



SciencesPo.

CERI
CNRS



Patronat
CatalunyaMón

REGARDS CROISES SUR L'IMMIGRATION EN CATALOGNE ET EN FRANCE

LA POLITIQUE D'IMMIGRATION EN CATALOGNE

Le phénomène migratoire a beaucoup évolué durant les dix dernières années en Catalogne. La région est passée de six à presque sept millions et demi d'habitants. Elle a accueilli chaque année environ 100 000 personnes et regroupe aujourd'hui 170 nationalités différentes.

La Catalogne est une terre d'immigration depuis la fin du XIX^e siècle. Au cours du XX^e siècle, la région a connu deux pics migratoires importants : pendant les années 1920 où elle a accueilli des personnes venant de l'Aragon et de la région de Valence, et pendant les années 1960 lorsque sont arrivés des Espagnols du Sud du pays. La Catalogne a toujours misé sur l'intégration des nouveaux arrivants.

Les immigrés les plus récents ont été attirés par les offres d'emploi des secteurs de la restauration, des services à la personne, du bâtiment et de l'agriculture. Leur présence est bien répartie sur l'ensemble du territoire : la région de Gérone est celle qui attire le plus grand nombre d'immigrés devant celle des Terres de l'Ebre, certaines zones des Pyrénées, la région de Lérida et enfin la Catalogne centrale. Les mariages mixtes sont en augmentation.

Le nombre de personnes étrangères en situation irrégulière s'est considérablement réduit ces dernières années en raison de la régularisation effectuée en 2005, grâce à une plus grande collaboration avec les pays d'origine et enfin à cause de la crise économique. Le gouvernement de la Généralité de Catalogne (Generalitat de Catalunya) mène un combat ferme contre l'immigration irrégulière. La région participe à la gestion des flux migratoires ; elle a en charge les contrats de travail, le renouvellement des permis de séjour et l'inspection du travail pour lutter contre l'économie parallèle.

La crise économique a contribué à la dégradation des conditions économiques des immigrés: 30% d'entre eux, dont un grand nombre d'Africains subsahariens et de Marocains, sont aujourd'hui au chômage. Cette situation a fait naître un débat sur l'identité et l'accès des immigrés aux aides sociales. En Espagne, l'immigration est gérée principalement par le ministère de l'Intérieur et les mairies. L'inscription sur les registres municipaux permet l'accès à l'éducation et aux soins. Les mairies sont dans l'obligation d'inscrire dans leurs registres les étrangers qui présentent des documents (quittance de loyer, facture d'électricité, etc.) prouvant qu'ils résident dans la commune.

La Catalogne est une région pionnière en matière de gestion de l'immigration. Le gouvernement a mis en place au cours de la dernière législature deux instruments de gestion du phénomène migratoire : le Pacte national pour l'immigration et la Loi sur l'accueil. La nouvelle loi de 2009 accorde un rôle important aux communes et au gouvernement de la Généralité et permet une participation importante de la société civile *via* plusieurs commissions. Le gouvernement de la Généralité travaille également en coordination avec les communes, le gouvernement des Communautés autonomes et l'Etat central. La gestion de la différence s'appuie sur les droits de l'homme et l'équilibre entre respect de la diversité et maintien de la cohésion sociale. La Loi sur l'accueil de la région catalane est l'une des premières de ce type en Europe et elle possède un caractère proactif. Elle n'est pas contraignante mais incite le migrant à apprendre la langue catalane en lui montrant tous les avantages de cet apprentissage en matière d'intégration.

Le Pacte national pour l'immigration est un accord social lié au concept de « catalanité », innovant en matière de citoyenneté. Fruit de l'expérience des Catalans en matière de cohabitation avec d'autres cultures – notamment la culture espagnole –, il met en avant l'idée de diversité et de culture publique commune. Le Pacte a été créé avec les organismes et les institutions qui gèrent l'immigration.

La France a longtemps été le premier pays d'immigration d'Europe. Deux raisons à ce phénomène : le déclin démographique du XVIII^e siècle puis, au siècle suivant, l'industrialisation, qui a généré de gros besoins de main d'œuvre. Au XX^e siècle, on observe une hausse de l'immigration à partir de la Seconde Guerre mondiale puis lors de la période de décolonisation.

En 1930, la police française recensait 3 000 000 étrangers vivant dans le pays. Aujourd'hui, ce chiffre est de trois millions et l'immigration est devenue un sujet de débat politique et idéologique. Toutefois, jusqu'aux années 1980, les décisions concernant la gestion de l'immigration n'ont jamais eu le rang de loi et ont été adoptées d'une manière plus ou moins improvisée. En 1936, le Front populaire a créé un secrétariat d'état pour l'Immigration mais les mouvements de population n'ont été politiquement pris en compte qu'à partir de la Seconde Guerre mondiale (à noter l'épisode des dénaturalisations de Vichy). L'Office national d'immigration est créé en 1945 et une nouvelle loi sur la nationalité est votée la même année. Auparavant, les chefs d'entreprise régulaient seuls les départs et les arrivées des immigrés dans leurs usines.

En 1945, la loi sur la nationalité est réformée et l'Office national de l'immigration est créé. En pleine reconstruction, la France a besoin de bras et fait appel aux immigrés. Ce phénomène va aller crescendo entre 1945 et 1974. Mais dès 1968, l'Office national de l'immigration, qui a le monopole du contrôle de la main d'œuvre, n'est alors plus en mesure de contrôler l'ensemble des entrées (80% d'entre elles se faisaient de façon clandestine). La situation des immigrés était régularisée par la suite. A partir de 1972 se met en place une nouvelle politique, plus stricte, avec la circulaire Fontanet-Marcellin qui lie l'autorisation de séjour à la possession d'un emploi.

Les immigrés qui s'établissent en France dans les années 1970 viennent du Maroc, d'Espagne et du Portugal, l'immigration algérienne, plus ancienne se poursuivant après la guerre d'Algérie. Dans les entreprises, les étrangers bénéficient des mêmes droits que les Français (travail, représentation syndicale, droits sociaux dès 1975). En 1974, le gouvernement français décide de suspendre l'immigration de travail salarié. Le secrétaire d'Etat à l'Immigration Paul Dijoud met en place une politique d'intégration à travers plusieurs mesures facilitant les liens culturels avec les pays d'origine, dans une perspective de retour des immigrés présents sur le territoire et une politique d'accueil des nouveaux arrivants. La politique d'aide au retour ne donnera que peu de résultats. L'immigration cesse d'être une simple main d'oeuvre. La fermeture des frontières a pour effet d'accélérer le regroupement

familial, ce qui amorcera la concentration des familles dans les banlieues et les centre-villes dégradés. Mais peu de décideurs pensent à cette époque que les immigrés resteront dans l'hexagone

Dans les années 1980, le Front national met la question migratoire au cœur des débats politiques, ce qui contribuera, pendant la décennie suivante, à appréhender le sujet sous le prisme de la sécurité. Une nouvelle frontière juridique se dessine entre l'immigration intra-européenne et l'immigration extra-européenne, soumise au contrôle accru des frontières. Une frénésie législative fait alors place, entre 1980 et aujourd'hui, à l'infra-droit, c'est-à-dire à l'absence de lois adoptées sur l'immigration pendant la période des trente glorieuses.

Le droit d'entrée et de séjour, de la nationalité et d'asile sont modifiés. En 2003, une loi réduit le droit d'asile, introduisant les concepts de « pays sûr » et de pays tiers sûr, de demandes manifestement infondées pour restreindre l'accès au territoire. En 2006, à la suite de l'adoption du Livre vert européen qui prend en compte le déclin démographique de l'Europe et les besoins de main d'œuvre, qualifiée et non qualifiée, la loi « Sarkozy » abandonne l'objectif d'immigration zéro et introduit une réouverture des frontières pour l'immigration de travail très qualifiée, avec un statut souvent temporaire pour les métiers moins qualifiés. Les Etats membres de l'Union européenne renforcent leur politique de coopération et de transit avec les pays d'origine et adoptent le slogan « immigration irrégulière zéro ». La loi de 2006 a mis fin aux massives régularisations d'immigrés. En France, celles-ci avaient cependant été modestes (150 000 personnes sont sortie de la clandestinité lors des deux vagues de régularisations de 1982 et 1997) comparées aux pays d'Europe du Sud. Un ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'identité nationale et du Co-développement (qui sera plus tard appelé développement solidaire) est créé en 2007. Il concentre en son sein les compétences jusqu'alors partagées entre plusieurs ministères. L'intitulé donne lieu à un débat politique. La notion de développement solidaire mène à la signature d'accords de réadmission bilatéraux avec les pays de transit où le développement sert de monnaie d'échange. Aujourd'hui en France, la politique d'immigration est gérée par les préfetures. Le ministère de l'Intérieur s'occupe du contrôle des frontières et du droit d'asile.

Durant sa présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 2008, la France a mis en place le Pacte européen sur l'immigration et l'asile par lequel les vingt-sept Etats de l'Union européenne autorisent l'immigration de travail dans les limites fixées par le marché et les capacités d'intégration des Etats membres ; renforcent la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières ; établissent des accords bilatéraux de réadmission et de co-développement avec les pays de départ et de transit.

Les enfants des immigrés rencontrent en France des difficultés d'intégration. Cette deuxième, voire troisième, génération, née en France et aujourd'hui française, se sent néanmoins discriminée. La ghettoïsation, réelle ou perçue, a donné lieu à des violences dans plusieurs villes de banlieues. A la fin des années 1990, l'Institut national des statistiques a réalisé une vaste enquête afin de déterminer le nombre d'immigrants de deuxième génération, d'identifier leurs problèmes et de faciliter l'application de politiques publiques pour améliorer leur situation. Le débat reste aujourd'hui sensible et la question migratoire est utilisée par certains partis pour des motifs électoraux. Le droit de vote des étrangers aux élections locales, sujet débattu depuis trente ans, n'a pas été accordé.

CITOYENNETE ET ACCES AUX DROITS EN CATALOGNE DANS LE CONTEXTE ESPAGNOL

La Constitution espagnole établit l'égalité de droits et d'obligations de tous les citoyens vivant dans le pays. Certains droits liés à la nature de l'homme (liberté, justice) sont garantis à tous indépendamment de la situation administrative de la personne. Le législateur peut en revanche moduler les droits sociaux ou politiques selon la nationalité. D'autres droits enfin sont réservés aux nationaux.

Certaines personnes sont favorables à l'élargissement des droits politiques des immigrés dans lequel ils voient une façon de faciliter leur intégration et de développer la démocratie. En revanche, d'autres y sont opposées au motif que les droits politiques constituent la dernière sphère de la citoyenneté et qu'une modification des droits rattachés à la nationalité est indispensable pour accorder le droit de vote aux immigrés.

Les vingt-sept Etats membres de l'Union européenne divergent sur le droit de vote des immigrés extracommunautaires. Les pays scandinaves et l'Irlande sont parmi les plus avancés sur ce sujet tandis qu'onze Etats membres de l'Union, notamment ceux d'Europe centrale et orientale, n'autorisent jamais les non nationaux (hormis les citoyens européens) à voter.

La législation espagnole permet aux immigrés de l'Union européenne et à ceux issus de pays respectant les conditions de réciprocité de voter aux élections municipales. Ces dernières années, des conventions bilatérales ont été signées avec des Etats tiers pour élargir le suffrage. Outre la réciprocité, un minimum de cinq ans de résidence légale sur le territoire espagnol reste indispensable pour participer à un scrutin. L'Espagne a signé des accords avec plusieurs pays d'Amérique latine (Pérou, Équateur, Colombie, Chili, Bolivie,

Uruguay), certains Etats africains (Cap Vert) mais aussi avec l'Islande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande ou encore Trinité et Tobago. Un accord devrait être bientôt finalisé avec l'Argentine.

Ce modèle présente des avantages – la progressivité des droits et leur expérimentation avant un éventuel élargissement – mais également des inconvénients : mise en difficulté des pays qui accordent moins de droits, différenciation des droits et clientélisme politique. Certaines personnes sont favorables à un élargissement des droits des immigrés sans obligation de réciprocité des pays d'origine. Les choses sont cependant complexes étant donné que le Parlement doit *in fine* valider ces choix. On rappellera que le vote des immigrés a très peu d'impact sur les résultats électoraux.

LE DROIT DES ETRANGERS A LA PROTECTION DE LA SANTE

Les étrangers résidant en Catalogne bénéficient de la sécurité sociale ou ont droit à une prise en charge sanitaire à travers les dispositions des articles 12 i 14.1 et 14.3 de la loi sur l'extranéité (loi 2/2009 du 11 décembre) et l'article 7.1 de la législation catalane en la matière.

Les étrangers en situation irrégulière inscrits à la mairie de leur domicile bénéficient comme tous les citoyens espagnols d'une prise en charge sanitaire gratuite de la part de la sécurité sociale même s'ils ne disposent d'aucune ressource. L'inscription sur les registres de la mairie permet d'obtenir une carte qui donne l'accès aux soins. Il est cependant nécessaire de prouver que l'on ne perçoit aucun revenu pour en bénéficier gratuitement. Les personnes non inscrites sont prises en charge en cas d'urgence. Les étrangers mineurs n'ont pas l'obligation d'être inscrits sur les registres pour bénéficier des soins.

Les administrations sanitaires doivent veiller à l'application des principes d'universalité et d'égalité dans l'accès aux soins et vérifier que les administrations sociales espagnoles garantissent le droit des étrangers à bénéficier des soins indépendamment de leur nationalité ou situation administrative

L'inscription sur les registres des mairies donne également accès à l'éducation.

La majorité des immigrés sont venus en Catalogne pour travailler. Ils ont remplacé les autochtones dans les emplois les plus précaires ou les plus pénibles. La crise économique actuelle les a gravement affectés. Au quatrième trimestre de 2009, le taux de chômage s'élevait en Espagne à 17% : 13,4% parmi les autochtones et près de 30% pour les immigrés.

400 861 personnes étrangères (22% des étrangers vivant en Espagne) étaient affiliées à la sécurité sociale en Catalogne en mars 2010. La majorité d'entre elles travaillent dans les secteurs de l'agriculture, des services à la personne, du commerce, de l'hôtellerie, du bâtiment et de industrie manufacturière. Les Marocains, les Equatoriens et les Roumains sont les nationalités les plus représentées.

Le Service de l'emploi de Catalogne (SOC) s'est fixé plusieurs objectifs en matière d'immigration : veiller à l'insertion professionnelle et sociale des personnes immigrées ; mettre en place de nouveaux programmes d'emploi pour les plus vulnérables d'entre elles ; contribuer à l'organisation des flux migratoires et au co-développement avec les pays d'origine et développer les compétences en la matière du Statut de Catalogne (qui fixe l'organisation institutionnelle et les compétences de la Généralité de Catalogne, les droits et devoirs des citoyens, le régime linguistique, etc).

Le SOC collabore avec l'administration générale de l'État espagnol et les autorités du pays d'origine ; il fournit également médiation et formation professionnelle, aides aux entreprises catalanes et une information sur la Catalogne. Le SOC travaille principalement avec les personnes issues de trois zones du globe : l'Amérique latine, l'Afrique du Nord et l'Europe de l'Est.

VIVRE ENSEMBLE : LOGEMENT, EDUCATION, EGALITE DES CHANCES

Le logement

En Catalogne, les prix de l'immobilier ont considérablement augmenté durant les dernières années. Cette hausse a coïncidé avec l'arrivée des immigrés et contribué à rendre difficile leur accès au logement. Avec la crise, si ces prix ont baissé, le chômage a augmenté et les immigrés ont rencontré de nouvelles difficultés pour conserver leurs logements.

Le manque de moyens (qui entraîne souvent une sur-occupation des locaux), la discrimination socio-spatiale, la précarité des logements disponibles constituent les

principaux problèmes que connaissent les immigrés. Un peu plus de la moitié d'entre eux (56%) sont locataires pour seulement 12% de la population catalane. Le taux de sur-occupation est estimé à 22,5% parmi les immigrés (9% dans toute la Catalogne). Enfin, on notera que pour 42% d'entre eux, le prix du loyer représente plus de 30% des revenus du foyer.

Les immigrés changent plus souvent que les Catalans de lieu de résidence, en fonction de leur travail bien sûr mais également en fonction du parc immobilier. A leur arrivée, ils vivent généralement dans des conditions précaires et l'aide du réseau est alors très importante. Après quelque temps, leurs conditions de vie s'améliorent. Lors d'une troisième phase, celles-ci se stabilisent et se consolident permettant parfois un accès à la propriété et une possibilité de regroupement familial.

L'éducation et l'égalité des chances

L'école catalane fait son possible pour accueillir et intégrer les enfants immigrés. Cependant, la gestion de la diversité – croissante – est une chose complexe, l'institution éducative devant combiner recherche de l'excellence et travail sur l'égalité des chances. L'échec scolaire s'élève en Catalogne à 30% parmi les groupes minoritaires vivant dans la région.

L'augmentation rapide de la population immigrée et l'apparition de nouvelles formes d'exclusion sociale ont rendu nécessaire la mise en œuvre d'une action spécifique. Celle-ci poursuit un double objectif : l'intégration éducative, sociale et culturelle de tous les élèves et la consolidation du catalan comme langue véhiculaire de l'enseignement et élément de cohésion sociale dans un cadre multilingue.

Dans ce contexte, le Plan pour la langue et la cohésion sociale prévoit la coordination et la coopération entre les différentes institutions responsables de l'accueil des nouveaux élèves en Catalogne, une participation et la co-responsabilité des parents, des enseignants et des étudiants afin de faciliter l'intégration des familles immigrées. Des équipes de soutien aident les élèves dans leur travail scolaire quotidien dans un objectif de réussite non seulement scolaire et professionnelle mais aussi personnelle et sociale. L'école est aujourd'hui un lieu inscrit au cœur de la société, où l'on apprend à vivre ensemble et où les conflits peuvent être résolus par la communication. Elèves, familles et institutions éducatives doivent travailler ensemble. Dans chaque élève se trouve un futur citoyen ; par conséquent, l'école doit être véritablement au cœur de la société et dispenser un enseignement cohérent avec le monde extérieur.

RESEAUX ASSOCIATIFS ET LIENS AVEC LES PAYS D'ORIGINE

Le sud du Maroc est une région traditionnelle de migration qui a bénéficié des transferts de fonds envoyés par les émigrés. Au cours des années 1990, les réseaux d'émigrants engagés dans le développement de leur pays ont mené à bien des politiques de co-développement qui ont débouché sur des transferts financiers mais aussi sociaux, économiques, logistiques, culturels.

En Catalogne, la Fédération des organismes latino-américains (Fedelatina) est un organisme à but non lucratif fondé sur l'entente, l'interculturalité, l'intégration et la promotion des valeurs sociales. Composée de quatre-vingt-dix-huit organismes, elle aide à la socialisation et à l'intégration des immigrés au sein de la communauté catalane en coordonnant les différentes associations d'immigrés de la région. Elle coordonne l'offre de services qualifiés qui facilitent l'intégration des nouveaux arrivants dans la région ; développe des activités interculturelles d'aide mutuelle et solidaire ; négocie avec les autorités et les administrations pour faciliter et améliorer la situation des immigrés et promeut la coopération avec l'Amérique latine. Enfin, Fedelatina souhaite générer un espace de réflexion sur l'intégration des immigrés dans la société d'accueil et développer les relations et la communication entre ces derniers et le tissu associatif catalan.

Nous avons exposé ci-dessus l'évolution de l'immigration et des politiques publiques qui lui sont afférentes en Catalogne et en France. Barcelone et Paris sont confrontés à des défis similaires et tentent tous deux la meilleure manière de gérer la diversité en maintenant la cohésion sociale.

La France est depuis très longtemps un pays d'immigration. La gestion politique du phénomène a cependant souvent été décidée dans l'urgence, notamment la gestion des flux migratoires. L'assimilationnisme français a évolué vers la reconnaissance de la diversité. Le débat sur la citoyenneté et sur l'identité nationale comme celui sur les valeurs de la République est toutefois assez récent dans un pays qui fait face aux problèmes d'intégration des populations de deuxième ou troisième génération. Ces questions ont fait l'objet d'une politique explicite seulement depuis ces trente dernières années.

En Catalogne, l'immigration a été avant tout de nature professionnelle, liée aux besoins du marché. Bien que la région ne possède pas de compétences dans le contrôle des flux migratoires, elle participe toutefois à la gestion de l'intégration. De même, ses habitants sont

directement affectés par les dimensions sociales du phénomène. L'arrivée de plus d'un million de personnes au cours des dix dernières années a conduit la région à élaborer de nouvelles politiques et à légiférer, parfois de manière innovante, sur des sujets qui jusqu'à présent n'étaient pas inscrits dans l'agenda politique, par exemple les droits et les devoirs des nouveaux arrivants ou encore l'égalité des chances.