

TURIN/Italie

Une prise de conscience récente

Par Enrico ALLASINO,

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

Les principes généraux de l'intégration des immigrés

La loi 40 se fonde sur quatre piliers :

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

sont désignés comme acteurs fondamentaux du processus d'intégration.

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

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

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

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

Nous pouvons souligner que :

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

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

La loi nationale établit le cadre général de l'intégration des migrants, mais confie la gestion des actions d'intégration aux administrations locales. Plusieurs compétences restent aux ministères et aux appareils de l'État central, mais les fonds que l'État destine aux politiques pour les migrants (Fondo nazionale per le politiche migratorie) sont largement transférés aux Régions. Les Régions transfèrent à leur tour ces fonds aux Provinces (Départements) et aux communes. Les administrations locales - auxquelles sont confiées la responsabilité de la plupart des actions et des structures - peuvent financer, et en général elles le font largement, les associations et le bénévolat. L'action au niveau national et local est assurée par de multiples organismes dont les compétences se recoupent parfois, alors qu'ils devraient agir dans la cohérence.

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

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

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

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

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

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

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

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

La situation de Turin

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Considérations finales

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

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

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

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

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

cultivé et mis à profit par certaines forces politiques.

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

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

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

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

Références

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