

L'impact des programmes sociaux d'insertion sur les modes d'intégration des immigrants

The impact of social integration programs on immigrants' integration

El impacto de los programas sociales de inserción sobre los modos de integración de los inmigrantes

Marie Thérèse Perrin-Espinasse

Number 21 (61), Spring 1989

Villes cosmopolites et sociétés pluriculturelles

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034089ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034089ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Perrin-Espinasse, M. T. (1989). L'impact des programmes sociaux d'insertion sur les modes d'intégration des immigrants. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (21), 185–189.
<https://doi.org/10.7202/1034089ar>

Article abstract

For the past fifteen years, social programs associated with joint social action and housing renewal have been employed to facilitate immigrants' integration into the local milieu. But the impact of these programs on immigrants' actual integration is not clear. Analyzing one example of a local experiment which was attempted during a period of unemployment and developing xenophobia, the author questions the relevance of such specifically-directed social policies for the integration of immigrants.

L'impact des programmes sociaux d'insertion sur les modes d'intégration des immigrés

M. Th. Perrin-Espinasse

Les questions relatives à la place et à l'insertion ou à la non-insertion des populations immigrées dans l'espace local ne sont pas nouvelles. Périodiquement, des incidents ou événements participent à leur réactualisation : incendies d'immeubles insalubres où vivent en majorité des immigrés, « rodéos » des banlieues... Que les populations immigrées soient regroupées dans les ZUP à la périphérie des villes ou, au contraire, occupent l'habitat ancien et dégradé des centres urbains, elles focalisent l'attention des partenaires qui, aux différents échelons de l'organisation des politiques publiques (État, département, commune), sont chargés de la gestion des populations. Longtemps pensées en termes de problème spécifiquement immigré, les analyses des rapports inter-

ethniques dans l'espace local (Althabe, 1984 ; *Espace et société*, 1984) ont peu à peu modifié la perspective d'approche de l'insertion des immigrés, prenant en compte les rapports entre immigrés et non-immigrés ainsi que les contraintes de l'environnement : habitat, emploi... Les politiques sociales ont également suivi cette modification de perspective. Elles tentent en effet, depuis la fin des années soixante-dix, de prendre en compte les rapports inter-ethniques dans un contexte local, à travers un ensemble de programmes associant rénovation de l'habitat et action sociale. Certaines de ces politiques ne s'adressent pas de façon exclusive aux immigrés (Habitat et vie sociale, Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, Développement social de quartier).

D'autres, au contraire, tels les Contrats d'agglomération, visent explicitement la population immigrée. La question de l'insertion ou de l'intégration des immigrés constitue le maître mot de ces mesures, et c'est un thème récurrent du discours des élus et des travailleurs sociaux.

L'élaboration et la mise en oeuvre des différents programmes qui s'inscrivent dans le cadre des politiques publiques ont déjà fait l'objet d'évaluations et ce n'est pas dans cette perspective que nous aborderons la question de leur impact sur l'insertion des immigrés, qu'ils sont censés développer. Nous souhaitons apporter quelques éléments de réflexion à partir d'un exemple, Beaucaire, petite ville du sud de la France, exemple qui a fait l'objet d'une observation dans le cadre

des programmes annuels d'études de la Direction des populations et des migrations (Perrin-Espinasse et Boiral, 1986). Les analyses développées à partir de la situation beaucairoise ne sont pas aisément généralisables à l'ensemble des situations urbaines compte tenu de la taille de la ville (13 000 habitants), mais, en même temps, l'observation de petites unités offre l'avantage d'une compréhension plus aisée des mécanismes sociaux qui s'y jouent. Par ailleurs, quelle que soit la taille de la ville, la mise en oeuvre des différents programmes d'insertion dont la maîtrise relève des compétences des collectivités territoriales pose le problème de l'articulation entre des objectifs nationaux en matière de politique d'immigration et les impératifs locaux. À cet égard, les conclusions tirées de l'exemple beaucairois dépassent le cadre local observé.

En mars 1986 et pendant la campagne électorale des législatives, un fait divers a projeté la ville de Beaucaire sous les feux de l'actualité : un militant du Front national est mort dans une rixe qui l'opposait à un jeune Maghrébin. Cet accident a donné lieu à une manifestation spectaculaire du Front national, qui trouvait là prétexte à développer une analyse sur le racisme antifrçais. Les médias et la presse qui ont relaté l'événement, mais aussi les déclarations d'élus municipaux,

ont présenté Beaucaire comme une ville où la cohabitation entre la communauté française et la communauté maghrébine est difficile, voire impossible... Les motifs de cette difficulté : « un pourcentage trop élevé de Maghrébins... de 25 % à 30 % ». À la même période, une manifestation ayant pour thème « les immigrés dehors » a réuni deux à trois cents personnes devant un immeuble habité par des familles immigrées et destiné à la réhabilitation.

Ainsi, une petite ville de 13 000 habitants, plus connue jusqu'alors pour son passé ou pour son folklore, est devenue, sous les feux de l'actualité, le théâtre de tensions sociales exacerbées entre communautés ethniques différentes, tensions pouvant aller jusqu'à l'affrontement, à l'instar des banlieues des grandes agglomérations.

Dans le contexte beaucairois, cette violence soudaine et la mise en scène dont elle a fait l'objet ont provoqué un effet de surprise voire de stupeur, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'immigration est constitutive de l'identité de la ville. Ville de commerce et d'échanges pendant plusieurs siècles, puis ville industrielle à partir du XIX^e, mais aussi chef-lieu d'un canton rural (où l'on pratique arboriculture et viticulture), Beaucaire a attiré des vagues successives de populations étrangères (Italiens, Espagnols, Maghrébins...). Elle a aussi attiré des populations françaises venues d'autres contrées : rapatriés d'Algérie ou du Maroc qui se sont installés dans les grandes propriétés agricoles environnantes dans les années 1960 (amenant souvent avec eux des immigrés marocains salariés agricoles), salariés venus de Lorraine ou du Nord pour travailler à Fos-sur-mer ou sur les chantiers de canalisation du Rhône. À cette immigration stabilisée, il faut ajouter une

immigration saisonnière (espagnole et marocaine) présente pendant les périodes de cueillette. Beaucaire est une ville d'immigration donc (les émigrés formaient 14,5 % de sa population en 1982) ; mais, bon an mal an, elle semblait avoir « digéré » les arrivées successives de ses immigrés et rien ne la prédisposait à cette explosion de violence et à un vote massif en faveur du Front national en 1986 (18 %).

Mais l'effet de surprise est également motivé par le fait que, depuis 1980, des programmes sociaux visant à favoriser l'insertion des immigrés ont été mis en place : Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, et Contrat d'agglomération. Ces différents programmes ont été élaborés par une municipalité à majorité communiste en collaboration avec les travailleurs sociaux et les associations. La municipalité de droite qui a accédé à la mairie en 1983 a décidé de poursuivre l'action entreprise. Le souci des uns et des autres était de ne pas heurter l'opinion des Beaucairois par une politique en faveur des immigrés, et pour ce faire, une campagne d'information a été mise en oeuvre.

Suite aux différents événements relatés précédemment, la municipalité a décidé d'interrompre la réalisation du Contrat d'agglomération et abandonné la politique d'insertion des immigrés préconisée jusqu'alors.

Il serait sans doute fallacieux d'établir une corrélation étroite entre les événements cités et les programmes d'insertion ; des facteurs tels que la montée du Front national, qui se développe un peu partout en France à cette période, et la médiatisation qui l'accompagne sont à prendre en compte. Mais cet argument n'épuise pas l'analyse et plusieurs éléments nous conduisent à interroger le lien entre les programmes so-

ciaux d'insertion des immigrés et les mouvements réjectifs qui se sont développés à l'égard des immigrés.

Un des premiers effets produits par la mise en oeuvre de mesures sociales destinées à l'insertion des immigrés est un effet de visibilité de la population concernée, entraînant sa stigmatisation. L'élaboration et la mise en oeuvre de programmes sociaux (quelles que soient les populations ciblées) supposent la mise en évidence des problèmes à traiter et, autant que faire se peut, le comptage des bénéficiaires éventuels. Il s'agit en quelque sorte de réaliser l'inventaire de la situation. Cette nécessité administrative conduit le plus souvent à amplifier la nature des difficultés constatées afin d'obtenir des aides en conséquence. S'agissant d'immigrés, les données statistiques fournies par l'INSEE sont considérées comme sous-évaluées ; aussi est-il d'usage de rassembler d'autres données existantes recueillies par les municipalités ou les associations. Cette procédure aboutit bien souvent à une augmentation spectaculaire du nombre d'immigrés dans la cité : sont comptabilisés les clandestins (par définition impossibles à repérer), les enfants à naître ou les familles qui n'ont pas encore immigré... Dans l'exemple de Beaucaire, la procédure de comptage a abouti à faire passer le taux d'immigrés dans l'ensemble de la ville de 14,5 % (recensement INSEE, 1982, toutes nationalités confondues) à 26 % (de Maghrébins) en 1985. Parallèlement, la nécessité de justifier les besoins a conduit à souligner les difficultés sociales multiples de la population ainsi dénombrée : échec scolaire, délinquance, drogue, habitat insalubre, etc.

L'énoncé des chiffres et la mise en évidence des problèmes repérés posent problème dès lors

qu'il s'agit d'immigrés. Outre l'effet de visibilité et de stigmatisation de la population immigrée — le thème de l'invasion arabe trouvant là matière à développement —, la publicité faite aux difficultés des immigrés et aux projets en cours d'élaboration par les élus, travailleurs sociaux et militants associatifs entraîne une série de réactions allant de la surprise à la peur et au rejet de la part de la population non immigrée qui partage les conditions de vie des immigrés (faibles ressources, chômage, habitat insalubre...) et qui se sent exclue des mesures envisagées. Des formules telles que « y en a que pour les immigrés » et « eux (les Arabes), on leur donne tout ce qu'ils demandent » témoignent de ce sentiment d'exclusion. Tout se passe comme si l'effort d'information de la population développé par les différents acteurs (élus, travailleurs sociaux, militants associatifs) pour sensibiliser l'opinion à la situation des immigrés et faire connaître les projets en cours, éléments considérés comme préalables à l'insertion, provoquait l'effet inverse de l'effet attendu, le système d'interconnaissance qui caractérise les rapports sociaux dans une société locale comme Beaucaire contribuant à une amplification du phénomène réjectif.

Au delà de l'effet de visibilité des immigrés entraîné par les procédures de comptage, c'est la démarche volontariste d'information fréquemment utilisée par les associations et les travailleurs sociaux qui est à interroger. Cette démarche, qui prétend faciliter l'insertion des immigrés par une information massive des non-immigrés, repose sur l'idée que les phénomènes réjectifs sont liés à un manque d'information ou à une mauvaise information des populations non immigrées. Il suffirait

alors de diffuser « la bonne » information pour rétablir la vérité.

Les causes de ce dysfonctionnement sont, nous semble-t-il, de deux ordres. Tout d'abord, la démarche volontariste d'information qui s'appuie sur le schéma classique de la communication repose sur un postulat erroné. Les réactions de rejet des populations qui partagent les conditions de vie des immigrés sont moins liées à une méconnaissance des programmes engagés à l'égard des immigrés qu'à leur propre situation. Il s'agit en effet d'une population en voie de précarisation, le plus souvent exclue du marché du travail (il y avait 15 % de chômage à Beaucaire en 1985), qui perçoit comme une menace vis-à-vis de l'emploi, du logement ou des prestations sociales la présence d'une population étrangère. La publicité faite à la politique sociale d'intégration des immigrés ne fait que renforcer ce sentiment d'exclusion et de concurrence.

La seconde raison explicative du dysfonctionnement constaté tient au caractère uniforme des programmes d'insertion envisagés. Nous entendons par là le fait que ces programmes, conçus selon un schéma unique pour l'ensemble du territoire national à partir d'une représentation homogène de l'immigration, ne prennent en compte ni les spécificités de l'immigration, ni les contextes locaux dans lesquels elle s'enracine. Dans le cas observé, la réalité de l'immigration maghrébine est très éloignée des données de l'immigration maghrébine en France (immigration algérienne en majorité, urbaine et travaillant dans l'industrie ou le bâtiment), dans la mesure où il s'agit d'une immigration d'origine marocaine, rurale, travaillant principalement dans l'agriculture. Les conditions d'immigration liées à la venue des premiers arrivants, salariés agricoles qui ont accompagné en

188 France les anciens colons d'Algérie, du Maroc ou de Tunisie, et l'organisation des rapports sociaux de la société locale ont structuré des modes d'insertion spécifiques aux immigrés maghrébins. Cette population, dispersée pendant une vingtaine d'années dans les exploitations agricoles des employeurs, a peu à peu, et par connaissance, investi le centre urbain dégradé de Beaucaire, délaissé par les classes moyennes en quête de logements plus spacieux. C'est ainsi que s'est créé un phénomène de concentration des immigrés au cœur de la ville. Dans ces conditions, penser l'insertion selon le modèle d'une immigration ouvrière et vivant en ZUP conduit à des aberrations.

Tout d'abord, la population immigrée à Beaucaire est déjà insérée, même s'il s'agit d'une insertion considérée comme marginale dans la logique des travailleurs sociaux. Des rapports existent entre les immigrés marocains et la société locale : rapports paternalistes avec les employeurs de main-d'œuvre, qui facilitent l'accès à l'emploi des nouveaux arrivants ou l'accès au logement locatif, rapports de voisinage avec les commerçants et les habitants... Par méconnaissance, ou parce que jugés négativement (le paternalisme), ces modes d'insertion existants ne sont pas pris en compte par les différents acteurs chargés de la mise en œuvre des

programmes sociaux, et c'est ainsi que l'on assiste à une uniformisation de ces programmes qui préconisent l'animation des échanges interculturels, l'alphabétisation des femmes...

De la même manière, et c'est aussi en cela que l'uniformité des programmes d'insertion constitue une aberration, penser l'insertion à partir du modèle ZUP alors que l'immigration est localisée dans le centre nerveux de la ville pose problème. En effet, la présence des immigrés dans le centre accroît leur visibilité et constitue souvent un frein aux tentatives de revitalisation que tentent d'impulser les municipalités. À travers la gestion de cet espace et des populations qui l'habitent, c'est l'image que la ville tente de donner d'elle-même qui est en cause. En préconisant un rééquilibrage social des quartiers, les Contrats d'agglomération et les programmes de développement social des quartiers donnent aux élus les moyens de se réapproprier les centres anciens (opérations tiroirs dans le cadre de la réhabilitation de l'habitat, politique des quotas). L'application de ces mesures qui obéissent à une logique du politique va à l'encontre de l'insertion des immigrés qu'elles sont censées produire dans la mesure où elle instaure un marquage des territoires autorisés et des territoires interdits aux immigrés. C'est en quelque sorte une assignation à résidence à la périphérie des villes, peu compatible avec l'idée de liberté de circulation et les aspirations à la promotion sociale des individus.

Au vu des éléments développés, peut-on conclure à un effet négatif des programmes sociaux d'insertion des immigrés ? Sans doute faut-il relativiser l'analyse. Cependant, l'exemple de Beaucaire met en lumière les limites d'une politique d'insertion volontariste, qui aboutit à produire l'ex-

clusion si elle ne prend pas en compte le contexte socio-économique local. Nous serions tentée de dire : l'insertion ne se décrète pas, elle suppose un ajustement réciproque des modes de vie des immigrés et des non-immigrés, changement qui ne peut se faire que sur une longue durée. Elle est également conditionnée par la situation du marché du travail, et une situation de chômage ne peut que renforcer le sentiment de concurrence des non-immigrés à l'égard des immigrés. Dans un contexte de chômage généralisé, toute mesure prise en faveur des immigrés peut être considérée comme une menace pour les non-immigrés, alimentant ainsi les thèses des mouvements nationalistes. Il n'est pas certain dans ces conditions que les programmes sociaux d'insertion soient la réponse la plus appropriée à l'insertion effective des immigrés.

Marie Thérèse Perrin-Espinasse
Centre de recherche sur les
logiques sociales et les stratégies
symboliques (CNRS)

Bibliographie

ALTHABE, Gérard, Bernard LEGE et Monique SELIM. 1984. *Urbanisme et réhabilitation symbolique*. Anthropos.

BOIRAL, Pierre et Marie Thérèse PERRIN-ESPINASSE. 1986. *Des immigrés aux champs. L'intégration des immigrés en milieu rural*. Direction des populations et des migrations, Rapport de recherche.

Espace et société, « La cohabitation pluri-ethnique », 45, juillet-décembre 1984.

International Journal of Urban and Regional Research

Editor: MICHAEL HARLOE

The International Journal of Urban and Regional Research is concerned with the study of conflicting interests in urban and regional development. One of the journal's most important objectives is to stimulate integrated research in a field that offers one of the best opportunities for interdisciplinary work in the social sciences. It will take account of the links between sociology, political economy, history, social anthropology, geography and demography. In particular, it will encourage comparative research that analyses the diversity of patterns of urbanization throughout the world.

The journal contains four sections

- **major articles and symposia**
- **events and debates**
- **argument (replies to criticism and points of debate)**
- **book reviews**

Selected recent and forthcoming articles

The built Environment in Soviet theory and practice G D ANDRUSZ

The ecologist movement in Brazil (1974-86);

from environmentalism to ecopolitics EDUARDO J VIOLA

The future of social housing; problems and prospects of social ownership – the case of West Germany STEFAN KRATKE

Published quarterly: March/June/September/December

704 pages approximately per volume (4 issues)

Subscription rates £53 Institutional

£32 Individual

Members of the ISA, BSA, ECPR, and KNAG are entitled to subscribe at the special rate of £27

Published by

Edward Arnold Journals, 41 Bedford Square, London WC1B 3DQ

Edward Arnold
Hodder & Stoughton