenneté. En revanche, les populations rapatriées de l'Europe de l'Est (Aussiedler) et les Allemands de souche, se voient attribuer la citoyenneté allemande à leur entrée dans la République fédérale.

Les droits à la sécurité sociale

Nous présentons ci-après une analyse détaillée des différents cas suivants : demandeurs d'asile, réfugiés humanitaires, reconnus comme tels ou issus des quotas, les réfugiés de fait, les travailleurs migrants, la famille, les étudiants et ceux qui obtiennent un permis de séjour permanent suite à un séjour prolongé dans le pays.

○ *Les demandeurs d'asile.* En général, les demandeurs d'asile déposent une demande de reconnaissance de leur statut de réfugié politique à leur entrée dans le pays d'accueil. Ils reçoivent un statut juridique provisoire jusqu'à ce que leur dossier soit traité. Dans tous les pays européens,

les demandeurs d'asile ont le droit de séjour pendant toute la durée de cette procédure. Ce droit ne présuppose pas un droit à l'aide sociale, bien que les demandeurs d'asile reçoivent une aide du gouvernement. Depuis 1993, l'Allemagne fournit par exemple (dans le cadre de la loi Asylbewerberleistungsgesetz) un toit et une allocation de subsistance aux demandeurs d'asile. Si la procédure dure plus d'une année, les demandeurs d'asile ont droit à des allocations au titre de la réglementation fédérale sur l'assistance publique.

○ *Les réfugiés reconnus comme tels et les quotas.* Il est accordé aux réfugiés reconnus comme tels et à ceux issus des quotas, un asile temporaire en Allemagne, du moins tant qu'ils sont persécutés. Ils y bénéficient d'un statut légal qui, mis à part ce qui relève des droits politiques, est identique à celui d'un citoyen. Cette égalité concerne tous les domaines de la législation sociale ainsi que les permis de travail.

○ *Les réfugiés tolérés et les réfugiés de fait.* Il s'agit de réfugiés qui, pour différentes raisons, ne sont pas renvoyés vers leur pays d'origine suite à un refus de leur demande d'asile et de ceux qui n'ont pas déposé de demande d'asile. Ils ne jouissent pas du même statut partout en Europe, ce qui pose un problème urgent depuis la guerre dans l'ex-Yougoslavie. Il existe en Allemagne deux types de permis de séjour. Le concept de "tolérance" est un statut légal accordé à l'individu pour une durée de trois à six mois. Un droit de séjour identique à celui de réfugié reconnu comme tel quant aux droits sociaux peut aussi lui être octroyé. En Allemagne, la "tolérance" est une notion de droit (Duldung).

○ *Les travailleurs migrants, les familles et les étudiants.* La loi offre un statut identique, ou du moins comparable, aux individus de cette catégorie qui, il faut l'admettre, est assez hétérogène. Deux types de permis de séjour sont délivrés en Allemagne. Conformément à la loi sur les étrangers de 1991 un permis de séjour d'un an (Aufenthaltserlaubnis) est accordé au titre du regroupement familial. Les étudiants et les travailleurs bénéficient d'une allocation de séjour (Aufenthaltsbewilligung). Un renouvellement de statut est rarement possible (Wollenschläger). Lorsque les travailleurs migrants revendiquent ces droits, leur permis de séjour n'est en général pas renouvelé. En Allemagne, le

regroupement familial est conditionné par la preuve de l'existence d'un revenu et d'un logement suffisant. Les travailleurs migrants ont en général les mêmes droits que les citoyens en matière de santé et leur famille a accès au système de santé par le biais de l'assurance familiale.

○ *Les étrangers titulaires d'un permis de séjour permanent.* Cette catégorie regroupe les migrants qui résident dans un pays depuis assez longtemps et auxquels est offert un permis de séjour durable sur la base de la durée de leur séjour. Le délai donnant droit à un statut juridique permanent varie en fonction des législations nationales. En Allemagne, il est possible de faire une demande de permis permanent (Aufenthaltsberechtigung) après un séjour de huit ans, mais elle reste soumise à certaines conditions. L'obtention d'un tel permis a des conséquences importantes en matière d'aide sociale, puisqu'il autorise le titulaire à bénéficier de l'aide sociale plus d'une fois et pour de longues périodes. Avec ce statut, un individu qui bénéficie de l'assistance publique pendant une longue période ne peut être privé de son permis de séjour. Les personnes bénéficiant d'un statut de résident permanent ont des droits sociaux qui ne peuvent être limités par le droit de résidence ou le droit du travail ; exceptés les droits politiques, ils sont égaux aux citoyens.

Situation institutionnelle et intégration des migrants.

Le titre légal de séjour des migrants est un dispositif institutionnel qui conditionne, tant directement qu'indirectement, l'accès à la sécurité sociale et aux droits sociaux. Il existe aussi bien d'autres déterminants institutionnels de l'intégration des migrants. Trois notions juridiques sont utilisées à cet égard : le revenu du citoyen, les systèmes d'assurance et le modèle d'assurance sélective. En Allemagne, la sécurité sociale est assurée par des institutions auxiliaires relevant de l'assurance fondamentale. Ce système de sécurité sociale est dominé par le principe d'assurance. Ainsi, dans le domaine de la retraite et de la santé, il est organisé selon un principe d'assujettissement de certains groupes d'individus bien définis, à des assurances obligatoires. Une des caractéristiques de ce type d'assurance est que le droit aux aides est sujet à la cotisation à l'assurance. Cette dernière va de pair, en général, avec un emploi régulier ou avec le fait d'être à la charge d'une personne travaillant régulièrement et cotisant aux régimes d'assurance. Le régime de retraite ne vise pas à garantir à toute la population une retraite de base ou un revenu minimum, mais à garantir aux

assurés le niveau de vie auquel ils sont habitués. Le système de santé ne prend pas non plus en charge toute la population. Les carences du système d'assurance sont en général comblées par des aides gouvernementales. Dans le domaine de l'offre de logement, ni le gouvernement, ni les Länder, ni les communautés n'offrent d'aides sociales. Les logements sociaux sont fournis par des coopératives ou par des propriétaires privés avec l'aide de prêts d'État. Bien que les institutions publiques décident des conditions d'attribution des logements sociaux, elles ont en fait peu de contrôle sur le processus d'attribution lui-même. L'offre de logements sociaux est relativement faible en Allemagne, elle correspond à seulement 16 % de l'ensemble du parc immobilier. Ainsi, le dispositif d'aide au logement est absolument crucial pour équilibrer et alimenter le marché. Dans le domaine de la formation professionnelle, les partenaires sociaux non gouvernementaux (les syndicats et les organisations patronales) ont un rôle essentiel au fonctionnement du système. Avec l'aide des institutions étatiques, ils sont responsables du contrôle et de la gestion de la formation professionnelle en alternance, qui occupe en Allemagne une place de choix dans la transition entre l'école et le travail.

L'impact du cadre institutionnel sur l'intégration des migrants

L'emploi

Il existe une différence marquée entre citoyens et non-citoyens sur le marché du travail en Allemagne. Les individus qui ne sont pas des ressortissants de l'UE n'ont aucun droit au permis de travail. Il leur est accordé en fonction de la conjoncture sur le marché de l'emploi. Les épouses des travailleurs immigrés n'ont le droit de travailler qu'après quatre ans de résidence légale dans le pays. Les citoyens de pays tiers ne peuvent occuper un emploi que si aucun allemand ni aucun étranger ressortissant de l'UE ne souhaitent l'occuper. 5,9 % des travailleurs immigrés non-citoyens possèdent un permis de travail général, 21,7 % ont un permis limité et 69,1 % ont une autorisation illimitée (1990). La plus forte concentration d'immigrés se trouve dans le secteur de la restauration et de l'hôtellerie, dont ils représentent 26 % du personnel. De nombreux travailleurs immigrés sont employés dans l'industrie et le commerce (10,9 %) et 10,1 % dans le bâtiment. 71,1 % des immigrés sans emploi n'ont pas de formation professionnelle. Les étrangers occupent surtout des emplois faiblement rémunérés ou à risque. Le nombre de travailleurs étrangers installés à leur compte s'élève à environ 160 000 personnes (1990).

Le système de santé

Ces dernières années ont vu, en Allemagne comme en France, se développer la conscience de la nécessité de pallier certaines déficiences par des mesures compensatoires, comme par exemple les carences en matière d'information ainsi que les barrières linguistiques. Il existe deux systèmes de santé : le modèle d'assurance nationale et celui basé sur le revenu des citoyens. Le système définit les catégories de population qui ont accès aux aides. Le statut juridique de l'immigré est important, mais la détention d'un permis de séjour légal reste la condition sine qua non. D'autres critères sont inhérents au système, comme la limitation des aides aux employés et à leurs familles.

En Allemagne, le système de sécurité sociale est "standard", au sens où une grande partie de la population est obligatoirement couverte par le système national d'assurance maladie. Le droit aux aides y est conditionné directement ou indirectement par la détention d'un emploi ou par les cotisations ; en conséquence, une minorité d'individus ne peut en bénéficier à cause d'un revenu trop faible voire inexistant, ou de barrières administratives. En Allemagne, les migrants qui ne sont pas (encore) embauchés, comme les réfugiés par exemple, reçoivent des aides du gouvernement. Le niveau de ces aides ne correspond pas forcément au service moyen standard offert par l'assurance maladie. Parmi les systèmes d'assurance maladie, rares sont ceux qui répondent aux besoins spécifiques des migrants.

Le logement

À cause de l'essor du regroupement familial et de la prégnance de l'idée que les travailleurs migrants s'établissaient pour une longue période, de nombreux migrants commencèrent à se positionner sur le marché de l'immobilier dès les années soixante-dix. Le logement est considéré généralement comme un élément déterminant de la situation sociale et de l'intégration des migrants. Les carences en matière de logement affectent la qualité de vie et réduisent les opportunités dans les domaines de l'emploi et de l'éducation.

Sur le marché de l'immobilier privé, les travailleurs migrants, et les nouveaux arrivants en particulier, ont souvent été relégués dans les quartiers défavorisés des agglomérations sur la base de facteurs socio-économiques tels que leur appartenance aux groupes à faibles revenus et aux pratiques discriminatoires des propriétaires. Le risque de ségrégation et de ghettoïsation des minorités ethniques sur le marché de l'immobilier

est donc important.

La politique du logement social vise à rééquilibrer la situation, de telle sorte que les groupes auxquels le marché n'offre pas un logement adéquat se voient garantir une offre de logements locatifs. Il est impossible ici de traiter des problèmes spécifiques de certains groupes d'immigrés.

En Allemagne l'attribution de l'offre, relativement pauvre, des logements sociaux, revient plus ou moins à des propriétaires privés ou à des associations pour le logement. Les agents responsables des admissions ont des préjugés sur les immigrés, et sont donc peu enclins à les sélectionner. Le système actuel d'attribution des logements sociaux désavantage, en particulier, les étrangers et les jeunes. Cette différence est importante car les autorités qui décident de l'accès des migrants aux logements bon marché ne s'accordent pas. En résumé, le système de répartition des logements sociaux en laisse le champ libre aux pratiques discriminatoires, si bien qu'au final, la situation n'est pas structurellement différente de celle du marché de la location libre.

La formations professionnelle et continue

La formation professionnelle est essentielle au processus d'intégration sociale et économique des immigrés. En particulier, elle est une condition essentielle de l'accès au marché du travail. Il va de soi qu'en l'absence d'une intégration réussie sur le marché du travail et dans le milieu professionnel, aucune intégration sociale n'est possible sur le long terme.

Le système allemand de transition entre l'école et le monde du travail accorde une grande importance à la formation professionnelle, essentielle à l'obtention d'un emploi qualifié. Le système d'alternance, ou système d'apprentissage, a l'avantage d'être une forme unique de formation professionnelle, si on le compare à celui de la France. Du point de vue institutionnel, il repose sur des accords signés entre les partenaires sociaux et le gouvernement. Cependant ce sont les employeurs qui décident en fait qui a accès à l'apprentissage. De manière générale, les entreprises ne sont pas prêtes à s'investir dans la formation d'apprentis qui rencontrent des difficultés lors de leur formation puis sur le marché du travail. Cependant, de par leur rôle, les partenaires sociaux ont un rôle dans la prise en compte des intérêts sociétaux et sociaux, comme l'attribution des stages en faveur des groupes de migrants à risque. Les déclarations publiques concertées ne semblent pas avoir assez d'impact pour faire reculer les obstacles considérables que rencontrent les jeunes

immigrés, qui ont des diplômes comparativement moins élevés que les jeunes Allemands en fin de scolarité. En Allemagne, l'intervention de l'État est assez limitée. Tandis que le système institutionnel autorise l'intervention directe en faveur de ce qu'on appelle les "groupes à problèmes" (même si ses résultats ne sont pas garantis), le système allemand favorise l'initiative privée, qui n'est contrôlée que par le biais des subventions. Les sponsors décident ensuite de la répartition des offres. Des études ont montré que les sponsors privés ne s'investissent pas dans de telles actions dans la mesure où les programmes à destination des travailleurs en difficulté sur le marché du travail sont coûteux en temps et en argent. Pour résumer, on peut affirmer que les migrants, tout comme les Allemands, reçoivent une aide sélective lorsqu'ils sont peu qualifiés : seuls 4 % des travailleurs semi-qualifiés ou non qualifiés participent aux programmes de formation continue offerts par les employeurs. D'un point de vue institutionnel, le système public d'éducation et la formation continue semblent être plus favorables aux migrants. Cela étant, son succès global dépend de manière essentielle du capital humain et social des migrants.

Conclusion :

Le capital social facteur de reconnaissance

Les conditions institutionnelles et juridiques jouent un rôle important dans le processus d'intégration des migrants en Allemagne et dans la reconnaissance de leurs droits. L'attribution d'un type de permis de séjour est la condition préalable à l'obtention de droits et d'aides. Les immigrants sont répartis en diverses catégories générales, correspondant à différents degrés d'aide sociale. L'obtention d'un permis de séjour illimité ou la possibilité de devenir des citoyens à part entière sont de la plus haute importance pour les immigrants. Lorsqu'ils ont obtenu un tel statut, ils sont traités exactement comme les autochtones, du moins en matière de droits sociaux. Cela dit, on trouve les problèmes d'intégration les plus importants parmi les membres des catégories qui n'ont pas droit à la même sécurité sociale que les autochtones. En Allemagne les demandeurs d'asile n'ont pas, par exemple, les mêmes droits que les autochtones en matière d'assistance publique. L'attribution d'un statut juridique (relatif à la résidence ou au droit du travail) détermine non seulement l'accès à l'aide gouvernementale, mais aussi aux aides d'autres institutions de l'État-providence. Ainsi, alors que les travailleurs migrants ont en général accès aux systèmes de santé nationaux, basés sur l'occupation d'un

emploi à temps plein, les demandeurs d'asile se voient souvent refuser un permis de travail.

L'engagement massif des institutions publiques dans le système de formation professionnelle favorise l'accès des individus au système, mieux que ne le garantit le seul fonctionnement du marché, à partir du moment où les migrants sont dotés des qualités nécessaires, comme par exemple un capital humain et social important. Lorsque les aides et les droits sociaux sont octroyés sur la base du concept de sécurité sélective, tandis que le marché joue un rôle central et que le gouvernement n'intervient que pour les nécessiteux, les dispositions en faveur des immigrants dépendent largement du type et du niveau des réglementations gouvernementales. Cela est manifeste en matière de logement. Afin de fournir aux migrants des lieux de vie adaptés, les réglementations doivent veiller non seulement à la modicité des loyers, mais aussi à ce que l'attribution soit équitable et fonction des besoins. En Allemagne, le gouvernement n'intervient que d'une manière sélective dans le processus d'attribution des logements locatifs.

En résumé, on peut conclure que l'engagement décisif des autorités publiques sur la question du logement est la meilleure façon d'intégrer les migrants en Allemagne.

Une approche possible pour promouvoir l'intégration des migrants dans ce pays fait référence au concept de capital social. Il renvoie aux ressources mobilisables au sein d'un groupe ou d'un réseau (la solidarité, les obligations conçues comme un mode d'échange social et la réciprocité comme norme sociale) ainsi qu'aux bénéfices tirés du capital social, tels que l'accès aux ressources pour d'autres individus, la gestion de l'information et la gestion sociale par l'autorité. Ces considérations reposent sur l'hypothèse qu'en réformant les cadres juridique et économique, il sera plus aisé aux groupes ethniques défavorisés de participer à la vie économique et sociale, en fonction de leurs propres ressources. De telles dispositions pourraient être un accès facilité au statut de travailleur indépendant et à l'emploi, ainsi que la reconnaissance et le soutien aux associations de migrants ou pour les migrants, œuvrant en matière de politique sociale. Ce type de perspective vise à mobiliser le capital social des migrants, qui a jusqu'ici été ignoré. Elle vise aussi à les rendre plus autonomes et à favoriser leurs initiatives pour renforcer leur reconnaissance officielle au travers des droits et des institutions. De plus, l'octroi d'aide devrait, en Allemagne être mieux adapté aux besoins. ■

R

encontre

“Le Conseil est élu par les ressortissants étrangers”

avec **Claudia GUTER**

responsable de la commission Jeunesse et Formation, Conseil des étrangers de Munich

Propos recueillis par Stéphane Bienvenue

Pourquoi votre organisme a-t-il été créé ?

Les étrangers n'ont pas le droit de vote en Allemagne. Par conséquent, ils n'ont pas la possibilité de prendre part au processus de prise de décision politique, excepté pour les citoyens de l'Union Européenne qui peuvent voter aux élections locales.

Le Conseil des étrangers (Ausländerbeirat en Allemand) représente les immigrants étrangers de Munich et veille à la protection de leurs intérêts. Ce conseil fait partie d'une société civile humaine, ouverte d'esprit à l'égard des minorités.

Les membres du Conseil des étrangers représentent diverses opinions et pays. Le travail fructueux qu'ils mènent ensemble dans cet "Ausländerbeirat" érige ce Conseil en exemple de tolérance et de compréhension internationale.

Comment fonctionne-t-il et quels sont ses résultats ?

Le Conseil des étrangers est composé de 40 membres avec voie délibérative. Ils n'ont pas la nationalité allemande et ne sont

pas naturalisés citoyens de Munich. Ils représentent les intérêts politiques de 280 000 personnes à Munich, sans passeport allemand, par adhésion volontaire. Le Conseil des étrangers est élu par les ressortissants étrangers de Munich, pour une période de six ans.

Le Conseil des étrangers décide des demandes, recommandations et actions menées par ses membres lors des rencontres publiques. Les résolutions sont préparées au préalable par quatre comités spécialisés qui traitent des sujets suivants : enfance, jeunesse et formation ; affaires sociales, emploi, logement et religions ; affaires culturelles et pour finir, affaires politiques.

Les résolutions sont adressées au Conseil Municipal. La municipalité est dans l'obligation de contacter le Conseil des étrangers chaque fois qu'à Munich les étrangers sont concernés. Ainsi, la politique locale à l'égard des étrangers est influencée par les étrangers eux-mêmes. De même, le Conseil des étrangers est impliqué dans la vie

publique, en prenant part aux événements politiques et culturels.

Comment résumer l'action et les objectifs du Conseil ?

Le Conseil des étrangers s'est engagé publiquement en faveur de l'égalité de traitement politique, juridique, social et culturel des Allemands et des non-Allemands. Le Conseil s'oppose à la discrimination des minorités et aux extrêmes droites. Le Conseil appuie les projets d'intégration, les manifestations sportives et culturelles et, par conséquent le dialogue entre les différents groupes ethniques de Munich. Le Conseil reste en contact avec l'ensemble des groupes et des organismes munichoïses qui opèrent dans le domaine de l'émigration.

“Les populations minoritaires tendent à se concentrer”

avec Hans HERDE
responsable du développement urbain de la ville de Munich

Rencontre

Propos recueillis par Stéphane Bienvenue

Quelles sont les structures légales que peuvent prendre les groupements de minorités ?

Les minorités sont libres de créer des organisations, qui peuvent prendre les mêmes formes légales que celles proposées aux Allemands en général. Les associations peuvent par exemple avoir une existence formelle ou informelle. Certains avantages accordés aux associations religieuses par la législation en la matière ont été supprimés à la fin de l'année 2001. L'organisation de groupements religieux reste cependant un droit constitutionnel et demeure libre. Simultanément, les collectivités locales essaient de mobiliser les groupes et associations de minorités dans le cadre de mesures concernant les minorités ou les immigrés. Elles soutiennent les associations, les programmes spéciaux en milieu scolaire ou de formation pour adultes, certaines manifestations, ou encore elles sponsorisent l'association "EinWeltHaus" (que l'on peut traduire par la "maison du monde") qui multiplie les actions interculturelles et les aides envers les étrangers. Un comité consultatif des immigrés (Ausländerbereit) auprès de la municipalité est ainsi élu régulièrement par les résidents étrangers. Mais ces associations et groupements ne représentent pas complètement les individus dont ils sont les porte-parole car le taux de participation aux élections n'est pas proportionnel.

De plus, les sensibilités politiques sont très diverses selon les nationalités et la durée de résidence. La structure de la population immigrée en terme de nationalités est très variée à Munich, et il est donc difficile de représenter la diversité de ses intérêts.

Comment est gérée la politique du logement des minorités ethniques à Munich ?

Munich possède une longue tradition d'accueil des résidents étrangers. Une période importante est celle qui s'étend de la fin des années cinquante à la fin des procédures officielles de recrutement en 1973, où les étrangers étaient désignés par l'euphémisme de "travailleurs invités". Mais cela n'a jamais provoqué à Munich la formation de zones ethniques ni de "ghettos". Cela peut être dû à la proportion relativement faible de groupes aux cultures divergentes, au fait qu'aucune nationalité particulière ne domine la population immigrée, et à la bonne santé économique de la région de Munich, qui a permis d'éviter la formation de zones défavorisées et de bidonvilles. À classe égale, les immigrés ont toujours fait preuve d'un comportement comparable à celui des Allemands. Cela témoigne d'une intégration toujours meilleure, à mettre sur le compte des affinités culturelles, de la situation économique et des longs séjours. Le secteur privé et les sociétés d'économie

mixte sont les principaux actionnaires dans le domaine du logement social, dont l'importance n'a cessé de décroître fortement. Le fossé se creuse entre la politique du logement social d'une part, et l'attribution ou l'offre de logement de l'autre, car les prix des terrains et des loyers sont si élevés que le secteur public a du mal à faire face à la concurrence. Les populations minoritaires tendent à se concentrer dans certaines zones fortement urbanisées et dévaluées, ainsi que dans les endroits à forte proportion de logements sociaux. Cela dit, cette configuration est aussi celle des classes laborieuses urbaines en général. Il n'y a pas de forte concentration de minorités ; cela est également vrai d'autres minorités telles que les minorités religieuses.

La conjoncture économique actuelle est-elle propice à l'intégration des minorités ?

Les taux de chômage des minorités ethniques sont généralement plus élevés, du fait généralement de l'insuffisance de leur qualification et non du fait de discriminations. De manière générale, la structure économique locale ne peut pas absorber toute la main-d'œuvre, car les emplois de l'industrie traditionnelle, pour lesquels les "travailleurs invités" avaient été recrutés à l'origine, disparaissent rapidement. La plupart d'entre eux n'ont pas eu

les moyens de mettre à jour leurs qualifications. Il n'y a, parallèlement, aucun dispositif institutionnel pour attirer les entreprises dans ces quartiers. Un des volets de la politique de la ville de Munich est cependant de créer un "développement cohérent et concerté", qui devrait attirer les entreprises dans ces zones qui ne sont pourtant pas aussi détériorées que dans d'autres agglomérations. Les étrangers ont tendance à monter leur propre affaire, qui ne s'adresse pas forcément aux communautés minoritaires. Un sujet de vive inquiétude est la

formation professionnelle des jeunes migrants à la sortie du système scolaire. En Allemagne, un jeune migrant sur trois n'a pas une formation complète et soutenue et les migrants sont plus nombreux que les Allemands à quitter l'enseignement professionnel avant l'obtention d'un diplôme. En Allemagne, des formations à plus de 400 métiers différents sont offertes aux jeunes. Mais la population des migrants se répartit principalement sur 15 métiers seulement, qui sont en général peu qualifiés et qui offrent peu de possibilités de qualification ultérieure.

La ville de Munich a donc décidé de lancer de nombreux programmes d'encadrement différents pour les jeunes issus de l'immigration afin de les inciter à commencer une formation professionnelle et à la mener à son terme. En 1998, 45 % de l'ensemble des jeunes Munichois qui ont suivi ces programmes spéciaux de préparation à la qualification professionnelle étaient issus de l'immigration. À l'avenir, plus d'importance devrait être donnée aux compétences linguistiques et interculturelles.

PORTUGAL

Villes et politiques migratoires au Portugal : un bref aperçu

Ana Paula BEJA HORTA et Joana MIRANDA
de l'université Aberta, Lisbonne/CEMRI

À l'aube du nouveau millénaire, le Portugal demeure encore un pays marqué par l'émigration. Environ cinq millions et demi de Portugais vivent à l'étranger, ce qui représente plus de la moitié de la population totale des résidents portugais (Lopes, 1999). Pourtant, au cours des trente dernières années, le Portugal est également devenu un pays d'immigration. Après 1974, des modifications cruciales d'ordre politique, économique et social ont eu lieu, provoquant un changement radical des caractéristiques migratoires portugaises. L'émigration vers des pays intermédiaires, les retours au pays, le rapatriement des Portugais qui résidaient dans les anciennes colonies, les nouveaux flux migratoires de la main-d'œuvre, particulièrement d'Afrique, et l'arrivée de réfugiés d'Europe de l'Est ont fondamentalement changé la composition structurelle de la population portugaise. Actuellement, la population immigrée au Portugal représente environ 3,5 % (341 270) de la population totale (SEF.2001. Rapport Statistique). Bien que le poids de la population étrangère n'atteigne pas les proportions observées dans les autres pays européens tels que la France (5,6 %), l'Allemagne (8,9 %), la Suède (5,5 %) ou la Belgique (8,3 %), l'établissement de communautés ethniques immigrées soulève des questions cruciales et constitue une gageure par rapport aux thèmes de l'identité nationale, des droits de la citoyenneté, des différences culturelles et de l'intégration des populations immigrées dans la société portugaise majoritaire.

Les réponses apportées par l'État portugais à l'immigration et à l'intégration des communautés immigrées ont été nombreuses et souvent contradictoires. Elles vont d'une politique de laissez-faire mise en place dans les années quatre-vingt à des politiques de restriction et d'exclusion appliquées au début des années quatre-vingt-dix, pour aboutir à la fin des années quatre-vingt-dix à une politique d'immigration basée sur des processus d'intégration. Plus récemment, l'adoption de mesures de contrôle strictes est en train d'être légitimée en tant que dispositif apte à combattre l'immigration illégale, la corruption et le

trafic international de clandestins.

Les flux migratoires vers le Portugal se sont de plus en plus diversifiés au cours des dernières décennies. L'hétérogénéité de la population immigrée peut difficilement se réduire à des questions de lieux d'origine ou de citoyenneté ; elle s'explique également par les modes d'établissement de cette population et par sa distribution professionnelle et sectorielle.

Une étude importante réalisée à la fin des années quatre-vingt et portant sur les communautés ethniques défavorisées, issues de l'immigration et résidant dans des quartiers pauvres de la périphérie de Lisbonne, donne une vision d'ensemble pertinente de la situation des immigrés dans la société portugaise. Selon ces auteurs, le nombre d'immigrés vivant dans les 130 quartiers délabrés de la périphérie de Lisbonne était estimé à environ 50 000. L'enquête révèle que 73 à 92 % de ces immigrés sont dans une situation d'exclusion totale, vivant bien en dessous du seuil de pauvreté, sans les conditions minimales d'hébergement, de revenus, d'accès à l'éducation, à la santé, aux loisirs, etc. En outre, et en dépit de différences importantes entre les communautés ethniques issues de l'immigration, ces personnes ont un statut marginal sur le marché du travail et demeurent enfermées dans des emplois très précaires et éreintants. Un grand nombre de ces travailleurs sont également embauchés dans les secteurs de l'économie souterraine et, parfois, dans un réseau complexe de sous-traitance afin d'arrondir leurs maigres salaires mensuels. Pour les directeurs de publication Bruto da Costa & Pimenta, les populations issues de l'immigration sont indéniablement marginalisées et défavorisées. De plus, ils affirment que l'absence de réponses étatiques aux problèmes d'exclusion et d'emplois subalternes a été particulièrement manifeste, car "aucune infrastructure susceptible de fournir un minimum d'aide et d'assistance n'a été créée, et aucune politique visant une intégration concrète n'a été mise en œuvre "

L'écrasante concentration d'immigrés africains dans la zone métropolitaine de Lisbonne est

directement liée à l'existence de travail dans les grands centres urbains. En effet, les immigrés tendent à graviter autour des zones urbaines où les chances de trouver un travail dans l'industrie, le bâtiment ou le secteur tertiaire de l'économie sont plus élevées. Cependant, tous les résidents étrangers ne sont pas des travailleurs immigrés. Par exemple, un fort pourcentage d'Européens vivant au Portugal sont des retraités à la recherche d'un climat tempéré. En 1996, la région sudiste d'Algarve a attiré 25,5 % de tous les immigrés européens et seulement 7,4 % des étrangers en provenance de la zone Palop (Pays d'Afrique de langue portugaise).

Lorsque l'on considère la structure de la population locale par secteur d'activité, les études montrent que les immigrés de la région Palop sont sur-représentés dans les postes de cols bleus et sous-représentés dans les postes de cols blancs. Un schéma inverse est observé parmi les immigrés européens et brésiliens qui, dans l'ensemble, sont sur-représentés dans les postes hautement

qualifiés du haut de l'échelle professionnelle. En outre, l'étude suggère que les travailleurs immigrés, particulièrement ceux issus de la zone Palop, sont sur-représentés dans les secteurs de l'économie souterraine. Au cours des dix dernières années, des investissements massifs, effectués dans les travaux publics et les infrastructures, ont augmenté de manière significative la demande de travailleurs non-qualifiés et semi-qualifiés dans le milieu du bâtiment. Des immigrants africains légaux et illégaux ont été attirés par des entreprises de sous-traitance à la recherche d'une main-d'œuvre docile. Plus récemment, des arrivées massives de travailleurs immigrés originaires de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique ont eu lieu au Portugal. Ces nouveaux afflux ont changé de manière drastique la composition de la population étrangère résidant au Portugal. La grande majorité de cette main-d'œuvre est constituée de travailleurs clandestins qui ont été intégrés à des réseaux mafieux internationaux spécialisés dans l'immigration illégale.

Les politiques d'immigration et d'intégration

Au cours des cinq dernières années, le gouvernement a adopté un vaste train de mesures politiques qui ont renforcé la pleine participation des immigrés à la société portugaise dominante. Voici certains changements juridiques importants qui ont été introduits. Une des premières mesures qui fut mise en place concernait l'application de la seconde vague de régularisation en 1996.

Par la suite, le gouvernement prit plusieurs mesures qui étendirent les droits de la citoyenneté aux immigrés. Les prestations sociales (logements sociaux, garanties de revenu minimum, avantages sociaux et couverture médicale) furent étendues aux populations immigrées résidant légalement dans le pays. Les droits de vote et d'éligibilité aux élections municipales (loi 36/96) furent également accordés aux communautés étrangères. Basés sur des accords réciproques, ces droits furent accordés aux citoyens de l'Union Européenne ainsi qu'aux ressortissants du Cap Vert, du Brésil, du Pérou et d'Uruguay. Le droit de vote fut également accordé aux citoyens argentins, norvégiens et israéliens. Durant les cinq dernières années, de nombreuses initiatives gouvernementales ont été mises en

œuvre pour renforcer les associations d'immigrés et l'intégration des immigrés à la société portugaise. Une multiplicité d'associations d'immigrés et d'autres organisations impliquées dans les questions relatives à l'immigration telles que les syndicats, les écoles, les associations non-gouvernementales (comme par exemple, SOS Racisme), les églises, etc. ont reçu un soutien financier.

À propos de la législation du travail, la loi 199/97 a étendu les droits du travail aux immigrés. La nouvelle législation a rendu caduque la précédente loi 97/77 qui imposait un quota de 90 % de travailleurs portugais dans les entreprises de plus de cinq employés. Une clause juridique relative au traitement équitable entre les travailleurs immigrés et portugais a été également incluse ; elle vise à combattre la discrimination sur le lieu de travail et l'exclusion sociale. La criminalisation de l'immigration clandestine et l'application de mesures de contrôle strictes, relatives à la sous-traitance de travailleurs étrangers sans-papiers, revêtent une importance tout aussi particulière.

Les politiques locales d'intégration

Bien que les questions relatives à l'immigration ne fussent pas à l'ordre du jour dans les années soixante-dix et 80, le gouvernement approuva en 1993, un programme d'action visant à la création de dispositifs juridiques susceptibles de promouvoir l'intégration professionnelle et sociale des immigrés. En octobre de la même année, une Commission interdépartementale pour l'intégration des immigrés et des minorités ethniques fut conçue au sein des divers ministères (Ministères du Travail et de l'Assistance sociale, de l'Éducation, de la Santé, des Services Publics et de l'Intérieur). Un des principaux objectifs de cette Commission fut la mise en application d'un large éventail de mesures pour aborder les problèmes de discrimination et de sentiments xénophobes, et pour promouvoir des programmes professionnels de formation destinés aux communautés immigrées défavorisées. Au niveau local, la municipalité de Lisbonne créa en 1993 le conseil municipal des immigrés et des minorités ethniques (Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas). Le conseil fonctionne comme un comité consultatif, composé de fonctionnaires municipaux et de représentants d'associations d'immigrés. Ses principaux objectifs sont, en premier lieu, de favoriser la participation politique des communautés immigrées dans le processus de prise de décisions, dans un deuxième temps, de promouvoir les valeurs culturelles des immigrés et, enfin, de faire avancer le " dialogue interculturel " (municipalité de Lisbonne, 1998).

Cette tentative de créer des mécanismes institutionnels qui favorisent la participation des communautés étrangères fut imitée par deux autres municipalités de la périphérie de Lisbonne. La ville d'Amadora créa en 1995 un conseil consultatif (Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas) similaire à celui de Lisbonne. La municipalité de Loures créa également un cabinet spécial des affaires sociales et religieuses (Gabinete para os Assuntos Religiosos e Sociais Específicos, GARSE). Bien que variant dans leur structure organisationnelle, ces deux nouvelles agences institutionnelles abordaient les mêmes problèmes, à savoir ceux qui affectent les populations immigrées et ethniques (les gitans, par exemple) : logement, éducation, emploi, associations d'immigrés. Dans le cadre de la présente étude, nous nous limiterons aux problèmes de logement.

Politiques du logement dans la zone métropolitaine de Lisbonne

En 1996, une législation fut introduite pour étendre aux immigrés le droit au logement social. Grâce à elle, les citoyens étrangers ayant acquis le droit de résider légalement au Portugal ont accès au logement social par le biais des programmes PER – programmes spéciaux de relogement. Un des buts principaux de ces programmes est de démolir certains quartiers pauvres des zones métropolitaines de Lisbonne et Porto. Bien que, jusqu'ici, il n'existe pas d'estimation précise du nombre total de familles immigrées relogées, des milliers d'immigrés ont bénéficié des initiatives du PER. Dans les villes de Loures et Amadora de la zone métropolitaine de Lisbonne, des projets de relogement majeurs ont été mis en place au cours des dix dernières années. Le relogement de 3 500 immigrés vivant dans des conditions extrêmement précaires à Quinta do Mocho, dans la ville de Loures et dans la périphérie de Lisbonne, revêt une importance particulière. Un total de 680 logements furent construits pour héberger ces populations étrangères. Bien que ce programme urbain fût perçu comme un exemple d'initiatives urbaines salutaires, le manque d'infrastructures sportives et sociales à l'intention des enfants immigrés, des jeunes et des plus âgés, a été souligné, et présenté comme un handicap majeur au développement harmonieux de ces nouveaux quartiers.

À Amadora, plusieurs programmes de relogement ont également été réalisés. Mais ces logements sociaux à forte concentration humaine, la dispersion des populations vivant dans des squats et le manque d'infrastructures sociales, éducatives et sportives furent fortement critiqués par les urbanistes et les employés municipaux. Selon un urbaniste municipal, la démolition des quartiers pauvres et la réalisation de projets de logements de grande envergure allait entraîner la " destruction de la vie de quartier et une substitution par des ghettos ". Certains projets de construction de logements sociaux municipaux (comme ceux de Zambujal, par exemple) tendent à donner raison à cet urbaniste municipal. Zambujal, un projet de logement proposé par le gouvernement central, loge 1 200 familles à l'heure actuelle. Les responsables nationaux et municipaux y logent des immigrés, des itinérants en situation précaire et des familles tsiganes. En quelques années, le climat à Zambujal s'est rapidement détérioré. Le manque de services récréatifs, sociaux et sanitaires a aggravé un peu

plus le sentiment d'isolation et la marginalité des résidents. La petite délinquance, la violence et le trafic de drogue ont tant affecté la zone qu'elle est devenue un des plus mauvais exemples de logement social que l'on puisse trouver.

Selon le programme PER initial, 2 100 nouvelles habitations devaient être construites et disponibles en 1999 et 2 319 autres étaient prévues pour 2009 (municipalité d'Amadora). Pourtant, fin 1999, seules 289 nouvelles habitations avaient été érigées pour un total de 1 032 personnes relogées (municipalité d'Amadora). Sur ces 289, 161 furent construites sous l'auspice du PER-Familias (PER-Familles). Ce programme subventionne considérablement les familles qui ont besoin d'être relogées et qui souhaitent acheter une habitation, que ce soit au sein de la municipalité ou en dehors des limites de cette dernière. Selon les fonctionnaires de la ville, la rénovation des quartiers insalubres avait initialement peu à voir avec la justice sociale ou la précarité des logements et des conditions de vie dans les quartiers touchés par les squats. En fait, l'objectif de ces démolitions était directement lié à la construction d'autoroutes de grande importance qui traversent les quartiers pauvres. En ce sens, le renouveau urbain n'était pas tant une réponse aux problèmes de pauvreté locale et d'exclusion sociale que le résultat de stratégies descendantes décidées au plan national et relatives au développement des infrastructures. Jusqu'à présent, aucun projet à long terme en matière de logement n'a été développé. Seules des mesures institutionnelles temporaires et à court terme ont

caractérisé l'intervention étatique au niveau local. Plus récemment, une sensibilité plus grande envers les problèmes de relogement et les processus d'intégration sociale des immigrés a favorisé l'introduction d'un programme spécifique et pionnier d'intervention communale. Ce programme a été développé par le service municipal du logement et de la rénovation des zones dégradées.

Son but est de surveiller de près les différentes phases de relogement vécues par les habitants d'un des quartiers délabrés de la municipalité. Le programme comporte plusieurs mesures innovantes dans la mesure où il permet aux résidents de ce quartier pauvre, de participer au processus de relogement. Le programme est divisé en trois volets principaux, à savoir : des activités d'information qui doivent être mises en place avant et après le processus de relogement, des cours de formation pour les enfants, les jeunes et les adultes du quartier, enfin, des activités de loisirs. Pour les fonctionnaires municipaux impliqués dans la mise en place du programme, la promotion de groupes de volontaires locaux et de réseaux de proximité ainsi que leur participation active dans les processus d'organisation et d'application s'avèrent être des mesures cruciales pour réussir l'intégration sociale des immigrés. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette initiative ; pourtant, le développement d'un tel programme indique peut-être qu'un mouvement vers des politiques urbaines plus globales est en train de s'ébaucher.

Quelques remarques pour conclure

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, les développements récents apportés aux politiques portugaises d'immigration mettent en évidence qu'une approche plus intégrationniste de l'immigration est envisagée. Des droits politiques et sociaux ont été accordés aux communautés étrangères afin de promouvoir leur intégration dans la société majoritaire. Pourtant, la situation défavorisée des populations immigrées demeure un facteur structurel majeur qui influe sur leurs moyens d'existence et leurs projets futurs. Des formes multiples de ségrégation ethnique urbaine ont caractérisé l'établissement de communautés immigrées dans la zone métropolitaine de Lisbonne. Des politiques de logement visant à démolir les quartiers pauvres ont été mises en place dans les principales villes de la périphérie de Lisbonne. Cependant, le manque d'autonomie des collectivités locales en matière d'urbanisme social, l'absence de ressources, et le clientélisme

politique ont énormément gêné le développement de politiques du logement efficaces et cohérentes. Certaines expériences récentes en matière de logement social ont suscité deux questions majeures : le besoin d'un rôle plus actif de la part des collectivités locales plutôt que de dépendre des décisions du gouvernement central ; et le besoin d'une plus grande implication des immigrés dans les politiques de relogement. Par ailleurs, l'intégration urbaine des immigrés dans la société ne se limite pas à un problème d'accès au logement. L'accès à la sphère publique implique la création de services publics et le développement de pratiques culturelles et sociales qui permettront aux immigrés et à leur famille de devenir des citoyens à part entière. La question demeure ouverte de savoir dans quelle mesure la politique publique souhaitera et sera capable de répondre à ces questions cruciales ; cela demeure une question ouverte. ■



Millénaire **3**

trois

a publié les cahiers de prospective suivants :

- N°1** Le thème de l'homme, à la convergence de l'identité lyonnaise et du projet d'agglomération
- N°2** L'analyse socio-culturelle des habitants de l'agglomération lyonnaise : spécificités et évolutions
- N°3** L'économie dans l'agglomération lyonnaise
- N°4** Les impératifs de l'environnement aujourd'hui
- N°5** Le vieillissement de la population et ses conséquences
- N°6** L'avenir du travail et de la formation
- N°7** Quelle éducation pour le XXIème siècle ?
- N°8** Citoyenneté et insertion
- N°9** La gouvernance
- N°10** La société lyonnaise en mouvements : sports, cultures, solidarités, entreprises
- N°11** Les loisirs, reflets des nouvelles pratiques sociales et source de développement économique
- N°12** Construire le développement sans exclure
- Club Prospective Rhône-Alpes -
- N°13** La santé, enjeux de développement humain et source de développement économique
- N°14** L'agglomération lyonnaise en perspectives (l'exemple du quartier Moncey)
- N°15** Violence et sécurité
- N°16** Les enfants et les jeunes dans l'agglomération
- N°17** Intelligence et développement de la cité
- N°18** L'éducation saisie par les nouveaux médias?
- N°19** Les politiques culturelles
- N°20** Mémoires et identités de l'agglomération lyonnaise
- N°21** Une agglomération compétitive et rassemblée,
21 priorités pour le 21ème siècle
- N°22** L'ère de l'information, enjeux économiques, sociaux et démocratiques
- N°23** Cultes, cultures et laïcité sur l'espace commun
- N°24** Education et modes de vie
- N°25** Lyon et les fleuves, les retrouvailles
- N°26** 100 ans d'associations (Tomes 1 et 2)
- N°27** Le temps des villes
- N°28** Intégration et cohésion sociale en Europe

Si vous souhaitez recevoir les Cahiers Millénaire 3, faites parvenir votre demande à l'adresse ci-dessous.

Grand Lyon - Mission prospective et stratégie d'agglomération

20, rue du Lac 69003 Lyon - Fax : 04 78 63 48 80

Vous pouvez aussi les commander sur : www.millenaire3.com