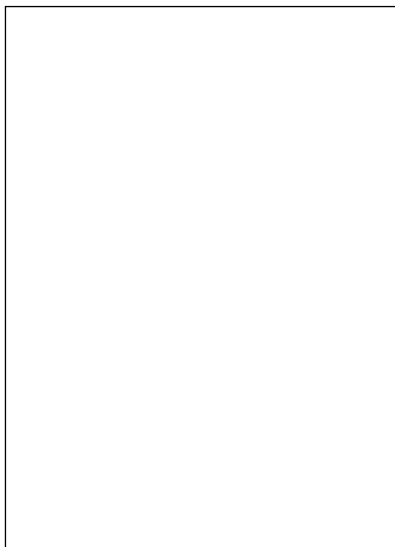


BAROMÈTRES DE LA DÉMOCRATIE



N° 1229 - Janvier-février 2001 - 1



Le centenaire de la loi de 1901 est l'occasion de constater que la vigueur du mouvement associatif et son engagement dans la vie de la Cité reflètent en grande partie l'état de santé de notre vie démocratique, la réalité au quotidien de l'action citoyenne. De même, l'attitude de l'État à l'égard des associations est à l'image de son degré de confiance dans la démocratie directe. Pourtant, en l'espèce, il se trouve que la République s'est longtemps méfiée de la parole du peuple non filtrée par ses représentants élus, de l'action non contrôlée du citoyen de base, souvent associée aux "débordements de la rue". Depuis la fameuse loi Le Chapelier du 14 juin 1791 instaurant le délit d'association et de coalition entre ouvriers – le syndicalisme et la grève –, jusqu'aux multiples restrictions concernant le droit d'association des étrangers, la

par
Philippe Dewitte

République a souvent assimilé union et conspiration, revendication et sédition. De même, plus tard, la subvention a fréquemment constitué un moyen d'éviter égarements intempestifs, remise en cause de la légitimité du pouvoir en place, contestation du bien-fondé de sa politique... ❖ Par ailleurs, en l'an II de la Révolution, c'est de l'étranger que sont venus les ennemis de la République naissante, ces dynasties naguère antagonistes et désormais alliées contre la "nation en armes". De cet épisode fondateur vient sans doute une certaine suspicion de l'État à l'égard des étrangers. Un décret de 1939 limite par exemple leur

Quand les étrangers jouissent du droit d'association au même titre que les nationaux, on peut avancer que la citoyenneté gagne du terrain. On ne peut cependant pas en dire autant en ce qui concerne le droit de vote, toujours refusé aux extra-communautaires.

droit d'association, et si la mesure semble plus ou moins justifiée par la guerre qui s'annonce, elle ne le sera plus du tout entre 1945 et le 9 octobre 1981, date de son abrogation. ❖ Mais la citoyenneté, c'est aussi et surtout le droit de vote. En ce domaine, la France a encore à vaincre ses préventions originales, puisque les ressortissants non communautaires ne peuvent faire entendre leur voix. Et si dans leur majorité, la classe politique et l'opinion s'accordent désormais à penser qu'il n'est pas normal de fabriquer des citoyennetés à plusieurs vitesses – entre les Français, les Européens de l'Union et les autres étrangers –, la République a du mal à franchir le pas... Il en va pourtant de la crédibilité de son engagement contre les discriminations.

LA LONGUE MARCHÉ DU MOUVEMENT ASSOCIATIF POUR TRANSCENDER LES FRONTIÈRES POLITIQUES DE LA CITOYENNETÉ

Les associations de l'immigration, longtemps considérées comme "étrangères" et soumises au contrôle préalable de l'État, revendiquent l'égalité des droits politiques depuis les années vingt. Privées d'une véritable représentation dans les partis existants, voire interdites d'activité politique, elles ont investi le champ culturel avant de s'intéresser aux espaces concrets de citoyenneté. Mais face aux limites de la démocratie locale, et alors que les Européens viennent d'obtenir le droit de vote aux élections municipales, les associations se jettent à nouveau dans la bataille pour une nouvelle "citoyenneté de résidence".

Dans l'histoire de la République française, le droit d'expression et la liberté d'association sont des notions étroitement imbriquées. Or, qui dit droit d'expression et liberté d'association éveille inmanquablement l'idée d'action politique collective échappant peu ou prou à l'emprise directe de l'État. Certes, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en son article 2, admet que *"le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression."* Mais les révolutionnaires français de 1789 récusent l'idée de la constitution, entre les individus et l'État, de corps intermédiaires qui risqueraient de diviser la Nation. C'est le sens de la loi Le Chapelier, adoptée par l'Assemblée constituante le 14 juin 1791, qui interdit aux ouvriers – mais aussi aux maîtres – toute association ou toute forme d'action collective par *"délibérations"*, *"affiches"*, *"lettres circulaires"* ou par *"tout attroupement"* pour faire pression, par exemple, sur *"ceux qui se contenteraient d'un salaire inférieur"*.

À l'époque, il semble que seul Marat contesta la dimension politique de cette mesure tendant à réduire les droits d'expression, dans un article publié dans *L'Ami du peuple*, intitulé "Usurpation des droits de la souveraineté du peuple par ses représentants"⁽¹⁾. Il faudra attendre la fin du XIX^e siècle, tout agité par la question sociale, pour obtenir le droit de réunion, la liberté de la presse et la reconnais-



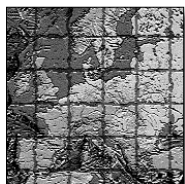
par **Mogniss H. Abdallah**,
agence IM'média

1)- Cité par Jean-Louis Robert in "1791 : liberté du marché et Nation", *Le Monde*, 14 novembre 2000.

sance des syndicats. En 1884, Pierre Waldeck-Rousseau, alors ministre de l'Intérieur, fait voter la loi sur les associations professionnelles. Devenu président du Conseil, il est ensuite l'inspirateur de la loi de 1901 sur la liberté d'association que nous connaissons aujourd'hui. Cette loi d'inspiration libérale entérine enfin le droit d'association pour les individus et les buts les plus divers, à l'exception notable de celui qui porterait *"atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement"* (article 3).

L'ÉTOILE NORD-AFRICAINE RÉCLAME L'ÉLIGIBILITÉ À TOUTES LES ASSEMBLÉES

Dès lors, des groupes d'étrangers et de travailleurs immigrés vont eux aussi constituer leurs associations "loi de 1901". Parmi celles-ci, l'Étoile nord-africaine, qui se déclare en 1925 comme une *"association de bienfaisance au profit des travailleurs immigrés"*, sera l'une des plus connues. Certains diront qu'elle s'est montée sur les décombres de l'Association de la fraternité islamique. Il a été plus clairement établi par son dirigeant, Messali Hadj, que l'Étoile nord-africaine est apparue dans le prolongement de la cam-



Avant 1981, les associations s'astreignent officiellement au "devoir de réserve" et à la "neutralité politique". La peur de l'interdiction - ou pis encore de l'expulsion - plane. Aussi se cantonnent-elles pour l'essentiel dans les activités culturelles.



pagne à Paris du candidat communiste Hadj Ali Abdelkader, d'origine algérienne, lors des législatives de 1924. Le déclic aurait donc été d'ordre politique, et non religieux⁽²⁾. Selon un rapport de police de l'époque, Messali Hadj demanda dès 1926 *"l'abrogation de l'indigénat et la suppression pure et simple de toutes les mesures illégales prises pour limiter le droit des*

Algériens et Marocains à voyager librement entre leur pays et la France. Il réclama la représentation des Nord-Africains à la Chambre, ainsi que la liberté de la presse et la liberté de réunion." De fait, l'Étoile nord-africaine revendiquait d'ores et déjà *"le droit à l'électorat et à l'éligibilité à toutes les assemblées, y compris au Parlement, au même titre que les autres citoyens français"*, ainsi que *"l'amnistie pour tous ceux qui sont emprisonnés, en surveillance spéciale ou exilés pour infraction au code de l'indigénat ou pour délit politique"*.

Ces revendications d'ordre civique et politique, qui seront mino-
rées, voire omises dans la presse communiste – pourtant censée être gagnée à la cause de l'Étoile –, précèdent puis accompagnent son engagement pour l'indépendance de l'Algérie. Mais c'est

2)- Cf. Benjamin Stora, *Messali Hadj*, éditions Le Sycomore, Paris, 1982.

suite à son appel pour l'indépendance que l'ENA sera dissoute en 1929, en vertu de l'article 3 précité de la loi de 1901 (reconstituée, l'ENA sera à nouveau dissoute en 1937 par le Front populaire). Le PCF reprendra alors à son compte un certain nombre de ces revendications au début des années trente⁽³⁾. Sans suite : elles seront sacrifiées sur l'autel de l'unité du Front populaire au gouvernement.

“L'ASSOCIATION S'INTERDIT TOUTE ACTIVITÉ POLITIQUE”

Par la suite, le PCF sera décrié comme le “*parti de l'étranger*”. Ironie de l'histoire, c'est la loi de 1901, revue par le régime de Vichy, qui “*a permis d'interdire le PCF comme association dirigée de fait par des étrangers*”⁽⁴⁾. En effet, sous prétexte de lutter plus efficacement contre les regroupements nazis et apparentés en France, le gouvernement Daladier signe le fameux décret-loi du 12 avril 1939 sur les associations étrangères. Ce décret-loi soumettait les “*associations étrangères*” à l'autorisation préalable et au contrôle discrétionnaire du ministre de l'Intérieur. Par “*associations étrangères*”, il était entendu toute association ayant son siège à l'étranger ou “*dirigée de fait par des étrangers*”, mais aussi toute association comprenant plus d'un administrateur étranger ou “*un quart au moins de ses membres étrangers*”. Si ces dernières menaçaient “*la sûreté intérieure ou extérieure de l'État*”, elles pouvaient être dissoutes par voie administrative et non plus judiciaire.

L'autorisation administrative, pouvant être refusée sans motif, n'était par ailleurs pas définitive. Subordonnée à “*l'observation de certaines conditions*” (les textes ne précisent pas lesquelles), elle était aussi soumise à renouvellement périodique, et pouvait être retirée à tout moment. La pratique administrative rajoutera au décret-loi de 1939 l'obligation de mentionner dans les statuts la phrase : “*L'association s'interdit toute activité politique.*”. Ainsi, les étrangers se voient concéder le droit d'association – une liberté sous contrôle de police –, mais ils se voient aussi refuser le droit d'expression politique⁽⁵⁾.

Le PCF demandera en 1948 l'abrogation de ce décret-loi discriminatoire à l'encontre des non-nationaux, qui touche aussi par ricochet les associations françaises, sommées de déclarer leurs adhérents étrangers. Sa proposition de loi sera enterrée en commission, les uns et les autres pensant que le texte tomberait de lui-même en désuétude. En fait, il sera bien mis à contribution, notamment dans les années soixante-dix, pour tour à tour menacer, refuser ou interdire

3)- Cf. Rahma Harouni, “Le débat autour du statut des étrangers dans les années trente”, *Le Mouvement social*, n° 188, Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières, juillet-septembre 1999.

4)- Cf. René Dumont, “Liberté d'association pour les étrangers”, *Le Monde*, 5 février 1977.

5)- Cf. *Les étrangers et le droit d'association*, Comité pour l'abrogation du décret-loi de 1939, Ciemm (Centre d'information et d'étude sur les migrations méditerranéennes), 1979.

a posteriori nombre d'associations, parmi lesquelles l'AMF (Association des Marocains en France, créée en 1961), l'Organisation des communistes africains, les regroupements d'étudiants d'Afrique noire francophone (Gabon, Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali) ou encore l'association des travailleurs pakistanais. À noter également que des unions antillaises ou réunionnaises ont été visées, ainsi que des associations françaises, comme des Asti (Associations de soutien aux travailleurs immigrés) ou encore le Conseil consultatif des immigrés de Chambéry, constitué en 1977 et dissous l'année suivante par le ministre de l'Intérieur.

L'EXPRESSION CULTURELLE COMME MOYEN D'ACTION POLITIQUE

Pour autant, beaucoup d'associations étrangères se développent durant la même période. Dans les années qui précèdent l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, 300 associations auraient ainsi été déclarées chaque année, après autorisation⁽⁶⁾. Ces associations dites "*autonomes*", constituées pour la plupart sur une base nationale, se donnent pour objectif de répondre aux besoins sociaux et culturels des travailleurs immigrés, en leur apportant une aide juridique, matérielle ou morale. Leur attention est également concentrée sur la situation dans le pays d'origine. Leurs dirigeants sont souvent des opposants aux régimes en place. Mais les associations s'astreignent officiellement au "*devoir de réserve*" et à la "*neutralité politique*". La peur de l'interdiction – ou pis encore de l'expulsion – plane. Aussi se cantonnent-elles pour l'essentiel dans les activités culturelles. Dans le foisonnement culturel des années soixante-dix marqué par la révolte de Mai 1968, cela apparaît comme une stratégie de contournement de l'interdit politique. Le droit à l'expression culturelle, fortement revendiqué par exemple à l'occasion des festivals de théâtre populaire des travailleurs immigrés organisés par la MTI (Maison des travailleurs immigrés, qui regroupe depuis 1973 plusieurs associations de Marocains, d'Algériens, de Portugais et de ressortissants d'Afrique noire), est bien compris comme un euphémisme pour désigner le droit d'expression politique⁽⁷⁾.

Cependant, il serait erroné de n'y voir qu'une forme déguisée d'intervention politique. En effet, les militants immigrés sont alors fort divisés sur le sens même qu'ils donnent à un engagement politique plus ou moins avoué. La majorité des associations immigrées regroupées par nationalité se battent pour la liberté d'expression politique dans le pays d'origine, et n'entendent pas se substituer aux syndicats

6)- D'après une enquête de la Fonda. Cf. "Dix ans de liberté associative pour les étrangers en France", *La tribune Fonda*, n° 92, décembre 1992.

7)- Cf. "Culture immigrée", revue *Autrement*, n° 11, novembre 1977.

ou aux partis politiques français de gauche. D'une certaine manière, elles intériorisent même le discours dominant qui érige pour principe que pour faire de la politique, il faut être français. Ce "*tropisme blédard*" les amène pour la plupart à se prononcer contre le droit de vote et les naturalisations⁽⁸⁾.

“ARRACHER LES DROITS DE CITOYENS”

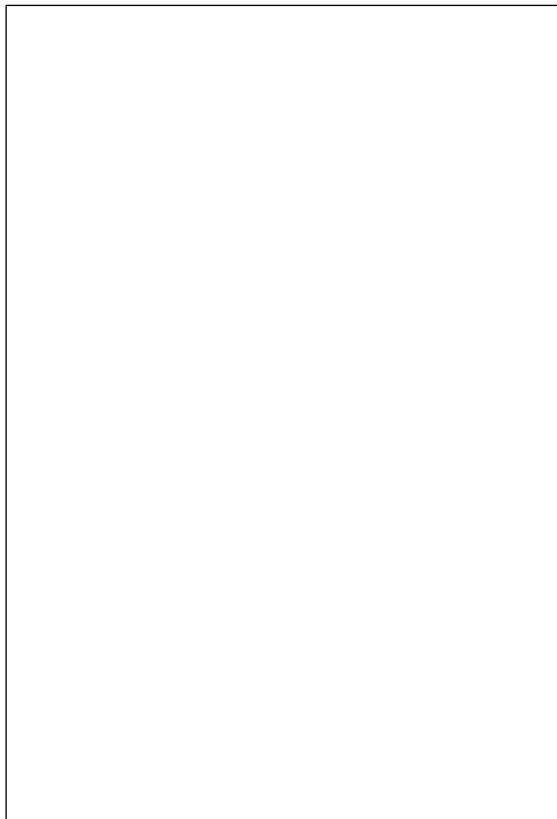
En revanche, d'autres militants immigrés prétendent s'engager "*ici et maintenant*", et s'invitent directement dans l'arène politique française. Lors de l'élection présidentielle de 1974, le jeune Arabe Djillali Kamel présente de façon spectaculaire sa candidature pour faire valoir les droits des immigrés tels qu'ils se les représentent eux-mêmes. "*Parler de nos problèmes, il n'y a que nous qui puissions le faire*"⁽⁹⁾, dira-t-il ; et il ajoutera : "*Nous n'irons pas aux bureaux de vote, mais nous voterons à notre manière.*"⁽¹⁰⁾ Aussi volontariste soit-elle, cette initiative soutenue par le MTA (Mouvement des travailleurs arabes) provoquera un réel débat sur le droit d'expression politique autonome des travailleurs immigrés, et sur les différentes formes captives de délégation de pouvoir qui ont relégué les immigrés en situation de spectateurs passifs des joutes politiques franco-françaises. Il s'agira d'ailleurs moins, pour ces militants immigrés, d'une discussion théorique abstraite que d'une auto-affirmation empreinte de défiance.

Ce courant lie les luttes concrètes pour l'égalité des droits culturels et sociaux avec le droit d'expression politique, tout comme le Comité de coordination des foyers Sonacotra. Le journal *Sans Frontière* – ainsi que les premières radios immigrées – s'en inspirera. *Sans Frontière* établit lui aussi des liens avec la gauche française, y compris les socialistes, dont Jean Le Garrec et un certain François Mitterrand, avec lesquels sera notamment discuté le droit de vote. C'est de cette filiation que naîtra en 1982 le

8)- Cf. l'autocritique de Mohieddine Cherbib et Nabil Azzouz, in "Une vieille idée neuve en France : le droit de vote des étrangers", *L'Observateur/Gözlem*, n° 3-4-5, CFAIT (Conseil français des associations des immigrés de Turquie), septembre 2000.

9)- Cité par Gilles Verbunt, in *L'intégration par l'autonomie*, Ciemi, 1980.

10)- Cf. le film *Des immigrés racontent*, vidéo de 35 min, groupe Vidéo 00, 1974.



Pendant le jeûne de solidarité contre le projet de loi Pasqua en 1986, à l'église Saint-Merri de Paris. © Rabha Attaf/IM'Média.

Collectif pour les droits civiques. Constitué à la veille de la campagne électorale pour les municipales de mars 1983, ce collectif, qui prend en compte l'émergence du phénomène "beur" dans sa tentative de redéfinir la place des populations issues de l'immigration dans la société française, résume son projet par l'affirmation suivante : *"Nous voulons être citoyens là où nous vivons."* *Sans Frontière* se propose de devenir une tribune, régulière et contradictoire, pour *"l'affirmation que nos droits d'expression politique sont inaliénables"* et pour témoigner de la *"volonté d'arracher nos droits de 'citoyens' sans devoir changer de nationalité. [...] Nous n'avons toujours pas le droit de vote. Mais nous pouvons prendre le droit d'organiser nous-mêmes nos propres bureaux de vote, nos propres cartes d'électeurs."*⁽¹¹⁾

11) -Méjid Amar Deboussi
"Le 6 mars 1983 : et si on votait ?", in *Sans Frontière*, février 1983.

Le journal participe à l'organisation de "la fête des futurs votants" dans la grande salle de la Mutualité à Paris, le 4 mars 1983, où se déroulera un référendum symbolique pour le droit de vote des immigrés. Si le résultat semble mitigé, le débat est relancé, sur la base d'une déconnexion entre nationalité et citoyenneté. *Sans Frontière* rappelle en outre que *"le problème n'est plus seulement entre le pouvoir et les immigrés. Il est aussi entre les immigrés eux-mêmes et entre immigrés et associations de soutien"*⁽¹²⁾. Le Conseil des associations issues de l'immigration en France (CAIF), créé pour prendre la relève de la MTI, adoptera finalement la revendication du droit de vote en 1984, et le PCF y adhérera en 1985.

12)- Op. cité.

LE "DROIT DE CITÉ" DANS LA VIE LOCALE : AVANCÉES ET LIMITES

Cette dynamique se développe au moment où la gauche, au pouvoir depuis 1981, semble résignée à abandonner son projet initial d'accorder le droit de vote aux immigrés pour les élections locales. La gauche a certes abrogé le décret-loi de 1939, permettant de rétablir le droit d'association pour les étrangers (loi du 9 octobre 1981), et a instauré l'égalité des droits de représentation syndicale (lois Auroux de 1982). Mais *quid* des droits civiques ou politiques ? Saïd Bouziri, ex-animateur du MTA, puis de *Sans Frontière* et de l'association Génériques, s'interroge : *"Il faut se demander si le droit d'association n'a pas permis d'esquiver, de fait, le débat sur l'ensemble des droits civiques des étrangers en France. La réforme de 1981 a été évoquée pour empêcher, justement, toute réflexion sur le découplage entre ces deux notions (citoyenneté et nationalité). Elle a servi d'argument lorsqu'il a fallu renoncer publiquement à accorder le droit de vote."*⁽¹³⁾

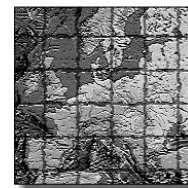
13)- *La tribune Fonda*, numéro cité.

Le droit d'association n'impliquerait donc pas nécessairement une avancée vers la reconnaissance des droits politiques des immigrés. L'État ne renoue-t-il pas ainsi avec son penchant à dénier aux associations un réel pouvoir d'intervention dans le champ politique ? Une situation en apparence d'autant plus paradoxale que ce recul intervient dans une période où les associations sont de plus en plus présentées comme des acteurs importants de la vie locale, et où la notion de citoyenneté communale se généralise.

La décentralisation et le processus de "démocratie participative" amorcé au milieu des années soixante-dix sont censés associer davantage les citoyens dans leur diversité à la gestion des affaires de la cité. Il est même question de dévolution de certains pouvoirs de décision, aux nouveaux comités de quartier par exemple. En réalité, l'État n'a cessé de limiter toute velléité d'autonomie décisionnelle des nouvelles instances de délibération locale, et ne leur confère le plus souvent qu'un caractère consultatif. De ce point de vue, ni les commissions communales consultatives des immigrés, ni même les élus associés aux conseils municipaux de Mons-en-Barœul (Nord), d'Amiens ou de Cerizay (Deux-Sèvres) ne dérogeront à la règle commune. Ils émettent un simple avis sans valeur coercitive pour l'exécutif. La sphère du politique renforce ainsi sa prééminence, tout en concédant sur le mode paternaliste que les associations, véritables "écoles de la citoyenneté" et vivier de futurs militants, forment un possible sas d'entrée pour le passage au politique.

LA SOCIÉTÉ CIVILE, CONTRE-POUVOIR OU NOUVEL ESPACE POLITIQUE ?

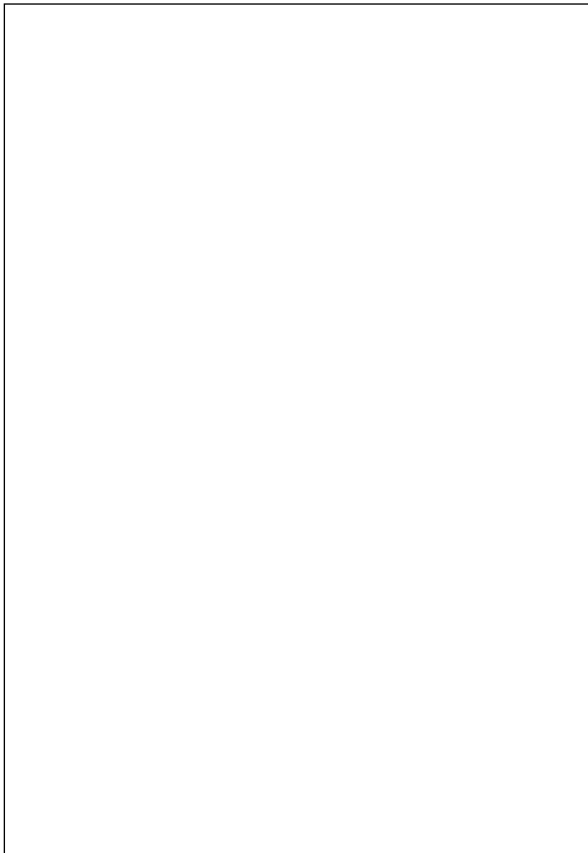
Ce rapport instrumental aux associations va ensuite s'aggraver par une sorte d'injonction de participer à la vie publique pour répondre à la crise du système politique lui-même. Mais les associations issues de l'immigration, en plein essor depuis le succès de la Marche pour l'égalité de 1983 et qui cherchent à se structurer en mouvement national, n'ont pas du tout l'intention de se plier sous les fourches caudines de cette conception de la participation politique qui infantilise les citoyens, français ou de nationalité étrangère. Convergence 84, la deuxième marche des "rouleurs pour l'égalité", "*ne s'adressera plus seulement à l'État, mais aussi à la société civile*", rappelle Saïd Bouamama⁽¹⁴⁾.



*Les associations voient d'un mauvais œil
la distance se creuser entre la fonction
d'élu et la vie associative locale.
De fait, elles se trouvent dépossédées
de leur ambition d'être le lieu même
d'une activité politique concrète.*



14)- Douce France, la saga du mouvement beur, Quo Vadis/IM'média, 1993.



Manifestation de France Plus
à Aix-en-Provence en 1987.
© Joseph Marando/IM'Média.

citoyenneté". Pour tenter d'enrayer la dérive gestionnaire et apolitique de la vie associative, elle préconise l'investissement des espaces de citoyenneté concrète (associations de locataires, parents d'élèves, etc.) mais butera sur la question de savoir s'il faut se constituer en contre-pouvoir capable de créer un rapport de forces favorable vis-à-vis des pouvoirs publics, ou s'il ne vaut pas mieux s'investir dans le jeu politique existant.

L'INTÉGRATION DANS LE JEU INSTITUTIONNEL

La fin des années quatre-vingt a vu la conjonction de deux facteurs qui poussent à la deuxième option. D'abord, pour se protéger d'un possible retour aux pratiques d'expulsion pour agitation politique, brandi par le ministre de l'Intérieur Charles Pasqua entre 1986 et 1988, nombre de militants issus de l'immigration ont franchi le pas et demandé la nationalité française. Cette démarche a été avant tout individuelle, et n'a guère fait l'objet de discussions publiques. Si elle semble un aveu d'impuissance face à une logique "nationalitaire" amplifiée par le retour en force des mythes fonda-

La troisième marche de 1985 se déroulera sur le thème des droits civiques. Pour les associations initiatrices, il s'agit de provoquer un débat sur les limites de la démarche qui incite les jeunes à faire preuve de civisme en allant s'inscrire sur les listes électorales, et à les faire voter pour les partis politiques en place. Récusant le clivage entre les "Beurs" qui votent et les parents ou les grands frères de nationalité étrangère, cette troisième marche met la priorité sur le droit de vote, alors qu'une nouvelle association, France Plus, qui prétend capter le potentiel électoral "beur", s'y oppose avec virulence. L'association Mémoire fertile, organisatrice en 1988 des États généraux de l'immigration, approfondira quant à elle le concept de "nouvelle

teurs de la République à l'occasion du bicentenaire en 1989, elle est assumée par les uns et les autres avec un certain pragmatisme. Dans le même temps, le parti socialiste enjoint les militants associatifs et toute la "génération Mitterrand" de le rejoindre pour préparer la reconquête du pouvoir.

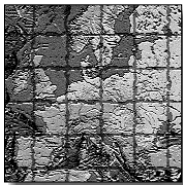
Si les dirigeants de SOS Racisme et du mouvement étudiant de 1986, préparés à la manœuvre, ont aussitôt occupé des postes politiques importants, pour l'essentiel au PS, les militants associatifs issus de l'immigration tentés par l'aventure politique ont investi les partis en ordre dispersé, à titre individuel (les effets d'affichage médiatique de France Plus, qui annonce en 1989 plus de 150 conseillers municipaux élus, dont plusieurs maires adjoints, ont un temps pu faire illusion). En conséquence, ils occuperont des postes de moindre importance et seront souvent brocardés comme "*immigrés de service*". Ils ne disposeront plus de la force collective de leurs associations d'origine.

Ces dernières voient en effet d'un mauvais œil la distance se creuser entre la fonction d' élu, évoluant dans un monde politique avec ses codes propres, et la vie associative locale. De fait, les associations se trouvent dépossédées de leur ambition d'être le lieu même d'une activité politique concrète. Et leurs membres, soupçonneux vis-à-vis de stratégies de promotion personnelle, renâcleront de plus en plus à servir de simples relais sur le terrain pour légitimer l'action de leurs élus dans l'arène politique. Ce qui explique en partie que les associations concernées périssent, voire disparaissent. Quelques figures de l'immigration parviennent cependant à se hisser dans les appareils de grandes associations françaises comme la Ligue des droits de l'homme ou la Fondation pour le développement de la vie associative (Fonda), ou encore à siéger dans des instances officielles en tant que personnalités qualifiées. Et certaines de ces associations se regroupent elles-mêmes : pour le droit de vote (collectif J'y suis, j'y vote en 1989), pour la réforme des lois sur les étrangers, ou contre celle du code de la nationalité.

UNE DISCRIMINATION POLITIQUE AUX RELENTS DE SURVIVANCE COLONIALE

Les interrogations sur le "passage au politique" des élus issus de l'immigration ou de la vie associative ont presque occulté la question du droit de vote des immigrés tout au long des années quatre-vingt-dix. Et pourtant, les résidents étrangers ont à plusieurs reprises manifesté leur intérêt pour leur participation à la chose publique⁽¹⁵⁾. En outre, les élections présidentielles de 1995 en Algérie ont mon-

15)- D'après un sondage publié dans l'hebdomadaire *L'Express* du 20 mars 1990, 66 % des immigrés sondés (et même 73 % des Maghrébins) se déclarent favorables au droit de vote pour les municipales. Ils souhaiteraient également participer aux présidentielles à 57 %, voire aux législatives ou aux européennes.



*Il aura fallu le nouveau droit
de vote et d'éligibilité des résidents
de l'UE, adopté sans débat public
en application des traités de Maastricht,
pour que les associations issues
de l'immigration se ressaisissent
publiquement de la question
des droits politiques.*



tré une surprenante mobilisation des électeurs algériens en France. N'est-ce pas un comble ? Alors que certains mettent en doute la motivation civique des immigrés, les résidents algériens de France et d'Europe votent en masse, et de surcroît sont éligibles pour une représentation politique dans le pays d'origine (quatre députés issus de l'immigration siègent au parlement national à Alger). "Maintenant on peut voter", disaient-ils fièrement en 1995, tout en incitant leurs enfants de nationalité française à aller voter lors de toutes les élections françaises et européennes dont ils restaient et restent exclus. Une évolution similaire se fait jour chez les Marocains, voire chez les

immigrés maliens impliqués dans les projets associatifs de développement local qui briguent avec succès des mandats électoraux au pays.

Rares ont été les militants associatifs qui ont perçu cette évolution citoyenne des immigrés, à cheval sur les frontières du national et du politique. Il aura fallu, en 1998, la nouvelle donne du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes des résidents

de l'Union européenne, adopté sans débat public en application des traités de Maastricht, pour que les associations issues de l'immigration se ressaisissent publiquement de la question des droits politiques. Et encore est-ce à travers le prisme d'une nouvelle discrimination vécue comme insoutenable : en effet, comment peut-on accepter de voir octroyer aux seuls Européens, sans condition de résidence précise, des droits politiques que les résidents extra-communautaires, présents depuis parfois plusieurs générations, s'évertuent à réclamer depuis si longtemps ?

VERS UNE NOUVELLE CONVERGENCE ENTRE ASSOCIATIONS ?

Dès 1997, le Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg adopte une Charte des résidents étrangers signée par la maire de la ville, Catherine Trautmann, qui s'engage à promouvoir une "citoyenneté de résidence" pour tous. Et à l'occasion des élections européennes de juin 1999, il organise un vote symbolique sur le thème "j'y suis, j'y vote". Au niveau national, le nouveau collectif "Un(e) résident(e), une voix", regroupant des associations issues de l'immigration quelque peu érodées par les désillusions passées, participe à la relance du débat. La gauche plurielle au gouvernement finit par

concéder que cette discrimination supplémentaire n'est pas tenable et qu'il faudra bien, un jour ou l'autre, inscrire le droit de vote de tous les résidents étrangers dans les textes de loi de ce pays⁽¹⁶⁾. Mais les militants associatifs s'insurgent contre l'idée qu'il faut endurer encore une fois l'épreuve d'une période transitoire, voire probatoire, avant d'accéder à cette égalité de traitement tant vantée comme valeur fondamentale de la République. N'en déplaise à Pierre Rosanvallon et aux nationaux-républicains, ils récusent désormais la "catégorie de l'étranger" en affirmant leur appartenance à la "communauté politique des citoyens" censée fonder la nation française. À cet égard, ils ne sauraient plus se satisfaire de droits politiques partiels, solution assimilée à une survivance coloniale qui rappelle par trop le principe des "citoyens de seconde zone" ou le "deuxième collège" en Algérie⁽¹⁷⁾.

Autre phénomène nouveau par son ampleur, les associations d'action citoyenne apparues dans les années quatre-vingt-dix, qui ont su forger un alliage subtil entre identité sociale locale et références communautaires, réclament elles aussi le droit de vote pour tous les "parents de Zidane". "Responsabiliser les parents", cela devrait commencer par leur reconnaître une responsabilité politique. Une convergence inédite entre types d'associations fort divers pourrait dès lors se matérialiser autour du droit de vote et d'éligibilité pour les municipales de mars 2001. Au-delà, la question de l'égalité pour tous les droits politiques est posée. Continuer à ne pas prendre au sérieux l'exigence des droits politiques pour les immigrés en misant sur l'épuisement des associations, renchérir sur leur manque de représentativité ou sur leur prétendue incapacité chronique à se constituer en mouvement national puissant, serait un pari risqué. Car la désillusion vis-à-vis de l'action politique, partout en forte progression, n'est une perspective de bon augure pour personne. ✪

16)- En mai 2000, l'Assemblée nationale a voté en première lecture un texte en ce sens, bloqué depuis au Sénat.

17)- Cf. Abdelmalek Sayad, "Exister, c'est exister politiquement", in *Presse et immigrés en France*, n° 135-136, décembre 1985 ; Jacques Berque, "Différence, que de crimes on commet en ton nom", un entretien avec *H&M*, n° 1142-1143, avril-mai 1991 ; Tarek Kawtari, du Mouvement de l'immigration et des banlieues (Mib), in *Témoignage chrétien*, 11 mai 2000.

.....
Christian Bruschi, "La citoyenneté hier et aujourd'hui"
 Dossier *Jeunesse et citoyenneté*, n° 1196, mars 1996



LE MOUVEMENT ASSOCIATIF, UN INSTRUMENT AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES D'INTÉGRATION ?

Sollicitées en tant que prestataires de services sur le terrain pour combler le déficit de relations entre l'État et les populations marginalisées, les associations de l'immigration ne peuvent toujours pas se targuer d'être de véritables partenaires des pouvoirs publics. Simples relais sans pouvoir de décision, elles pâttissent encore d'un manque de reconnaissance et d'une hiérarchisation implicite des associations dans les systèmes de partenariats locaux, en même temps qu'elles peinent à s'adapter aux nouvelles normes administratives fixées par ces mêmes pouvoirs publics.

On sait qu'en France, la citoyenneté passe essentiellement par la participation à la vie associative⁽¹⁾. Cette affirmation est d'autant plus vraie pour les populations immigrées qu'elles bénéficient de droits politiques restreints. Elles ont toujours fait preuve de dynamisme pour créer leurs propres associations ou pour rejoindre les structures associatives dès lors que ces dernières les acceptaient dans leurs rangs. On peut alors se demander comment les associations de l'immigration sont perçues par les pouvoirs publics français, quelle place elles occupent dans l'élaboration et la prise de décision des politiques d'intégration, et si elles sont concrètement impliquées dans la mise en œuvre de ces politiques – et selon quelles modalités. Elles sont le plus souvent prestataires de services : comment peuvent-elles accéder au statut de partenaire ? Or, il n'est pas facile de répondre à ces questionnements de sociologie politique car peu de travaux d'envergure nationale analysent les types de collaboration que les associations de l'immigration ont pu établir avec les pouvoirs publics.

Le mouvement associatif de l'immigration s'appréhende difficilement, n'étant en rien une entité homogène⁽²⁾. Il épouse étroitement les processus d'installation et d'intégration des populations immigrées en France. Diverses générations d'associations se succèdent au fur et à mesure des transformations sociales, économiques et politiques qui ont affecté ces populations dans leur parcours d'intégration. Pour

par
Marie Poinot,
docteur
en sciences
politiques,
chercheur associé
au Centre
universitaire
de recherche sur
les administrations
et les politiques
publiques
(Amiens)

1)- Martine Barthélémy, "Le militantisme associatif", in Pascal Perrineau (dir.), *L'engagement politique : déclin ou mutation ?*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, Paris, 1994, pp. 87-114 ; *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2000, 286 p.

contextualiser ce mouvement associatif dans ses relations avec les pouvoirs publics, il s'agit de prendre en compte les différentes étapes du mouvement associatif immigré en France.

Les associations françaises de solidarité, de soutien aux immigrés et de défense de leurs droits se sont mobilisées bien avant l'abrogation en 1981 du décret-loi de 1939 pour obtenir des pouvoirs publics l'extension des droits civiques et sociaux des travailleurs immigrés, aux côtés des syndicats qui, au nom de la lutte des classes et de l'internationalisme, ont intégré des ouvriers immigrés parmi leurs adhérents en appuyant leurs revendications, y compris celles qui touchent, à partir de la fin des années soixante-dix, la reconnaissance de l'islam sur le lieu de travail.

À l'époque, ces organisations françaises sont les interlocuteurs des pouvoirs publics au nom des immigrés qu'ils sont censés représenter. Ces derniers militent dans ces structures mais n'ont pas d'existence politique en tant qu'immigrés puisqu'ils sont placés dans une position marginalisée, voire de relégation dans l'espace politique français. Nous sommes encore dans une configuration particulière du point de vue des politiques d'intégration, dans la mesure où l'État français maintient des administrations centrales – Omi (Office des migrations internationales), DPM (direction de la Population et des Migrations), Fas (Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles), Sonacotra (Société nationale de construction pour les travailleurs), etc. – créées pour accompagner la décolonisation ou faire face aux situations d'urgence (bidonvilles, cités de transit, camps de harkis...), et qui sont dotées d'une mission spécifique en dehors des politiques de droit commun.

UN DYNAMISME DURABLE DES ASSOCIATIONS "COMMUNAUTAIRES"

Le "deuxième âge" du mouvement associatif immigré⁽³⁾ correspond à la création des associations de type consulaire, émanations officielles des pays d'émigration, souvent héritées des mouvements d'indépendance. Elles protègent les intérêts des ressortissants de ces pays ; l'objectif est orienté vers la préservation des liens culturels et économiques entre les immigrés et leur pays d'origine dans l'optique du retour. Les amicales veillent au respect des accords bilatéraux entre la France et les États d'origine en matière de contrôle des flux migratoires et des conditions de vie des immigrés en France. Par ailleurs, les associations organisées par nationalités (les grandes fédérations portugaises et espagnoles) ou de type villageois (notamment de la vallée du fleuve Sénégal), que les pouvoirs publics qualifient parfois de "com-

2)- Catherine Wihtol de Wenden, "Associations : une citoyenneté concrète", *Les Cahiers de l'Orient*, n° 11, 3^e trimestre 1988, pp. 115-139 ; Marie Poinot, "Associations des jeunes de l'immigration maghrébine en France : tentative de construire une sociologie des acteurs associatifs investis dans le champ politique", *Migrations société*, 1992, vol. IV, n° 22-23, pp. 59-67, Saïd Bouziri, "La participation des étrangers à la vie associative", *Migrations société*, mars-avril 1995, n° 38, pp. 47-53.

3)- Pour un autre repérage historique, voir Catherine Wihtol de Wenden, "Le mouvement beur et les institutions républicaines : les trois âges de la vie associative", *Regards sur l'actualité*, n° 186, 1992, pp. 45-53.

munautaires”, prennent en charge les attentes et les besoins de leurs compatriotes en France en assumant des fonctions multiples vers des publics qui se diversifient pareillement. Elles ont connu un essor principal après la législation de 1981 octroyant la liberté d’association pour les ressortissants étrangers.

Tandis que les associations consulaires ont eu plutôt tendance à décliner au cours des années quatre-vingt (l’exemple typique étant celui des amicales algériennes), certaines associations “communautaires” conservent aujourd’hui leur dynamisme, notamment parmi les migrations les plus récentes (subsahariennes, turques, tamoules, etc.). Une étude sur la mobilisation associative des femmes d’Afrique subsaharienne en France souligne la densité des réseaux de solidarité et d’engagement bénévole qu’elles suscitent, leur fonction de passerelle entre “modernité” et “tradition”, de médiation entre les populations et les partenaires sociaux, et leur rôle dans le développement “par le local”⁽⁴⁾.

Après une participation dans les mobilisations d’envergure nationale qui ont marqué l’immigration dans la première moitié des années quatre-vingt (les marches civiques des “Beurs” et les tentatives des coordinations nationales)⁽⁵⁾, participation qui leur a révélé les limites du “tout politique”, ces associations ont diversifié leurs activités en accordant une place prépondérante aux actions sociales et économiques, tout en amorçant un processus de localisation qui n’est pas sans signification. Driss El Yazami commente à ce propos : *“Il faut s’interroger sur les conséquences de la crispation de nombreux militants de l’immigration sur la dimension locale (voire de quartier) de leurs associations. Sceptiques [...], de nombreuses associations se sont repliées sur leur pré carré et se sont investies dans une action de proximité, au plus près des préoccupations de leurs usagers.”*⁽⁶⁾

UNE LOGIQUE DE DÉLÉGATION

Ce localisme a favorisé l’enracinement des associations de l’immigration sur leur territoire, tandis qu’il renforçait leurs relations avec les institutions locales, plus sensibles aux enjeux politiques à court terme que les services de l’État auxquels les associations avaient eu affaire précédemment. Elles sont devenues des interlocuteurs des pouvoirs publics – en l’occurrence, principalement les collectivités locales et le Fas, qui se régionalise à partir de 1984 – dans la mesure où les structures de droit commun (services publics et associations) ont prouvé leurs limites à prendre en compte les problèmes spécifiques et les particularismes culturels des populations

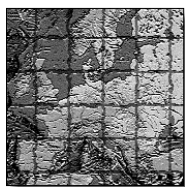
4)- Catherine Quiminal, Babacar Diouf, Babacar Fall, Mahamet Timera, “Mobilisation associative et dynamiques d’intégration des femmes d’Afrique subsaharienne en France”, *Migrations études*, Adri, Paris, oct.-nov.-déc. 1995, 12 p.

5)- Saïd Bouamama, *Dix ans de marche des Beurs : chronique d’un mouvement avorté*, Desclée de Brouwer, Paris, 1994, 212 p. ; Marie Poinsot, *L’intégration politique des jeunes issus de l’immigration : du débat d’idées aux actions collectives dans la région lilloise*, thèse de doctorat, Institut d’études politiques de Paris, décembre 1994, 500 p. ; Catherine Wihtol de Wenden, “Les associations de l’immigration maghrébine : diversité de la mouvance et émergence de jeunes leaders”, in Bernard Roudet (dir.), *Des jeunes et des associations*, L’Harmattan, Paris, 1996, pp. 77-84.

6)- Driss El Yazami, “Associations de l’immigration et pouvoirs publics : éléments pour un bilan”, *Migrations société*, n° 28-29, juillet-octobre 1993, p. 21.

immigrées, notamment les publics féminins et plus jeunes, qui n'étaient plus intégrés dans la société française par le seul canal de l'insertion professionnelle.

Les pouvoirs publics ont, par conséquent, dû composer sur le terrain avec ces associations, dont ils ont estimé les actions principalement selon deux critères : leur proximité sociale et culturelle avec les populations étrangères et leur efficacité sociale. Les collectivités locales, tout particulièrement, ont procédé selon une logique de délégation, en confiant à ces associations certaines actions qu'elles ne souhaitaient pas développer elles-mêmes (par crainte de s'engager sur le terrain) ou qu'elles soutenaient à moindres frais. Ces associations permettaient également aux élus locaux de montrer une certaine



*Les pouvoirs publics
ont dû composer sur le terrain
avec les associations de l'immigration,
dont ils ont estimé les actions
principalement selon deux critères :
leur proximité sociale et culturelle
avec les populations étrangères
et leur efficacité sociale.*



sensibilité à la diversité culturelle – la fête interculturelle en est bien l'archétype – sans afficher politiquement une prise en compte des identités culturelles qui constituent désormais des entités durables sur leur territoire.

Par ailleurs, dans les années quatre-vingt, de nombreuses associations "issues de l'immigration", c'est-à-dire créées en partie par des jeunes français d'origine étrangère, telles que les asso-

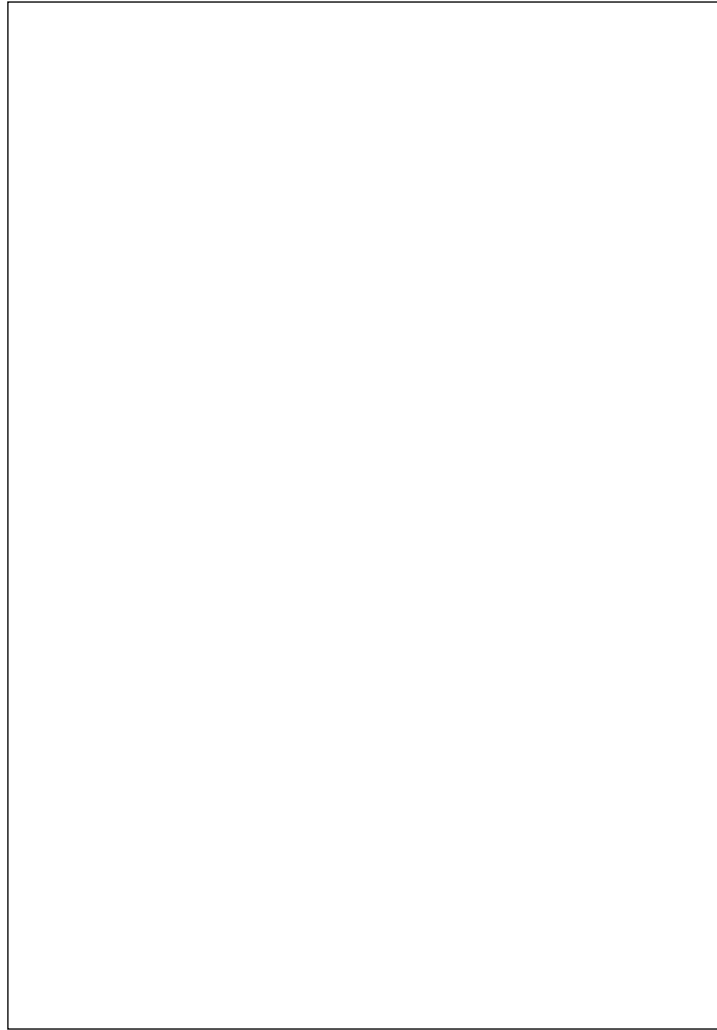
ciations "beurs", ont connu une forte visibilité médiatique sur des enjeux de lutte contre le racisme et de reconnaissance politique ou culturelle. Sous la pression des situations urbaines extrêmes, et sollicitées par les pouvoirs publics dans le cadre des opérations de réhabilitation des Zup ou au nom de la démocratie locale, des associations de quartier "pluriethniques" ou multiculturelles se sont inscrites plus particulièrement dans le cadre de la politique de la ville et semblent marquer progressivement le pas sur les autres catégories d'associations de l'immigration auprès des pouvoirs publics, occasionnant dans certains contextes des conflits interassociatifs de type générationnel au sein même de l'immigration locale.

DES CHAMPS D'INTERVENTION LIMITÉS

Les associations françaises "généralistes"⁽⁷⁾ ont commencé à la même époque à jouer un rôle significatif dans l'intégration des populations immigrées, parfois avec l'intention de développer des complémentarités avec les associations de l'immigration⁽⁸⁾. Alors que ces associations généralistes ont un lien indirect avec la problématique de l'immigration, certaines ont montré un intérêt croissant pour les

7)- Bernard Eme, Gérard Neyrand, *Associations de proximité et processus d'intégration*, direction de la Population et des Migrations, Paris, janvier 1997, 273 p. Les auteurs distinguent associations "généralistes" et associations "particularistes".

8)- "Associations généralistes et intégration", *La tribune Fonda*, n° 121, novembre 1996.



publics immigrés et acquis progressivement des compétences professionnelles pour comprendre les parcours migratoires de leurs usagers étrangers, être davantage sensibles à leurs identités culturelles, et mener des actions de médiation et de dialogue interculturel⁽⁹⁾. Les relations nouées localement entre les associations de l'immigration et les associations généralistes pâtissent néanmoins des effets de la concurrence dans l'obtention de subventions, au risque parfois d'engendrer des conflits qui opposent la légitimité de "représentation" des bénévoles immigrés à celle, plus "technique", des salariés professionnels.

L'instrumentalisation de ces associations par les pouvoirs publics a conduit à une logique d'intervention fragmentée géographiquement et limitée⁽¹⁰⁾ dans des champs relevant essentiellement de la prévention du risque de violence et d'insécurité. Or ces dernières sont liées au processus d'exclusion sociale ou de marginalisation des populations défa-

9)- B. Eme, G. Neyrand, op. cité.

10)- Francie Mégevand, Jaimé Alberto Perez, "Nouvelles dynamiques habitantes et enjeux de citoyenneté, étude de trois quartiers contrastés de l'agglomération grenobloise", *Peuple et culture*, mars 1995, 151 p., p. 114.

vorisées qui, sur certains territoires, sont en majorité d'origine étrangère. Dans le cadre des procédures DSQ (développement social des quartiers), puis DSU (développement social urbain), puis des contrats de ville, ces associations sont interpellées par les institutions locales par le biais des professionnels de la politique de la ville pour recréer dans les quartiers, grâce à la participation locale des habitants, du lien social, de la convivialité, et solliciter une implication des populations dans les décisions concernant leur vie quotidienne. Par conséquent, ces associations répondent à l'injonction institutionnelle de servir de relais entre les habitants et les pouvoirs publics⁽¹¹⁾. Dynamiques associatives sous contrôle des collectivités locales, objet d'une manipulation par les professionnels de l'action sociale et de la politique de la ville ? Si Francie Mégevand et Jaimé Alberto Perez forcent le trait pour mettre en lumière la faible autonomie sociale de ces dynamiques, c'est pour montrer combien les enjeux de la citoyenneté locale sont eux aussi soumis au verrouillage du jeu politique local.

11)- Francie Mégevand, Jaimé Alberto Perez, art. cité, p. 111.

DES POLITIQUES PUBLIQUES D'INTÉGRATION EN MUTATION

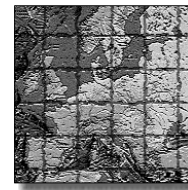
Cette contextualisation prend son sens si l'on observe l'évolution concomitante des politiques publiques d'intégration à partir des années quatre-vingt⁽¹²⁾. En effet, ces politiques publiques ont été l'objet, en France, d'une double mutation importante durant les dernières décennies⁽¹³⁾. Alors que la problématique de l'intégration relève traditionnellement d'une politique d'État qui assure ses missions régaliennes de contrôle des flux migratoires et de naturalisation, les lois de décentralisation de 1982 ont progressivement doté les collectivités locales de compétences accrues dans les domaines relatifs à l'intégration. Les politiques publiques centrales ont elles-mêmes répondu à un nouvel objectif de déconcentration administrative vers les régions et les départements, et de territorialisation, afin de rapprocher les décisions des contextes locaux dans lesquels elles sont mises en œuvre. Les politiques publiques d'intégration se sont inscrites, de ce fait, dans des démarches contractualisées entre l'État et les collectivités locales, notamment dans le cadre de la politique de la ville, qui devient depuis le XII^e Plan l'un des lieux privilégiés des politiques en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations.

Ce mouvement de décentralisation et de déconcentration a conduit à un partage entre les administrations territoriales et les administrations d'État des décisions et des moyens alloués à leur implantation. Si les politiques publiques d'intégration existent ainsi à la croisée des dispositifs nationaux et des politiques municipales, ces

12)- Patrick Weil, *La France et ses étrangers, l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Gallimard, "Folio", Paris, 1995.
Plus synthétique : Vincent Viet, "Le cheminement des structures administratives et la politique française de l'immigration (1914-1986)", *Migrations études*, mai 1997, n° 72, 8 p.

13)- Acadie, *Les élus locaux et l'intégration des immigrés*, rapport final, étude pour le compte de la direction de la Population et des Migrations, décembre 1998.

dispositifs “ne maîtrisent qu’une partie des outils concourant à la fabrication de ces politiques”⁽¹⁴⁾. Face à la forte politisation du débat sur l’immigration à partir du milieu des années quatre-vingt, les contextes locaux sont devenus déterminants dans la définition, souvent hésitante ou incertaine, des enjeux et des objectifs opérationnels concernant l’intégration⁽¹⁵⁾. Cette mutation a favorisé la montée en puissance des élus locaux, qui ont souvent cédé à la tentation de faire de l’immigration un enjeu purement électoraliste. “Le discours global de l’État sur l’intégration des populations immigrées et les procédures qu’il a instituées apparaissent impuissantes à structurer la gestion locale de la question de l’intégration. En conséquence, la pertinence, la cohérence et l’efficacité des politiques menées localement en matière d’intégration des populations étrangères et issues de l’immigration dépendent exclusivement des options retenues par les municipalités.”⁽¹⁶⁾



*Le modèle des amicales,
des associations de ressortissants
espagnols ou portugais
reste encore de nos jours très prégnant
dans le regard et les attitudes
des pouvoirs publics à l’égard
des associations de l’immigration,
qu’ils connaissent mal.*



DE LA COMPENSATION À LA PRÉVENTION

Par ailleurs, une autre mutation a affecté les politiques d’intégration dans leur contenu. En effet, Daniel Béhar constate qu’elles sont passées d’une logique de réduction des handicaps assignés aux populations immigrées par les pouvoirs publics au vu des origines géographiques et sociales et de l’expérience migratoire, à une logique de prévention des risques d’exclusion, de marginalisation et de discrimination de ces mêmes populations immigrées⁽¹⁷⁾. Alors que les politiques de compensation des handicaps (linguistiques, éducatifs, culturels, etc.) avaient pour objectif de faciliter en l’accéléralant l’assimilation des immigrés et de leurs familles dans la société française par un effet de rattrapage, la logique de prévention des risques insiste davantage sur l’égalité des droits et de traitement, tout en ciblant la société française par des actions de sensibilisation contre le racisme et les discriminations qui produisent de la marginalisation, voire de la ségrégation ethnique.

Ces processus touchent davantage les jeunes Français d’origine étrangère que leurs parents, alors que les processus d’intégration ne sont plus censés être opérants pour les “secondes générations”. La mutation du contenu des politiques publiques suscite par conséquent un déplacement, ou plutôt une extension des objectifs puisque pour

14)- Acadie, rapport cité, p. 4.

15)- Daniel Gaxie, Pascale Laborier, Marine de Lassale, *Les politiques municipales d’intégration des populations d’origine étrangère*, rapport pour le compte de la direction de la Population et des Migrations, 1998.

16)- Renaud Epstein, “Les élus locaux et l’intégration des immigrés”, *Migrations études*, Adri, Paris, janvier-février 1999, n° 85, p. 7

17)- Daniel Béhar, *Politiques locales d’intégration et politique de la ville : un état des lieux*, dossier thématique sur la politique de la ville, intégration, jeunesse, Adri, 1999, pp. 7-9 ; voir aussi le dossier spécial “Intégration et politique de la ville”, in *H&M*, n° 1203, novembre 1996, pp. 3-32.

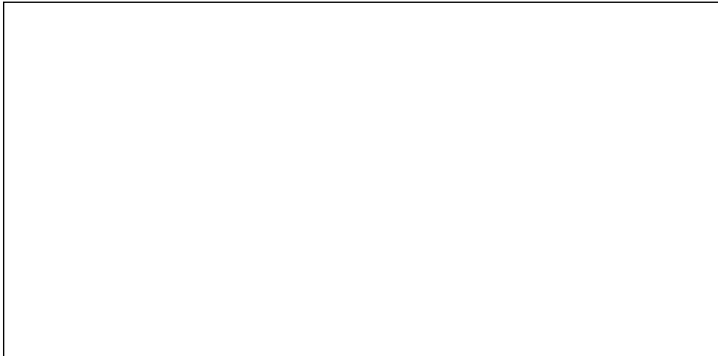
réussir, l'intégration des immigrés et de leurs familles nécessite également un effort des différentes composantes de la société française pour modifier son regard et ses attitudes à l'égard de ces populations. Au premier plan, la fonction publique devrait pouvoir montrer l'exemple. Si bien que les actions d'intégration ne reposent plus seulement sur les épaules des associations de l'immigration, mais sur l'ensemble des acteurs des politiques publiques.

PRESTATAIRES OU PARTENAIRES DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

La plupart des études récentes sur les politiques locales d'intégration soulignent généralement la marginalisation relative des associations de l'immigration dans l'espace politique local et la tendance des collectivités locales à "déléguer" les actions d'intégration aux associations de l'immigration, qui deviennent des prestataires de services avec des moyens limités par rapport à ceux des professionnels. Dans son bilan des contrats de ville du XI^e Plan (1993-1998), le Fonds d'action sociale estime que "dans 65 % des cas, les associations sont maintenant reconnues principalement comme opérateurs sur les contrats de ville", et précise qu'elles sont reconnues comme partenaires dans seulement 18 % des cas⁽¹⁸⁾. Si toutes les associations financées par le Fas (qui sont en grande partie issues de l'immigration) ont mis du temps à acquérir cette reconnaissance, parce que les acteurs de la politique de la ville étaient réticents à faire appel à l'extérieur et parce qu'ils suspectaient ces associations d'un manque de qualification, "il a été plus difficile et plus long de faire prendre en compte les actions plus spécifiques à l'immigration [...]. Les associations à vocation généraliste ont été plus facilement prises en compte que les associations dites 'communautaires' ou issues de l'immigration."⁽¹⁹⁾ La capacité d'initiative, d'expertise et de proposition de ces associations a généralement été sous-estimée par les équipes locales. Plusieurs facteurs sont invoqués : peur d'un contre-pouvoir, volonté d'hé-

18)- Fonds d'action sociale, département Développement, évaluation, méthode, bilan Fas des contrats de ville 1993-1998, avril 1998, p. 16.

19)- Ibid., p. 17.



gémonie des villes ou des structures pérennes de s'approprier ce qui se fait sur le quartier, concurrence sur le "marché de la subvention"⁽²⁰⁾.

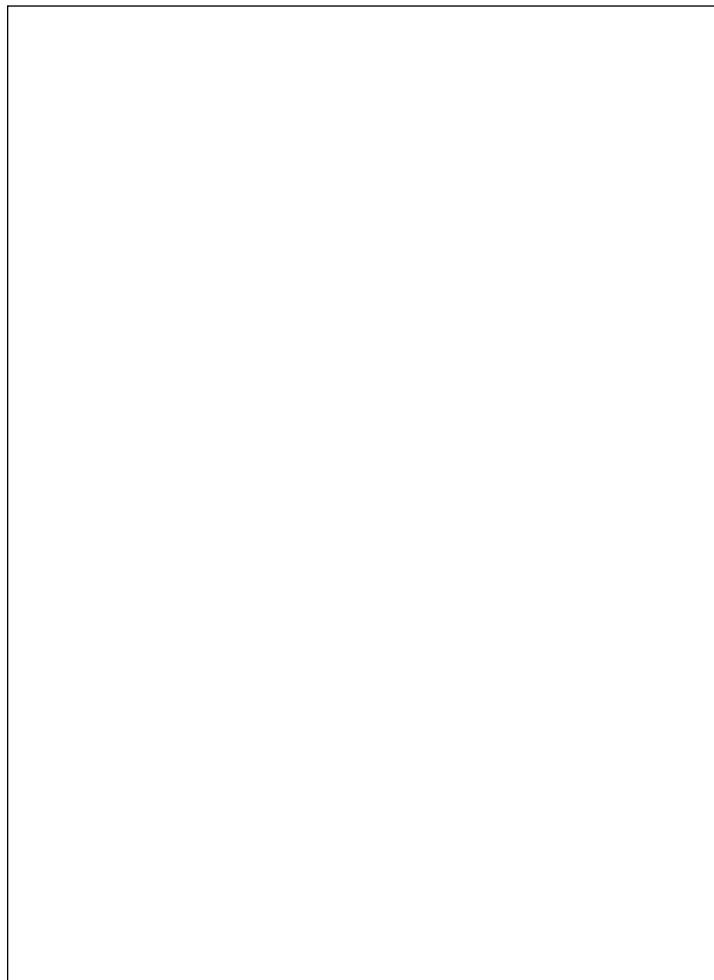
20)- Ibid., p. 18.

À y regarder de plus près, si les pouvoirs publics ont finalement attendu des associations de l'immigration qu'elles servent de relais vis-à-vis des populations immigrées et plus encore vis-à-vis des jeunes d'origine étrangère, qui font figure de potentiel de délinquance et de vivier de l'intégrisme, c'est bien parce qu'ils ont mesuré aussi leur incompetence à établir une relation directe avec ces populations marginalisées qui n'étaient pas destinées à rester en France. De la même manière que les entreprises françaises avaient fait venir les immigrants pour retarder une nécessaire mutation industrielle dont elles redoutaient le coût économique, les pouvoirs publics font pour le moment l'économie d'une modernisation de la fonction publique, modernisation qui impulserait une dynamique d'adaptation profonde des services publics à la diversité sociale et culturelle des usagers. Au lieu de quoi on mobilise, souvent dans une situation précaire et informelle, des "femmes relais", des "adultes relais", des associations de médiation culturelle et sociale, pour combler le déficit de relations avec ces populations.

COMPLÉMENTAIRES MAIS PAS DÉCISIONNAIRES

Ces prestataires de services se substituent à un réel engagement des institutions dans la diversification de leurs services aux usagers (écoute, orientation, accompagnement personnalisé, lieux de concertation et résolution de conflits, etc.), ce qui ne relève pas vraiment de la participation démocratique, contrairement à ce que les institutions voudraient faire croire. C'est le mythe bien partagé de la structure "passerelle" ou "frontière" entre la tradition et la modernité, le communautaire et la société, le collectif et l'individuel qui sous-tend cette pratique généralisée de la médiation, à laquelle les pouvoirs publics prêtent toutes les vertus, du moment qu'elle leur évite de balayer devant leur porte. Dans cette démarche, c'est essentiellement le critère de complémentarité de ces associations au regard du droit commun qui prévaut, alors que les structures relevant du droit commun restent les seules à prendre les décisions et à fixer les priorités des politiques publiques.

Il semble que le chemin soit encore long avant que ces associations ne deviennent des partenaires véritables des politiques publiques. Ce statut de partenaire nécessite en effet une reconnaissance politique préalable qui accorde aux immigrés une place légitime dans la société française. Il faut également que ces associations soient évaluées pour



ce qu'elles sont effectivement – et non pas pour ce qu'elles devraient être pour les pouvoirs publics – dans leurs compétences sociales et techniques, avec une prise en compte réelle de leur capacité d'expertise sur les questions d'intégration. Elles seront enfin partenaires lorsqu'elles seront associées aux réseaux de partenaires qui valident les options publiques sur un territoire donné et décident des outils de suivi et d'évaluation des politiques d'intégration.

Les pouvoirs publics ont une perception des associations de l'immigration qui dépend pour une large part du poids des représentations sociales sur l'immigration. L'héritage colonial y a fortement contribué, assignant aux anciens "coloniaux" une place à part dans la communauté politique nationale. Le modèle des amicales, des associations de ressortissants espagnols ou portugais reste encore de nos jours très prégnant dans le regard et les attitudes des pouvoirs publics à l'égard des associations de l'immigration, qu'ils connaissent mal.

Certains facteurs propres au mouvement associatif de l'immigration limitent également cet accès difficile au statut de partenaire des politiques publiques. Les associations de l'immigration font preuve de résultats limités en matière de constitution de réseaux au niveau régional ou national, en dehors des cycles de protestations communes qu'ont pu impulser certaines grandes mobilisations contre la loi Méhaignerie, la loi Pasqua ou les plus récentes régularisations.

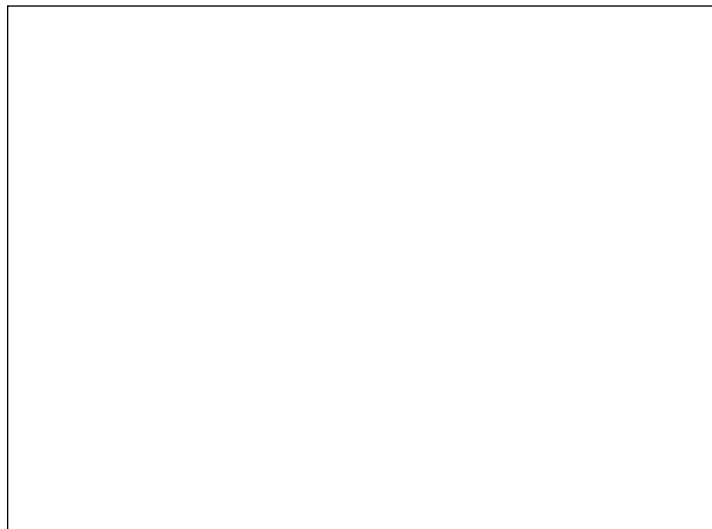
QUELQUES FREINS AU PARTENARIAT

Peu attendus et mal accueillis dans les associations de droit commun, les immigrés se trouvent renvoyés implicitement à leurs "propres" associations et à leur "communauté". Les associations de l'immigration pâtissent de ce fait d'une hiérarchisation implicite des associations dans les systèmes de partenariats locaux qui concourent localement aux mécanismes de concertation, de définition et de mise en œuvre des politiques d'intégration. Placées au bas de l'échelle d'estime associative, elles ne sont que très rarement appelées à participer activement à ces procédures de gestion locale. Plus précisément, ce cloisonnement au nom de particularismes culturels ou ethniques, quand ce n'est pas religieux, s'inscrirait, selon une étude de la Fonda (Fondation pour le développement de la vie associative) Rhône-Alpes⁽²¹⁾, dans la fracture croissante entre les associations populaires, nées dans les quartiers, et les mouvements associatifs et fédératifs, animés, structurés politiquement et intellectuellement par les classes moyennes.

Comme l'ensemble des acteurs associatifs en France, les associations de l'immigration doivent faire face aux nouvelles règles administratives que les pouvoirs publics imposent aux associations par souci de cohérence, de transparence et de gestion. Pour pouvoir subsister, s'inscrire dans la continuité et la stabilité et jouer un rôle dans les politiques d'intégration, ces associations doivent en effet conquérir une reconnaissance, démontrer aux institutions françaises leur utilité sociale et leur efficacité dans l'utilisation des fonds publics. On sait bien que les immigrés ne sont pas dans une égalité de traitement ou de situation, en raison de leurs caractéristiques sociales, économiques ou culturelles. Obstacles linguistiques, difficulté des démarches administratives, pratiques hésitantes des formes de la démocratie locale sont autant de facteurs qui expliquent leurs difficultés supplémentaires à s'engager dans une réforme de leurs pratiques associatives.

Un interdit politique fort limite les capacités politiques de ces associations à s'organiser, comme de nombreuses associations françaises, et à jouer un rôle de force de proposition, voire de contre-pouvoir dans

21)- Fonda, op. cité.



22)- Driss El Yazami, art. cité, p. 21.

23)- Rémy Leveau, Catherine Wihtol de Wenden (dir.), *Modes d'insertion des populations de culture islamique dans le système politique français*, convention Mire 247/87, janvier 1991, p. 25.

l'espace politique local. La participation associative des immigrés n'est pas considérée par les pouvoirs publics comme une transition vers le politique mais comme un moyen détourné pour *"excuser le renoncement à l'octroi du droit de vote aux élections locales, avec l'argument que le droit d'association permet une participation concrète aux affaires de la cité."*⁽²²⁾ Comme le souligne habilement Rémy Leveau, les associations de l'immigration sont dans *"un champ politique de substitution"* en raison de leur particularisme culturel⁽²³⁾. Tout particulièrement pour les associations originaires du Maghreb, l'associationnisme n'est pas, pour les immigrés, une voie d'entrée dans le système politique. Il faut dire que l'islam, marquage colonial principal, n'est pas toléré dans l'espace politique français comme un élément de visibilité collective acceptable. La figure de l'islam est toujours sujette à suspicion. Les associations de l'immigration seront partie prenante des politiques publiques quand elles seront reconnues pleinement par l'État et les collectivités locales et quand, sur le terrain, elles seront enfin considérées comme des partenaires incontournables, traitées comme des acteurs "majeurs" – dans tous les sens du terme –, des politiques locales. ★



Jacques Ion, "Injonction à participation et engagement associatif"
Francie Mégevand, "Participation des habitants : de l'expression des différences à l'enjeu de cohésion sociale"
Dossier *La ville désintégrée ?*, n° 1217, janvier-février 1999