

La longue mise en œuvre d'une politique d'accueil des immigrés

Au début du XX^e siècle se met peu à peu en place une politique sociale sous forme d'associations caritatives, comme le SSAE* en 1926, la Cimade** en 1939, la Croix-Rouge...

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Office national d'immigration*** s'occupera du recrutement et de l'acheminement des travailleurs immigrés mais toujours sans politique d'accueil. C'est avec les années soixante, et suite à la décolonisation, que l'accueil des migrants va commencer à se structurer, notamment par l'intermédiaire du FAS**** créé en 1958 pour les Algériens.

La volonté d'intégration de ces populations remplacera la simple insertion.

Plus tard, la politique d'accueil deviendra pour l'État une priorité, jusqu'au CAI créé en 2003.

par **Suzel Anstett**,
responsable des études
à la Direction
de la population et
des migrations (DPM)

La problématique de l'accueil des immigrés est évidemment intrinsèquement liée à celle de l'immigration. L'arrivée des immigrés en France, qui débute au milieu du XIX^e siècle, a tout d'abord principalement concerné des travailleurs frontaliers, à cause de la demande en main-d'œuvre liée à la révolution industrielle que connaît la France, alors même que sa population qui a commencé de décroître ne suffit pas à satisfaire ces besoins. En effet, dès la révolution de 1789, la France a, bien en avance sur les autres pays limitrophes, amorcé sa révolution démographique.

Les grandes manufactures, après avoir puisé dans les excédents de main-d'œuvre agricole, font donc appel aux travailleurs des pays limitrophes : Belgique, Suisse, Allemagne. Cependant, l'heure n'est pas à se soucier de la condition ouvrière et seules quelques fondations, initiatives du patronat chrétien notamment, se préoccupent du sort des travailleurs, bien que commencent à s'élaborer les bases d'un droit social initié par le rapport Villermé et sous l'impulsion des organisations sociales et des syndicats qui se créent, dont la légalité est reconnue par la loi du 21 mars 1884.

Avec le développement de l'immigration et son organisation sous l'égide du comité des Forges, conjuguée à la concurrence que commence à livrer l'Allemagne, les prémices d'une politique sociale vont se mettre en place.

Mais c'est surtout après la guerre de 1914-1918, au moment où la France devient le premier pays d'immigration, que des associations caritatives se créent, d'autant plus que l'immigration ne concerne plus seulement des hommes mais également des femmes et des familles. C'est d'ailleurs parce que les États-Unis ont fermé leurs frontières et que de nombreux migrants qui se préparaient à y partir se retrouvent bloqués

* SSAE : Service social d'aide aux émigrants

** La Cimade : Mouvement auprès des évacués

*** ONI : Office national d'immigration

**** Fas : Fonds d'action sociale

dans les ports du Havre et de Marseille, que les premiers bureaux français de l'ancêtre du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) vont se mettre en place. Créé en 1926 comme association d'utilité publique, le SSAE a pour objectif aux termes de son article I *"de venir en aide aux émigrants, immigrants et transmigrants au cours de leur adaptation ou de leur établissement, de s'employer au regroupement des familles, à la protection des familles et des enfants migrant isolément, servir de lien entre l'émigrant et les instances isolément, servir de lien entre l'émigrant et les instances d'assistance spirituelle ou matérielle dont il peut avoir besoin, tout en respectant les convictions religieuses de chacun."*

Développant ses relations avec les pouvoirs publics, il est chargé en 1939 de créer dans chaque département un comité sous la présidence du préfet et de mener toute action utile visant à améliorer les conditions de vie et de travail des étrangers⁽¹⁾.

Les pouvoirs publics ne sont pas indifférents à la situation des immigrés mais laissent le soin aux associations caritatives de prendre en charge ces populations.

Jusqu'en 2005, le SSAE sera la cheville ouvrière de l'accueil des étrangers, immigrés ou réfugiés. D'autres associations de nature caritative se développent, comme la Cimade (Mouvement auprès des évacués), dont l'origine remonte en 1939 au sein des mouvements de

1)- *Action sociale et migration, expérience et méthodes d'un service social spécialisé*, sous la direction de Suzanne Roux, L'Harmattan, 1997.

Salle d'attente de l'Anaem Paris.

jeunes protestants qui prennent en charge les “évacués” de l’Alsace-Lorraine fuyant l’invasion nazie.

Le service social familial nord-africain est créé en 1951 à l’initiative de la Direction générale de la population au ministère de la Santé, transformée en association, en 1979, sous le nom d’Assfam (association service social familial). D’autres associations à portée plus généraliste viennent également en aide aux immigrés, comme le Secours catholique ou la Croix-Rouge.

De 1945 à 1974

Après la Deuxième Guerre mondiale, la France fait appel, de nouveau, à l’immigration de travailleurs dont elle confie le monopole de l’introduction à l’Office national d’immigration (ONI), créé par l’ordonnance du 2 novembre 1945.

Il s’agit d’une main-d’œuvre essentiellement masculine et si l’ONI se préoccupe du recrutement, de l’acheminement, éventuellement du logement des travailleurs, on ne peut pas parler à proprement dit d’une politique d’accueil.

Au début des années soixante, dans un rapport fort instructif du Haut Comité consultatif de la population et de la famille⁽²⁾, les rapporteurs constatent *“que l’équilibre incertain instauré après la Libération entre immigration de peuplement et immigration de travail s’est délité, les besoins de l’économie en main-d’œuvre ayant pris le dessus”* (page 32). Aussi, toutes les procédures prévues qui encadraient l’arrivée des immigrés ont-elles été quelque peu abandonnées, une grande partie des travailleurs arrivant irrégulièrement et obtenant une régularisation de leur situation après avoir trouvé un emploi.

“Le souci du peuplement se faisant moins pressant, l’accueil des travailleurs isolés et leur stabilisation n’avaient plus la même importance. L’assimilation et la bonne adaptation des étrangers paraissaient moins essentielles si la naturalisation ne constitue plus l’objectif reconnu. Les aspects économiques prennent la première place, au détriment des aspects sociaux.” (page 32)

Les rapporteurs vont même jusqu’à considérer que, de fait, c’est la fin du monopole de l’ONI puisque les régularisations concernent en moyenne, pour les années citées (1957 à 1962), la moitié des entrées.

Ils constatent, en outre, *“que les politiques d’immigration ont été bouleversées par des changements intervenus et notamment la décolonisation de l’Algérie qui font entrer dans la catégorie ‘étranger’ des travailleurs d’outremer”*. (page 37) *A contrario*, la liberté de circulation des travailleurs introduite dans le traité de Rome (1957) qui interviendra après la période transitoire, peut, en supprimant les contrôles, aggraver les problèmes des migrants communautaires (chômage, logement, santé, isolement). Toutefois, ils rapportent *“que l’ouverture des*

2)- Rapport remis au Premier ministre, “L’accueil des étrangers en France”, rapporteurs MM. Roux et Le Vert, La Documentation française, 1963.

frontières n'est pas considérée en général comme pouvant provoquer d'importants déplacements de main-d'œuvre, le nombre de chômeurs italiens décroissants régulièrement et l'Allemagne comme la Suisse faisant une concurrence efficace [pour attirer des immigrants].

Mais cette analyse de la situation ainsi créée au début des années soixante conduit néanmoins les auteurs du rapport à prévoir une politique d'accueil :

“La France a la bonne fortune de posséder grâce au service social d'aide aux émigrants et au service social de la main-d'œuvre étrangère, un réseau d'assistantes sociales spécialisées d'exceptionnelle qualité, sans équivalent en Europe.” (page 41)

“En outre, de nombreuses associations privées à vocation générale (Croix-Rouge, Secours catholique, Cimade, Cojasor) ou spécialisées dans l'action en faveur des étrangers ou des réfugiés participent à l'accueil des étrangers. Cette aide prend des formes diverses : soutien financier, aide en nature, hébergement provisoire, cours de langue.” (page 42)

Mais ce dispositif manque de moyens financiers et n'est pas présent partout. Aussi les rapporteurs préconisent-ils que l'État coordonne mieux ce dispositif. Ils considèrent que l'ONI apparaît être l'organisme “tout désigné” pour assurer cette responsabilité.

Pour remplir ces diverses missions, l'ONI disposerait, à côté, des services administratifs actuels du fonds d'action sociale (FAS), créé en 1958 pour les Algériens et dont les compétences ont été élargies à l'ensemble des travailleurs par le décret du 24 avril 1964, de la collaboration du SSAE et d'autres services compétents.

En conclusion, les rapporteurs soulignent *“l'importance d'une politique d'accueil fondée d'abord sur un devoir de justice, mais aussi sur une nécessité économique qui justifie de recourir à l'immigration et que l'absence d'une politique d'accueil suffisante pourrait conduire à ce que la France soit délaissée au profit d'autres pays étrangers”* (page 92). Toutefois, ils considèrent *“qu'un nouvel effort pour l'accueil des étrangers ne peut se concevoir sans une politique d'immigration nettement définie afin qu'une action sociale efficace en faveur des migrants ne se traduise pas par une accélération de l'entrée de travailleurs étrangers, créant ainsi autant de problèmes qu'elle en résoudrait”* ; *“La libération des mouvements de main-d'œuvre ne doit en effet conduire, ajoutent-ils, ni à l'anarchie ni à l'arbitraire administratif.”* (page 92)

La création d'un réseau d'accueil

Dix ans plus tard, le contexte économique s'est inversé et le nombre de demandeurs d'emploi a commencé sa montée lente mais inexorable³⁾. Aussi, les pouvoirs publics ont-ils pris des dispositions pour freiner, voire arrêter la venue des travailleurs étrangers dont le plus grand nombre arrive irrégulièrement. Ce sont les célèbres circulaires

3)- 1955 : 1,7% ; 1967 : 2,1% ;
1974 : 2,7% ; 1976 : 4% ;
1981 : 6,3% ; 1983 : 8,1%.

du 24 janvier 1972 du ministre de l'Intérieur et du 23 février 1972 du ministre du Travail, dites "Marcellin Fontanet".

Parallèlement à ces mesures tendant à contrôler l'immigration, fut instauré par une circulaire du ministère du Travail du 30 mai 1973 un réseau d'accueil pour "atténuer le désarroi et les difficultés des premiers jours", avec des postes de premier accueil sur les lieux d'arrivée en France ainsi que des bureaux d'accueil, d'information et d'orientation, dans les départements à forte population étrangère. Ce réseau d'accueil institué par la circulaire de 1973 s'attache plus à des missions d'orientation et d'information, tout en spécifiant que les bureaux ne

doivent pas se substituer aux services de droits communs, notamment à l'ANPE.

Un an plus tard, à la suite de l'élection de Valéry Giscard d'Estaing et dans le contexte économique du premier choc pétrolier, le gouvernement décida de suspendre, le 3 juillet 1974, l'immigration des travailleurs permanents et, le 9 juillet 1974, l'immigration des familles qui sera à

nouveau autorisée le 1^{er} juillet 1975. Certaines dispositions seront annulées par une décision du Conseil d'État du 13 janvier 1975 car de nature réglementaire, mais seront reprises dans le décret du 21 novembre 1975, notamment par l'introduction dans le code du travail d'un article R 341-4 permettant d'opposer la situation de l'emploi actuelle et à venir. En ce qui concerne le regroupement familial, il sera reconnu par un décret du 29 avril 1976.

Dans un document non daté, *La nouvelle politique de l'immigration*, publié en 1978 par le secrétariat aux travailleurs immigrés, l'objectif présenté est de stabiliser le nombre des immigrés et "en particulier la population active étrangère installée en France qui doit être figée en nombre à son niveau actuel [afin de permettre] leur insertion et leur promotion et [d']éviter que leur hétérogénéité sociale et culturelle n'atteigne un degré tel que toute insertion deviendrait extrêmement difficile... car l'effort financier en faveur des immigrés ne peut être infini"⁴⁾.

L'année 1974 marque un renversement fondamental des politiques d'immigration, après un siècle d'immigration de travailleurs. Progressivement, les politiques d'accueil vont consacrer leurs efforts à l'immigration familiale puisque l'immigration de travailleurs se trouve quasiment arrêtée. Ce qui en réalité ne modifie pas profondément les actions menées puisque les politiques d'accueil se sont de fait toujours centrées sur les familles ; les travailleurs immigrés étaient soit pris en charge par l'ONI et les grandes entreprises soit venant irrégulièrement et "se débrouillaient" en dehors des circuits légaux.

Toute la décennie soixante-dix sera marquée par la volonté d'in-

Tout au long des années quatre-vingt,
l'idée dominante est que
l'immigration est maîtrisée, contenue.

Dans ce contexte, les politiques d'accueil
n'apparaissent pas comme prioritaires.

4)- "La nouvelle politique de l'immigration", secrétariat d'État aux travailleurs immigrés, p. 51.

verser la politique d'appel à l'immigration de travailleurs comme des migrations familiales. Même si des mesures sont annoncées pour compenser cette politique restrictive perçue comme une atteinte aux droits des immigrés par les associations, la priorité n'était pas l'accueil, dans la mesure où le terme peut s'entendre comme "favorisant" la venue, ce qui était le contraire d'une politique qui se préoccupait de mettre en place le retour des étrangers.

Le document cité page précédente sous le titre "La nouvelle politique de l'immigration" (page 84) présente le réseau national d'accueil créé en 1973. Il y est rappelé qu'il couvre l'ensemble du territoire, en s'appuyant sur l'ONI, le SSAE et des associations financées par le FAS : ainsi, en moyenne, "*plusieurs dizaines de milliers de visites mensuelles sont effectuées*", mais aucune action réellement nouvelle n'est proposée pour un dispositif qui n'apparaît visiblement pas comme une priorité. Cependant, une convention entre l'État et le SSAE sera signée en 1976, assurant le financement des missions du SSAE ; elle sera reconduite jusqu'en 2004.

Les années quatre-vingt : le déni de l'immigration et l'accès aux droits

L'élection de François Mitterrand et l'arrivée de la gauche au pouvoir ne remettent pas fondamentalement en cause les grandes orientations en matière d'immigration puisque l'immigration de travail reste suspendue.

"La politique que le gouvernement conduit en faveur de l'immigration est fondée sur une idée simple : compte tenu de la conjoncture économique, nous ne pouvons accueillir davantage d'étrangers sur notre sol, mais nous devons avec fermeté et détermination, nous efforcer de permettre à ceux qui vivent dans notre pays de s'y insérer dans les meilleures conditions possibles⁽⁵⁾."

En revanche et jusqu'au tournant de 1983, le contexte est celui d'un assouplissement des procédures. La présence dans les cabinets ministériels de nombreux hauts fonctionnaires ayant milité au Gisti (Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés) va conduire à l'adoption de mesures plus favorables : circulaire du ministre de l'Intérieur, Gaston Deferre, du 10 juillet 1981, qui autorise l'admission des familles au séjour, circulaires de 1982 relatives à la régularisation exceptionnelle, loi du 9 octobre 1981 abrogeant les dispositions restrictives concernant les associations étrangères.

Il convient de rappeler que, tout au long des années quatre-vingt, l'idée dominante est que l'immigration est maîtrisée, contenue. Dans ce contexte, les politiques d'accueil n'apparaissent pas comme prioritaires et ne sont plus abordées dans le sens de l'accueil de nouveaux étrangers en France, mais comme l'accueil dans les services publics et d'actions menées pour favoriser l'accès aux droits. Fondamentalement,

5)- 1981-1986, *une nouvelle politique de l'immigration*, documents des Affaires sociales, ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, La Documentation française, février 1986, source Insee, annuaire rétrospectif de la France 1948-1988.

les orientations se fixent comme objectif d'aller vers une réduction des dispositifs non spécifiques ne concernant que les étrangers, afin qu'ils soient pris en charge par les dispositifs de droit commun, qu'il s'agisse de l'accès à l'école, au logement, à la formation, à l'emploi. Seuls les besoins spécifiques comme l'alphabétisation, selon la terminologie de l'époque, devront rester l'apanage de services sociaux spécialisés.⁽⁶⁾

6)- "Les services d'aide aux immigrés : le réseau d'aide aux immigrés", étude de la fondation pour la recherche sociale pour la DPM et le FAS, mai 1981.

En ce qui concerne les politiques d'accueil, c'est la situation des membres de familles qui retient l'attention des pouvoirs publics, d'autant plus que, dès la fin des années quatre-vingt, ont commencé à apparaître des problèmes jusqu'alors ignorés en France, comme la polygamie ou les mutilations sexuelles.

L'insertion des populations vouées à repartir dans leur pays d'origine montre que les populations regroupées en France s'installent durablement, ont vocation à s'intégrer et éventuellement à devenir françaises. Cette évolution du regard sur l'immigration conduit les pouvoirs publics à intervenir de manière plus systématique au moment de l'accueil considéré comme le moment le plus important pour établir les bases d'une intégration réussie.

Toutefois, le gouvernement réalise assez rapidement que l'absence de contrôle se traduit par un afflux de familles ne disposant ni de logement ni de conditions de ressources suffisantes. Face à cette situation, le gouvernement annonce, en septembre 1983, trente mesures pour l'immigration et notamment, en ce qui concerne les familles, des dispositions restrictives, les obligeant à passer le contrôle médical dans le pays d'origine.⁽⁷⁾

7)- Le décret n°84-1080 du 4 décembre 1984 impose le recours à la procédure d'introduction après accord préalable et visite médicale dans le pays d'origine. L'adaptation de ces familles aux conditions de vie en France est favorisée par les modalités d'accueil prévues par la circulaire du 11 mars 1986. Rapport d'activité DPM, 1990, page 30.

Comme toujours, ces mesures restrictives sont accompagnées d'un volet plus favorable : instauration d'un titre unique de séjour et de travail, simplification des titres (carte temporaire et carte de résident). En ce qui concerne l'accueil, si l'on se réfère au bilan présenté dans le document "1981-1986, la nouvelle politique de l'immigration" déjà cité, il est à nouveau fait référence au réseau national d'accueil à peu près dans les mêmes termes que dans le rapport présentant la politique de l'immigration en 1978. Toutefois, il est signalé qu'une circulaire du 29 janvier 1986 a invité "les commissaires de la République à établir un bilan précis de l'action menée par le bureau de leur département et à formuler les propositions d'évolution les mieux adaptées aux besoins locaux" (page 75).

Un accueil collectif insuffisant

Ce bilan demandé aux préfets va conduire à un premier réaménagement de l'accueil destiné aux familles primo-arrivantes. La procédure du regroupement familial ayant été strictement redéfinie par le décret du 4 décembre 1984 et une circulaire du 4 janvier 1985, ce qui se traduit par une diminution des entrées, les pouvoirs publics souhaitent développer les modalités de l'intervention sociale en faveur des familles et

en définir plus clairement le déroulement ainsi que la répartition entre les différents acteurs. Sont ainsi prévues une visite de pré-accueil au chef de famille avant l'arrivée de la famille en France, une ou plusieurs visites d'un travailleur familial ou d'un travailleur social au domicile des familles, la remise d'un guide d'accueil élaboré par la direction de la population et des migrations. Il est envisagé ensuite des accueils collectifs, plus communautaires, permettant aux femmes confrontées aux mêmes difficultés de rompre leur isolement et de partager leurs expériences *"afin d'enclencher un processus dynamique qui ne peut bénéficier qu'à toutes les participantes"*.

La circulaire recommande *"de faire preuve de souplesse, de respecter les rythmes, les besoins variables selon l'âge des femmes, les ethnies..."*

Ces mesures vont se révéler notoirement insuffisantes. Dans un document intitulé "Évaluation du dispositif d'accueil des familles primo-arrivantes", établi par la Direction de la population et des migrations en octobre 1988 à partir des bilans transmis par les préfets⁽⁸⁾, il apparaît que sur 4 951 familles arrivées, seules 2 067, soit 40 %, ont bénéficié d'une visite d'accueil. Les raisons avancées sont diverses : visite impossible, visite inutile, mauvaise transmission de l'information. Quand les

Une assistante sociale est présente lors de la réunion d'accueil à l'Anaem.

8)- Ce qui ne représente qu'une petite partie déjà des familles arrivantes qui, en 1988, sont au nombre de 16 418 avec 29 345 personnes. (on compte les familles et les personnes, donc il y a 16 418 familles composées de 29 345 personnes).

visites ont lieu, les remontées font état de difficultés : méfiance des familles, absence d'interprète, mari répondant à la place des femmes. L'accueil collectif ne semble pas connaître un plus grand succès. S'agissant de l'intervention des travailleuses familiales, le bilan est désastreux. *“Dans la quasi-totalité des départements, les familles récusent la proposition d'intervention. Sur l'année 1987, le nombre d'interventions n'excède pas une centaine.”*

Il est noté que les seules expériences d'accueil réussies font presque toujours référence à l'implication, dans la procédure, de femmes issues de l'immigration. *“Ainsi à Quiévrechain, l'animatrice est de nationalité algérienne, la visite est faite en commun avec l'assistante sociale du SSAE, la famille peut échanger en arabe ; l'accueil est rassurant, patient et suit le rythme de la famille.”*

Cette observation conduira à proposer de nouvelles formes d'intervention comme les femmes relais, ce qui n'ira pas forcément dans la voie de l'intégration.

À partir de ces éléments d'appréciation assez peu satisfaisants et qui n'arriveront pas à s'améliorer, les pouvoirs publics vont s'attacher à prendre des mesures plus volontaristes pour mettre en place en 1992 une véritable politique d'accueil.

En outre, et au-delà des à-coups politiques induits par les alternances politiques, la réalité des données statistiques finit par l'emporter et progressivement les pouvoirs publics finissent par admettre que loin d'être arrêtés, les flux migratoires persistent. Car, si le nombre de travailleurs autorisés à venir est contenu, en revanche, celui des demandeurs d'asile, des étudiants et, en particulier, des membres de familles reste important.

Le tournant des années quatre-vingt-dix : vers une prise en charge de l'accueil par l'État

On sait à quel point les questions relatives à l'immigration ont pris une place prépondérante dans le débat politique. Après les affrontements vigoureux consécutifs au retour de la droite en 1986, le gouvernement de Michel Rocard n'ignore pas l'évolution de l'opinion publique. Une politique plus volontariste est souhaitée : si les immigrés font le choix de rester en France, il convient d'adopter une politique d'intégration et non plus, comme précédemment, une simple insertion. Sont ainsi créées deux nouvelles structures : un secrétariat général à l'intégration ainsi qu'un Haut Conseil à l'intégration.

En ce qui concerne l'accueil, il va faire l'objet d'une profonde réorganisation qui va conduire progressivement à sortir d'un dispositif reposant sur des associations, pour aller vers des dispositifs plus professionnalisés et élargir le public visé. La réorganisation de l'accueil se traduit d'abord par l'abandon du réseau national d'accueil tel qu'il avait été créé en 1973, dans la mesure où différents rapports⁽⁹⁾ et audits, font

apparaître que les bureaux ont tendance à fonctionner avec une population captive, avec des résultats parfois peu convaincants. Leur fréquentation a sensiblement diminué : le nombre de visites effectuées en 1985 étant inférieur de 25 % par rapport à 1981⁽¹⁰⁾.

Surtout, ce nouveau dispositif⁽¹¹⁾ avec la création de plans départementaux d'accueil des familles repose sur l'affirmation de la responsabilité de l'État dans l'application de cette politique d'accueil. Les préfets se voient confiés comme mission de mettre en œuvre dans chaque département des plans d'accueil des familles (circulaires des 12 mars 1992 et 1^{er} juin 1993).

L'objectif est de mobiliser l'ensemble des partenaires pouvant concourir à l'accueil, en particulier les Ddass, les services sociaux spécialisés (SSAE ou Assfam), le service social départemental, l'Office des migrations internationales et le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

Cette évolution est appuyée fortement par Simone Veil, ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, qui *« se préoccupe particulièrement du soutien à apporter pour aider les femmes et les jeunes filles et qui affirme que la France ne peut admettre que certains considèrent que des règles applicables dans leur pays l'emportent sur nos valeurs fondamentales et qui s'engage à éradiquer la pratique odieuse des mutilations sexuelles*⁽¹²⁾.

Responsabiliser l'État dans les politiques d'accueil

Le programme, initié dans six départements pilotes en 1993, est étendu en 1995 à dix départements particulièrement concernés.

Un nouveau guide pour l'accueil des familles rejoignantes, à destination des administrations et des associations qui interviennent dans ce domaine, est diffusé afin d'aider les partenaires locaux à situer leurs missions et à les inciter à s'investir dans leurs champs de compétence.

Plusieurs autres mesures veulent inciter les femmes rejoignantes à entreprendre un apprentissage du français, notamment par l'attribution d'un crédit de 200 heures de formation, utilisables dans les deux ans suivant l'arrivée en France. Par ailleurs, l'action de femmes relais issues de l'immigration a été encouragée et développée, en finançant un volume moyen de 800 heures d'intervention dans les départements pilotes.

Au terme de dix années, la mise en œuvre de ce dispositif ne se révèle toujours pas totalement satisfaisante. D'abord, parce qu'il est presque exclusivement centré sur les familles arrivant en France dans le cadre du regroupement familial et ne concerne donc qu'une fraction des étrangers venus rejoindre leur famille. Ensuite, parce que malgré les instructions et les relances multiples, la mise en œuvre de cette politique reste insuffisante. Ainsi, seulement 60 % des familles ont pu bénéficier d'un accueil personna-

9)- Rapport de l'IGAS sur l'Assfam en 1993, par exemple.

10)- Rapport d'activité DPM, 1989.

11)- Circulaire DPM du 12 mars 1993.

12)- Discours de Mme Simone Veil devant le Conseil national pour l'intégration des populations immigrées, 27 mars 1994.

L'Anaem Paris.
Ce n'est qu'en 2002
que l'État va réellement
prendre conscience
de l'importance
d'une politique d'accueil
et d'intégration pour
l'avenir de la société.

© D.R.

lisé dans le cadre de la visite d'accueil à domicile. Enfin, le signalement systématique des familles aux services sociaux spécialisés ne permet pas une utilisation optimale des compétences professionnelles des travailleurs sociaux de ces services. En effet, les familles rejoignantes, n'étant pas toutes confrontées à des difficultés sociales, n'ont pas forcément besoin d'une intervention sociale spécialisée. En outre, un décalage, sinon une incompréhension, se développe progressivement entre les attentes, voire les exigences des institutions et la culture des associations spécialisées dont l'action se fonde sur l'écoute, la relation de confiance.

Suzanne Roux, responsable de l'action sociale au SSAE pendant dix ans, écrit dans l'ouvrage déjà cité, *Action sociale et migration* : "Un programme national relève d'un temps différent de celui de l'action menée entre les travailleurs sociaux et familles ou usagers. Il vient parasiter le cadre de l'intervention où l'investissement personnel des acteurs sociaux est primordial, où l'instauration de la confiance dans une relation est nécessaire. Un programme formalise l'institution, il introduit une perte d'autonomie, voire de créativité chez les travailleurs sociaux." (page 60)

Tenant compte de ces enseignements, une nouvelle politique d'ac-

cueil est annoncée par Martine Aubry, ministre de l'Emploi et des Affaires Sociales, le 22 octobre 1998. Cette politique d'accueil repose sur les principes que l'on retrouve, depuis, maintes fois ainsi énoncés :

“La politique d'accueil des étrangers qui arrivent en France dans un cadre légal est une des priorités de la politique d'intégration. Cette politique est mise en œuvre depuis plusieurs années pour les personnes entrées dans le cadre du regroupement familial.”

“Les premiers contacts avec la société d'accueil sont en effet décisifs pour la suite du processus d'intégration. L'enjeu est de faciliter l'insertion de ces familles à un moment où elles sont nécessairement fragilisées et où des besoins d'accompagnement s'expriment en matière de connaissance des règles de la vie en France, d'apprentissage de la langue ou d'accès aux droits sociaux, à l'emploi et au logement.”

Généralisation du dispositif et extension des publics

L'objectif essentiel de ces nouvelles mesures est d'abord d'élargir les publics visés. Alors que l'accueil ne concernait jusqu'à présent que les familles arrivant en France dans le cadre du regroupement familial, il est désormais élargi aux membres étrangers de familles de Français. En effet, au regroupement familial proprement dit, à savoir la venue d'un étranger venant rejoindre son conjoint, s'ajoute désormais un flux – d'abord comparable puis plus important – de conjoints étrangers de Français. Si on comptait, en 1991, 35 538 personnes venues au titre du regroupement familial pour 22 648 membres de familles de Français, on est passé, en 2000, à 21 404 personnes au titre du regroupement familial et à 36 012 membres de familles de Français pour atteindre, en 2004, respectivement 25 420 pour le premier groupe et 61 625 pour le second. Signalons également, dans cette évolution relative à la composition des flux familiaux, l'inversion des proportions hommes/femmes. En effet, alors que l'immigration dans le cadre du regroupement familial reste majoritairement féminine (64 femmes sur 100), s'agissant des conjoints de Français, la proportion s'inverse, les hommes devenant majoritaires.

Cette évolution a été prise en considération tardivement car, malgré les remontées et observations de terrain qui montraient de grandes similitudes entre les situations des uns et des autres et malgré l'analyse des statistiques qui montraient l'ampleur des changements, il existait une “réticence” à les prendre en compte de la même manière. Or, compte tenu des modalités d'acquisition de la nationalité et du nombre important de ressortissants étrangers devenant Français, progressivement cette catégorie est devenue dominante, nombre de Français naturalisés allant chercher un conjoint dans leur pays d'origine. De fait, ces conjoints rencontrent les mêmes difficultés d'intégration que les conjoints étrangers et parfois même des conditions plus difficiles, notamment en matière de logement et d'emploi. En effet, les conjoints étrangers

venant dans le cadre du regroupement familial sont soumis à des conditions de ressources et de logement qui leur garantissent un minimum de conditions d'intégration à leur arrivée, alors que l'absence de conditions exigées pour les conjoints de Français rend leurs conditions de vie, en particulier de logement, plus difficiles, et beaucoup de jeunes couples se retrouvent hébergés chez les parents. Ce "paradoxe" avait déjà été relevé bien antérieurement par Georges Tapinos qui montrait que la liberté de venir, pour les Franco-Algériens avant l'indépendance de l'Algérie, se traduisait par des conditions de vie plus dégradées que pour les travailleurs immigrés venant dans un cadre réglementé.

"Le principe de la priorité d'embauche des nationaux a joué en faveur des Algériens ; le développement prévu, mais non souhaité, de l'immigration algérienne, a affaibli le rôle de l'ONI et a constitué un frein à l'immigration étrangère. Cette concurrence imparfaite entre les Algériens et les étrangers explique, pour partie, les mauvaises conditions de travail et de vie de la communauté algérienne en France."⁽¹³⁾

13)- Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France*, Presses universitaires de France, 1975, p. 31.

Ce n'est qu'en 2002 que l'État va réellement prendre conscience de l'importance d'une politique d'accueil et d'intégration pour l'avenir de la société.

Systematiser la visite d'accueil

Le dispositif est également élargi aux familles de réfugiés qui ne séjournent pas en centre provisoire d'hébergement (CPH). Dans ce cas, une attention particulière doit être apportée à leur situation eu égard à leur besoin de protection et un accompagnement spécifique leur sera éventuellement proposé.

Ce qui est également nouveau et marque une nouvelle étape dans l'évolution du dispositif d'accueil, c'est la volonté de systématiser la visite d'accueil. Dans les départements les plus concernés par les arrivées, une plate-forme d'accueil doit être mise en place.

Par ailleurs, contrairement aux instructions de 1986 où une large place était laissée aux initiatives locales et à la souplesse, tout le déroulement de l'accueil des nouveaux arrivants est décrit afin qu'il s'inscrive dans un cadre organisé et contraignant.

Celui-ci se déroule en plusieurs phases regroupées en une demi-journée : une présentation de cette demi-journée d'accueil, de ses objectifs et de son déroulement (cette présentation a pour objectif de sensibiliser à la démarche d'intégration, et notamment à l'apprentissage du français) ; une présentation de la vie en France d'une durée de 45 minutes environ, à partir d'un support audiovisuel conçu à cette fin (cette séquence est prévue sous forme d'échange avec les participants) ; une visite médicale pour les personnes qui ne l'ont pas passée dans leur pays d'origine ; un entretien social qui a pour objectif d'établir un diagnostic personnalisé des besoins des nouveaux arrivants et de délivrer une infor-

mation sur les différentes démarches à entreprendre ; un positionnement linguistique destiné à évaluer les besoins de formation avec orientation, si nécessaire, vers des structures d'apprentissage du français.

Ces nouvelles orientations ont d'abord été expérimentées en 1998 dans deux départements avant d'être étendues progressivement à douze autres départements en 1999 et 2000. Dans les départements qui ne disposent pas d'une plate-forme, l'accueil continuait selon les modalités antérieures.

En aval des plates-formes ou des visites à domicile, lorsque les personnes font l'objet d'un suivi, les services sociaux mettent en place, en appui de leur intervention, des relais avec différents organismes qui proposent des actions individuelles ou des actions collectives. Ils s'appuient notamment sur les associations de femmes étrangères qui conduisent, aux côtés des professionnels, des actions de proximité de mise en relation des populations défavorisées avec des institutions, dans des domaines aussi différents que l'éducation, la santé, la justice, le logement, l'interprétariat ou encore les relations de voisinage. Elles favorisent les négociations, préviennent les conflits, participent à la résolution des problèmes et font souvent fonction de médiatrices.

Mise en place d'un service public de l'accueil

Pour conclure, il apparaît que la nécessité d'accueillir les étrangers arrivant en France a mis beaucoup de temps à devenir une priorité des politiques publiques. Très longtemps, l'État a confié cette responsabilité à des associations financées sur fonds publics comme le SSAE ou l'Assfam qui ont eu du mal à répondre aux exigences des pouvoirs publics. Après une prise de conscience progressive, ce n'est qu'en 2002, avec l'arrivée au deuxième tour du candidat du Front national qui agit comme un électrochoc, que l'État va réellement prendre conscience de l'importance d'une politique d'accueil et d'intégration pour l'avenir de la société.

À l'occasion d'un discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002, le président de la République a affirmé la volonté de la République française d'une "refondation de la politique d'intégration", la création d'un service public de l'accueil des immigrés et l'intention d'inscrire l'accueil et le pro-

Bibliographie

La dénatalité. L'antériorité française, Hervé Lebras, Seuil, Paris, 1986, 275 p., École des hautes études en sciences sociales.

Le creuset français, histoire de l'immigration XIX^e et XX^e siècle, Gérard Noiriel, Le Seuil, 1988, 350 p.

Vincent Viet, *Histoire des Français venus d'ailleurs de 1850 à nos jours*, Perrin, 2003, 376 p.

"Action sociale et migration, expérience et méthodes d'un service social spécialisé", sous la direction de Suzanne Roux, L'Harmattan, mai 1997, 158 p.

"L'accueil des étrangers en France", Rapport au Premier ministre, Haut Comité consultatif de la population et de la famille, rapporteurs MM. Roux et Le Vert, 1963, 97 p.

Georges Tapinos, *L'immigration étrangère en France*, travaux et documents, Institut national d'études démographiques, Presses universitaires de France, 1975, 151 p.

"La nouvelle politique de l'immigration", secrétariat d'État aux travailleurs immigrés, non daté.

cessus d'intégration des étrangers dans le cadre d'un engagement réciproque de la France et du migrant, autour d'un contrat d'intégration.

C'est dans ce cadre qu'est créée l'Anaem (agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations) par fusion du SSAE et de l'OMI. La loi sur l'égalité des chances du 2 avril 2006 a également prévu que cet opérateur devrait prochainement prendre complètement en charge l'accueil en disposant des fonds jusqu'alors attribués au Fasild pour financer les prestations accordées dans le cadre d'un contrat d'accueil et d'intégration. Enfin, la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration créé en juillet 2003 par François Fillon, ministre de l'Em-

ploi et de la Solidarité, légalisé par la loi de cohésion sociale, marque la volonté d'une politique se fixant comme objectif d'accueillir tous les nouveaux étrangers autorisés à s'installer en France et de les informer des principes à respecter pour vivre en France.

D'un accueil confié à des associations visant à accompagner les étrangers, en respectant leur culture, qui ne concernait qu'une fraction des immigrants, organisé à leur domicile ou par communautés, les pouvoirs publics ont finalement pris la mesure de l'importance de cette politique pour l'avenir. En généralisant la procédure d'accueil à tous les primo-arrivants mais aussi, et surtout, en introduisant le concept d'un contrat entre le primo-arrivant et l'État, par lequel l'intéressé s'engage à respecter les valeurs et les principes de la République, en particulier l'égalité hommes-femmes et la laïcité.

Acceptant de regarder la réalité des faits, à savoir que l'immigration n'allait pas cesser, les pouvoirs publics ont pris conscience qu'il était désormais indispensable, pour réussir l'intégration, de faire d'abord connaître puis accepter et enfin respecter les principes fondamentaux qui régissent la France. De même, s'est imposée

une idée tellement évidente qu'elle avait été négligée : il est difficile de s'intégrer dans un pays sans en pratiquer correctement la langue. Ainsi, la politique d'accueil des étrangers ne se réduit-elle plus seulement à un accompagnement dans l'accès aux droits, mais vise désormais à favoriser de manière assez volontariste un processus conduisant à l'intégration. ◀

Bibliographie

1981-1986, une nouvelle politique de l'immigration, Document des Affaires sociales, ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, La Documentation française, février 1986.

"Les services d'aide aux immigrants : le réseau d'aide aux immigrants", étude de la fondation pour la recherche sociale pour la DPM et le FAS, mai 1981.

"Évaluation du dispositif d'accueil des familles primo-arrivantes", Direction de la population et des migrations, ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale. Pascal Noblet, 1988.

"L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration", Cour des comptes, rapport public particulier, Les éditions des journaux officiels, 565 p. novembre 2004.

Les rapports d'activité de la Direction de la population et des migrations, années 1989 à 2005.

"Immigration et présence étrangère en France en 2004", rapport annuel de la Direction de la population et des migrations, Corinne Régnard, La Documentation française, 2006, 259 p.