

# Politiques d'action sociale auprès de la population immigrante étrangère en Espagne : approximations du schéma d'intervention à partir du travail social

Belén Agrela Romero

Volume 14, Number 1, June 2001

La dynamique partenariale : un état de la question

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/008344ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/008344ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Agrela Romero, B. (2001). Politiques d'action sociale auprès de la population immigrante étrangère en Espagne : approximations du schéma d'intervention à partir du travail social. *Nouvelles pratiques sociales*, 14(1), 183-207.  
<https://doi.org/10.7202/008344ar>

Article abstract

This article is a revised and updated version of the B. Agrela Romero and M. Villanueva publication (1999) "Social policies of intervention for the foreign immigrant population: An approximation from social work", *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social* (Andalusian Books of Social Welfare), no. 4.

❖ Politiques d'action sociale  
auprès de la population  
immigrante étrangère  
en Espagne :  
approximations  
du schéma d'intervention  
à partir du travail social

Belén AGRELA ROMERO<sup>1</sup>  
*Département d'anthropologie et de travail social  
Université de Grenade, Espagne*

Cet article est une version révisée et mise à jour de la publication de B. Agrela Romero et M. Villanueva (1999) « Politiques sociales d'intervention auprès de la population immigrante étrangère : une approximation à partir du travail social », *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social* (Cahiers andalous du bien-être social), n° 4.

- 
1. Licenciée en sciences politiques et sociologie et diplômée en travail social de l'Université de Grenade, Belén Agrela Romeo fait ses études de doctorat à l'Institut universitaire d'études de la femme et en anthropologie sociale de la même université. Elle fait aujourd'hui de la recherche et est boursière homologuée en formation enseignante à l'Université de San Diego en Californie. Elle prépare sa thèse sur « Les politiques d'action sociale et le travail social auprès de la population immigrée ». Elle a consacré deux ans à divers travaux sur le terrain dans le sud de l'Espagne.

*This article is a revised and updated version of the B. Agrela Romero and M. Villanueva publication (1999) «Social policies of intervention for the foreign immigrant population: An approximation from social work», Cuadernos Andaluces de Bienestar Social (Andalusian Books of Social Welfare), no. 4.*

Les mouvements migratoires vers l'Europe constituent un des phénomènes les plus significatifs de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Intensifiés par le développement économique qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale et l'effet des processus d'indépendance des colonies, leurs conséquences touchent le tissu social et le marché du travail, tant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil (Aragón Bombín, 1997). Nous nous trouvons aujourd'hui devant une pluralité croissante de groupes qui partagent l'espace européen, ce qui est dû en grande partie aux effets des récentes immigrations extra-communautaires vers les pays de l'Union européenne (UE). Dans le cas de l'Espagne, cette pluralité de groupes commence également à faire son apparition en raison de l'immigration. Les processus migratoires d'origine étrangère en Espagne, s'ils ne sont pas totalement nouveaux dans ce pays d'accueil traditionnel, n'en ont pas moins placé le pays dans un rôle qui lui était inhabituel mais qui s'explique par le développement accéléré et inattendu des dix dernières années (Izquierdo, 1996). La présence de ces nouveaux groupes de population et leur coexistence avec la population locale, ainsi que les changements sociaux qui en résultent demandent la création de politiques sociales d'immigration qui puissent répondre aux nouvelles réalités et favoriser l'intégration sociale. Nous devons tenir compte, dans notre analyse, de ceux qui ont été les trois principaux promoteurs et interlocuteurs sociaux : de ces politiques : les syndicats (commissions ouvrières et Union générale des travailleurs), les organisations non gouvernementales<sup>2</sup> (ONG) et les associations d'immigrants<sup>3</sup>.

De la même façon, pour comprendre le processus d'élaboration et le contenu de la politique espagnole d'immigration à travers les différents agents sociaux, il faut replacer l'Espagne dans son contexte au sein de l'Union européenne. Les conditions que lui impose son appartenance communautaire établissent, d'une part, une législation spécifique aux immigrants originaires des pays de la communauté, à la libre circulation des travailleurs et travailleuses

---

2. L'essor des ONG coïncide avec « la crise de l'État du bien-être » proclamée par le nouveau discours des tenants du néolibéralisme. Leur domaine est hautement hétérogène et comporte une vaste typologie d'optiques, d'objectifs, de cadres d'action et de populations cibles. Ce sont les nouveaux acteurs sociaux et politiques qui, le plus souvent en marge de l'État, se dessinent comme les nouveaux espaces interculturels.

3. Elles jouent un rôle essentiel dans le processus d'intégration, autant comme facteur dynamisant de la communauté que par leur travail pédagogique pour inculquer des lignes de conduite et des comportements démocratiques à leurs membres.

et à la libre circulation des services et, d'autre part, une politique d'immigration étrangère, c'est-à-dire originaire de pays tiers. Cette deuxième politique d'immigration, qui s'applique aux personnes qui ne sont pas originaires de la communauté, s'articule autour de deux piliers fondamentaux : le *principe de l'accès restreint*, qui cherche à contrôler les flux migratoires, créant ainsi une « politique de frontières fermées » (Lucas, 1995), et le *principe d'intégration*, qui demande des conditions donnant l'occasion aux étrangers d'atteindre un statut social digne. Cependant, le poids spécifique de chacun de ces principes dans le développement et l'application de la politique d'immigration est très inégal. Bien que le principe d'intégration essaie de répondre à un critère d'homogénéité sociale et culturelle dans le but de réduire les inégalités et les tensions sociales de nature xénophobe (Aragón Bombín et Chozas Pedro, 1993), dans la pratique, tant sur le plan social que sur les plans économique et administratif, c'est le principe de l'accès restreint qui a régi la philosophie et les pratiques politiques de l'immigration. Quoiqu'elles soient rarement exprimées avec clarté, les raisons en sont en grande partie la crainte des « invasions du Sud », dont l'Espagne serait la porte d'entrée. La pression des plaidoyers xénophobes, qui se font les champions d'une politique de fermeture des frontières pour empêcher la libre circulation de tous et l'arrivée hypothétique de flux migratoires massifs, se reflète directement dans la présence médiatique constante de l'immigration et de ses répercussions négatives, et influe sur la perception et l'interprétation populaire de la question migratoire (Granados Martínez, 1998), donnant lieu à l'élaboration de discours qui justifient une politique centrée plus sur les prétendus problèmes d'invasion que sur ceux de l'intégration.

La complexité des phénomènes migratoires et de l'articulation des politiques sociales d'intervention élaborées en Espagne, difficiles à saisir dans leur globalité, requiert une vision holistique et structurelle de la politique dans son contexte, à savoir le cadre européen des migrations et les accords successifs avec des États tiers. Cependant, en raison des contraintes d'espace, nous nous concentrerons sur l'élaboration de la politique espagnole d'immigration, plus particulièrement l'immigration étrangère dont l'ancrage juridique clairement « non national », c'est-à-dire qui s'adresse à des citoyens non communitaires, conditionne de façon directe les divers cadres d'intégration et d'exclusion sociale où le travail social intervient d'une manière ou d'une autre.

## LA POLITIQUE ESPAGNOLE D'IMMIGRATION

Durant les premières étapes de l'arrivée d'immigrants en Espagne, la caractéristique fondamentale de la politique d'immigration espagnole était l'absence de critères d'action. Il faudra attendre l'entrée officielle dans l'UE (1986) et l'approbation de la loi connue sous le nom de Loi d'extranéité (1985), pour

que les lignes de conduite de la politique espagnole en matière d'immigration commencent à se dessiner. La Commission européenne soutient le caractère unilatéral des normes du droit d'extranéité, et chaque État est donc libre de déterminer le régime juridique des étrangers (compte tenu des limites qu'impose le droit public international). En Espagne, on établit une « norme minimale » incontournable, fondée sur les déclarations et les accords des Nations Unies, sur les orientations de l'Organisation internationale du travail et sur les normes européennes. La législation espagnole se développe en accord avec la loi-cadre espagnole, la Constitution de 1978 qui, à l'article 13 du Titre I, déclare déjà qu'une loi établira les termes dans lesquels les citoyens d'autres pays pourront jouir des droits de l'Espagne. Ainsi, la constitution elle-même restreint les droits fondamentaux des étrangers chaque fois qu'elle utilise les mots « espagnol » ou « citoyen » par opposition au concept d'étranger (Labra Hidalgo, 1997). De l'approbation de la Loi organique (L.O.) sur les droits et libertés des étrangers en Espagne (1985) jusqu'à aujourd'hui, nous pouvons, en suivant le critère d'Aragón Bombín (1996), établir *grosso modo* les étapes suivantes de l'élaboration de la politique de l'immigration en Espagne.

### **Phase préliminaire : 1985-1986**

Avant l'approbation de la L.O. 7 / 1985 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne, le dispositif établi consistait en un service aux étrangers au sein de la Direction générale du travail, sans structure spécifique et plutôt lié à la politique traditionnelle d'immigration. L'élaboration de la Loi d'extranéité et de son Règlement d'exécution (1986) a été menée par le ministère de l'Intérieur et avait pour but premier de réglementer et de contrôler le marché du travail et la sécurité publique, ce qui explique pourquoi il s'agit essentiellement d'une norme centrée sur les aspects administratifs. Elle ne jette sur le phénomène de l'immigration qu'un regard partiel, centré sur les phases initiales de l'immigration et se limitant à régler les aspects élémentaires à l'égard du gouvernement national : visa, passage des frontières, documentation nécessaire pour résider et travailler, et processus d'expulsion. Des droits sociaux et politiques comme le regroupement familial, l'assistance dans le domaine de la santé, l'éducation ou la participation politique restent dispersés ou sans réglementation.

### **Période de transition : 1986-1990**

À cette époque, il devient évident qu'un nombre important d'immigrants sont en situation irrégulière, ce qui donne lieu en 1986 au premier processus de régularisation. Cela s'est cependant soldé par un échec puisque seulement

le cinquième de la population visée a été régularisée. Le résultat a été qu'à partir de ce moment-là, les estimations du nombre d'immigrants résidant en Espagne sont demeurées « approximatives » (et largement supérieures à la réalité), ce qui a suscité au sein des organisations sociales liées à l'immigration un vif débat sur le nombre et la situation des étrangers. En réponse à cette polémique, la Direction générale des migrations a chargé le professeur Antonio Izquierdo et l'équipe de recherche sociologique PASS d'effectuer deux études<sup>4</sup> destinées à déterminer la réalité de l'immigration et en particulier de la population dépourvue de papiers. Ce nouveau panorama, plus spécifique, a permis d'élaborer les « Bases et objectifs de la politique migratoire pendant la période de transition », document qui tente, entre autres, d'établir les profils quantitatifs et qualitatifs de la population immigrante, d'encourager son intégration à la société espagnole et d'éviter les mouvements clandestins et l'emploi illégal. À cette fin, le registre indique l'importance d'établir les nouvelles admissions au marché du travail par le biais de contingents ou de quotas<sup>5</sup>, et de traiter de façon sélective les communautés déterminées. Même ainsi, on dessine une politique migratoire condensée en 33 mesures qui ne se réaliseront, pour la plupart, que quelques années plus tard et qui demeurent principalement dirigées vers les immigrants espagnols.

### **Une politique active d'immigration : 1990-1993**

Au cours de cette période, on développe une politique d'immigration plus active et plus complète sur le plan social. Le coup d'envoi est donné par l'élaboration du document intitulé « Situation des étrangers en Espagne : lignes de conduite de la politique espagnole d'extranéité », avec la participation des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et du Travail, et de la Sécurité sociale, et à la demande du Groupe parlementaire de la gauche unie – Initiative pour Catalunya. À partir de là, en 1991, la Chambre des députés approuve une proposition qui met en marche un programme d'application comportant 11 mesures de nature et de portée différentes. Cette proposition,

4. Les résultats de ces études ont indiqué qu'il y avait entre 60 000 et 150 000 personnes en situation irrégulière. À partir de ces données, on est arrivé à la conclusion que l'application purement législative était insuffisante, et les divers agents sociaux ont revendiqué l'articulation d'une véritable politique d'immigration, comprenant des aspects tels que la comparaison sociale, culturelle et économique, l'affirmation de la solidarité communautaire, les priorités d'accès à l'emploi, la considération de l'immigrant dans son ensemble et le respect des liens historiques, linguistiques et culturels.
5. Le contingentement est un procédé spécifique, approuvé par un Accord du Conseil des ministres, qui a pour but de garantir la couverture des offres d'emploi non satisfaites par le marché national du travail. On canalise ainsi les flux migratoires en fonction des besoins en main-d'œuvre de l'économie espagnole, en établissant chaque année le quota de travailleurs non originaires d'États membres de l'Union européenne qui peuvent accéder à ces emplois. Ceci touche principalement les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la construction et des services.

qui n'a pas force de loi, présuppose un but essentiel dans l'articulation de la loi d'extranéité, ainsi que dans la configuration et la connaissance de la situation de l'immigration en Espagne. Au cours de ces années-là se produit le deuxième processus de régularisation ; de 1991 et 1992, l'Accord de Schengen est ratifié, la Loi sur le refuge et l'asile est modifiée, et l'on crée la Commission interministérielle d'extranéité. Malgré cela et en raison de ces décisions de la part du gouvernement<sup>6</sup>, l'action demeure purement policière et coïncide avec les premières manifestations de racisme et de xénophobie. D'une façon parallèle, et en réponse à l'absence d'une politique d'immigration articulée, les premiers réseaux d'immigrants se développent en Espagne au cours de cette période. On consolide aussi les services d'immigration des syndicats UGT et CCOO, des associations et des ONG, qui deviennent les intermédiaires « stratégiques » entre les intérêts des différentes collectivités sociales, d'une part, et les déterminants gouvernementaux, d'autre part (Dietz, 1998).

### **Vers l'intégration sociale des immigrants : 1993-1996**

Le Conseil de l'Europe a clairement défini le concept de « politique active d'immigration », fondé sur trois axes principaux : le contrôle des flux, l'intégration sociale des immigrants et la coopération au développement des pays d'où provient l'immigration<sup>7</sup>. Par ailleurs, en 1993, toutes les compétences en matière migratoire sont transférées à la Direction générale des migrations, service du ministère des Affaires sociales, qui se voit également attribuer la responsabilité de formuler les orientations de base et de définir les objectifs essentiels du processus d'intégration sociale des immigrants. D'importants organismes qui s'adressent spécifiquement à la population immigrante sont également créés, tels les Bureaux des étrangers (1991), qui se chargent des démarches administratives, et la Commission interministérielle d'extranéité (1992).

### **Le nouveau Règlement de la Loi d'extranéité : à partir de 1996**

Les changements tant quantitatifs que qualitatifs qu'ont connus les flux migratoires en Espagne ont donné lieu à une nouvelle morphologie socio-culturelle qui correspondait de moins en moins à celle de 1985, année d'élaboration du règlement précédent. L'évolution de la réalité de l'immigration

6. Il ne faut pas oublier que la ratification de l'accord de Schengen rend plus difficile l'intégration des immigrants non communautaires, puisqu'il accentue l'écart politique et social entre eux et les immigrants en provenance de l'Union européenne.

7. Afin d'éliminer les causes de l'immigration, on établit une politique de développement et de coopération qui cherche à réduire le flux de populations se dirigeant vers l'Espagne pour des raisons purement économiques.

sur le plan social et du travail tout au long de ces onze années, et la nécessité de se conformer aux nouveaux engagements pris sur le plan international<sup>8</sup> et au processus de réglementation et de convergence au sein de l'UE, ainsi qu'aux pressions exercées par les différents agents sociaux relatifs à l'immigration ont contraint le gouvernement espagnol, par l'intermédiaire du ministère de la Justice, à élaborer en 1996 un nouveau Règlement d'exécution de la L.O. sur les droits et libertés des étrangers en Espagne, connu sous le nom de Règlement d'extranéité. Ce nouveau règlement a pour but de faciliter l'établissement et l'intégration de la population immigrante qui réside en Espagne. C'est pour cela que la troisième disposition de transition du règlement prévoit une nouvelle régularisation extraordinaire. Parmi les nouveautés de ce règlement, soulignons la création de nouveaux visas (on établit à six mois le délai de résolution des dossiers), la reconnaissance des droits et libertés spécifiques à la population étrangère (droit à l'assistance juridique, à un interprète, à la liberté d'affiliation syndicale, à l'enseignement élémentaire gratuit dans des conditions égales à celles des citoyens espagnols), la création du statut de résident permanent, l'établissement d'un contingent de main-d'œuvre, une nouvelle réglementation des permis de travail et la définition des scénarios qui donnent lieu à l'octroi du permis de résidence par regroupement familial.

Le processus d'élaboration passe par la négociation et le dialogue entre les associations d'immigrants, les ONG et les syndicats. Cependant, cette réforme n'intègre pas beaucoup les propositions d'actions conçues par le Forum pour l'intégration sociale des immigrants et n'apporte pas de réponses à la plupart des problèmes que pose la réglementation d'extranéité ; le contenu est circonscrit aux limites établies par la L.O. elle-même. C'est pourquoi les agents sociaux, en raison de l'insatisfaction suscitée par ce nouveau Règlement, accusent le gouvernement de mettre sur pied une politique migratoire centrée exclusivement sur les aspects administratifs et du contrôle, facilitant entre autres les mesures d'expulsion (González Beifuss et Labra Hidalgo, 1997). Nous pourrions, en résumé, affirmer que les lignes de conduite ont été marquées par les principes de contrôle des flux migratoires (politiques sur les visas, établissement de quotas de contingentement, renforcement des frontières extérieures, etc.), d'intégration des étrangers dûment enregistrés (processus de régularisation en 1986, 1991 et 1996,

---

8. En 1990, on établit l'accord de Schengen, qui prévoit un contrôle accru des frontières de l'Union européenne, ainsi qu'une meilleure organisation de la coopération entre les systèmes judiciaires, politiques et administratifs, une harmonisation progressive des politiques de visa et l'application pratique du droit d'asile. Le traité de Maastricht est signé en 1991. Le rapport « Politique d'immigration et d'asile », présenté au Conseil de l'Europe, propose l'harmonisation des politiques autour de ces contenus, ainsi que le rapprochement des critères dans la lutte contre l'immigration illégale et la définition du statut des citoyens de pays tiers.



ouverture des bureaux pour étrangers, procédures de regroupement familial et création d'une Commission interministérielle) et d'accroissement de la Coopération pour le développement (programmes spécifiques de retour, actes spécifiques concernant la formation et la captation à des fins de retour ; Equipo Claves, 1996). Ce n'est que tout récemment qu'ont été établis les trois piliers fondamentaux de la politique d'immigration destinés à mettre en route le processus d'intégration sociale : Projet pour l'intégration sociale des immigrants (1994), Forum pour l'intégration sociale des immigrants (1995) et Observatoire permanent de l'immigration (1995).

### *Le projet pour l'intégration sociale des immigrants (1994)*

Vers la fin de l'année 1994, le gouvernement espagnol approuve un Projet pour l'intégration de la population étrangère, qui constitue un cadre général de référence comprenant des objectifs généraux, des stratégies et des mesures d'application concernant l'action prioritaire et l'intervention auprès des immigrants qui résident déjà légalement en Espagne. Le Projet s'appuie explicitement sur un communiqué de la Commission de la Communauté européenne sur les politiques d'immigration et de droit d'asile<sup>9</sup>. Il se limite à la population immigrante qui réside légalement en Espagne (González Beifuss et Labra Hidalgo, 1997) et exclut les personnes qui n'ont pas de papiers et qui, par leur situation juridique irrégulière, sont sans aucun doute celles qui souffrent le plus des situations d'exclusion sociale, en raison de l'impossibilité de bénéficier de ressources sociales qui exigent une documentation légale. Le Projet veut rendre possible l'incorporation de ces immigrants à la vie économique et sociale espagnole, en tenant compte du fait que l'immigrant n'est pas seulement un travailleur, mais également un citoyen avec des besoins dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la santé, etc. Le Projet se développe à partir de 1995 et s'étale sur une période de quatre ans. Ses objectifs essentiels sont les suivants :

- Éliminer tout type de discrimination injustifiée, tant dans l'exercice des droits et devoirs que dans l'accès aux services existants ;
- Promouvoir une vie en commun fondée sur des valeurs démocratiques et sur des attitudes de tolérance ;
- Garantir une situation légale et socialement stable ;
- Combattre les barrières à l'intégration ;
- Lutter contre l'exploitation des immigrants ;
- Mobiliser la société contre le racisme et la xénophobie.

9. Rapport sur le communiqué de la Commission au Conseil de l'Europe et au Parlement européen du 5 avril 1994.

Il définit les domaines suivants pour la réalisation des propositions d'intégration :

- Le cadre légal. Dans le projet normatif on prévoit des mesures de réforme telles que le droit d'acquisition de la nationalité, la réforme du droit électoral, la prolongation de la durée des permis de travail et de résidence, et l'établissement d'un statut juridique de la femme immigrante, indépendant de celui de son conjoint.
- Les conditions sociales et du travail. On soutient ici l'organisation d'actions en orientation et en formation professionnelle, l'accès aux programmes d'emploi, l'accès aux prestations sociales et une attention spéciale aux enfants, aux jeunes et aux femmes.
- Le domaine éducatif et culturel. On établit des actions comme l'enseignement de la langue de la zone d'accueil et de la langue maternelle, la diffusion de la culture de l'État d'origine, la formation de médiateurs sociaux et la création de programmes éducatifs sur le racisme et la xénophobie et en faveur de la tolérance et d'une vie commune multiculturelle.
- La participation des citoyens. Pour promouvoir la participation sociale, on prévoit la diffusion des normes fondamentales de la vie démocratique en commun et des habitudes et pratiques sociales du pays d'accueil, la formation et la sensibilisation des fonctionnaires, la sensibilisation des médias et les campagnes d'information sur les préjugés et stéréotypes.

Pour l'essentiel, le Projet pour l'intégration de la population étrangère s'articule autour de deux principes fondamentaux : l'intégration sociale des immigrants et la coopération pour le développement des pays d'où proviennent les immigrants ; la connaissance des flux migratoires. Étant donné que les flux migratoires vont en augmentant dans notre société, le Projet se présente comme une politique du futur (Gozálvez Pérez, 1998). Cependant, et malgré ces prédictions, le Projet ne comporte pas de financement supplémentaire spécifique adéquat, mais l'engagement d'inclure les actions prévues comme activités prioritaires dans les programmes d'action des administrations touchées. La rentabilité sociale réside dans l'utilisation coordonnée des ressources disponibles, sans duplications, dissimulations ni efforts contradictoires.

En ce qui concerne son application, quoique le Projet émerge comme une initiative gouvernementale nationale, sa mise en application doit se faire par les administrations autonomes et municipales, et par les diverses organisations sociales. C'est pourquoi l'un des principaux points faibles du Projet réside dans le fait que bon nombre des matières sur lesquelles on prévoit d'agir ne sont pas de la compétence de l'État. Ces mesures touchent,

fondamentalement, les Communautés autonomes, et particulièrement les Corporations locales, ainsi que les différents agents sociaux et professionnels qui travaillent directement auprès de la population immigrante. Cela suppose une collaboration tant au niveau interadministratif qu'au niveau des ONG et des syndicats, ce qui exige, outre les ressources économiques et sociales, de la planification et de la programmation, l'analyse de la réalité migratoire locale, une volonté politique et la formation des professionnels qui interviennent directement auprès de la population immigrante. Comme instruments auxiliaires pour aider à la réalisation et à la réussite du projet, on prône l'implantation du Forum pour l'intégration sociale des immigrants et la création de l'Observatoire permanent des migrations.

### *Le Forum pour l'intégration sociale des immigrants (1995)*

Constitué vers la fin de l'année 1995, le Forum pour l'intégration des immigrants est conçu comme un espace de rencontre et de dialogue entre le gouvernement (national, autonome et local), les ONG et la population immigrante et réfugiée, elle-même par le biais des associations. Il est par conséquent un instrument de consultation, de représentation et de participation dans le domaine de la politique sociale pour les immigrants, qui est à son tour structurée à travers les 17 Communautés autonomes. Les fonctions du Forum s'exerceront par la présentation de rapports, de propositions, de recommandations et d'accords qui seront élaborés en diverses sessions en cours d'année. Parmi les fonctions qui lui sont assignées, soulignons les suivantes :

- Faciliter le dialogue et la communication entre la communauté immigrante et la société d'accueil ;
- Formuler des propositions et des recommandations visant à promouvoir l'intégration sociale des immigrants ;
- Recueillir et canaliser des propositions des organisations sociales qui travaillent auprès des immigrants, en vue de leur discussion et prise en charge par les divers paliers gouvernementaux ;
- Promouvoir des études et des recherches sur l'intégration sociale des immigrants originaires de pays tiers et proposer des politiques d'intégration sociale de la communauté.
- Jouer un rôle actif dans la lutte contre le racisme et la xénophobie, et pour la tolérance, en faisant campagne dans les médias sur l'image de l'immigrant ;
- Maintenir des contacts et des échanges avec des interlocuteurs analogues aux niveaux local, autonome, national et international, sans épiéter, à ce dernier niveau, sur le rôle du gouvernement national ;

- Encourager le développement des mesures envisagées par le Projet d'intégration sociale des immigrants.

### *L'Observatoire permanent des migrations (1995)*

L'Observatoire permanent des migrations (OPI) est conçu comme un instrument de diagnostic de la réalité migratoire, et pour évaluer ses répercussions dans la société d'accueil, en articulant les données recueillies pour en prévoir l'évolution et diffuser cette information parmi la population autochtone. Son but est d'offrir une vision réaliste et actualisée de la situation du phénomène migratoire en Espagne et d'élaborer des diagnostics qui permettent de prévoir son évolution et ses conséquences. Il se pose donc en macrosystème d'information, avec pour objectif de diagnostiquer des problèmes et d'orienter des actions qui conduisent à l'intégration (Gozálvez Pérez, 1996). Il se veut un guide, destiné à permettre aux gestionnaires publics de faire correspondre leurs politiques et leurs actions aux besoins réels des communautés immigrantes de notre pays. Les municipalités élaborent un processus de collecte de renseignements tels que le profil sociodémographique et du travail de la population immigrante, les programmes d'action municipaux, ainsi que les évaluations, propositions, études et rapports des municipalités et des agents sociaux et autres, qui sont canalisés vers la Direction générale des migrations. Dans un autre domaine, également à partir de l'OPI, des recherches subventionnées par le ministère des Affaires sociales portent sur les questions migratoires dans d'autres pays européens et dans les pays d'origine de la population immigrante. Jusqu'à présent, les actions de l'OPI se sont centrées sur l'implantation d'un réseau territorial d'observation, fondé sur le réseau territorial des services sociaux pour l'analyse de la situation d'intégration des immigrants et pour la réalisation d'études et l'élaboration de rapports qui touchent la question migratoire. Le projet d'action de l'OPI poursuit les objectifs suivants :

- Développement et consolidation du réseau territorial de points de collecte systématique de données sur l'intégration sociale ;
- Concertation et supervision avec des entités privées ou publiques du développement de systèmes d'observation permanente de certaines variables ;
- Aide à la réalisation d'études spécifiques et à l'amélioration du système de suivi de la recherche externe en matière d'immigration et de refuge ;
- Élaboration de produits pour la diffusion sélective ou générale de l'information traitée en vue d'avoir un impact sur la formation de l'opinion publique.

À ce stade-ci, selon la planification, l'OPI devrait s'être établi comme le point de référence de l'information sur l'immigration tant pour le gouvernement que pour les entités sociales. Cependant, il n'a pas encore démontré le dynamisme attendu et ses résultats, assez limités, n'ont pas dépassé l'organisation elle-même et ceux qui y participent. Comme c'est le cas des rapports élaborés par le Forum, la littérature réalisée par l'OPI arrive à peine à sortir des espaces concrets et spécialisés où se déroule la recherche sur l'immigration : demeurent exclus de ces canaux d'information les agents sociaux qui interviennent directement auprès de la population immigrante, comme les syndicats, les ONG et les techniciens des entités sociales, tels les professionnels du travail social.

## **LE TRAVAIL SOCIAL AUPRÈS DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE IMMIGRANTE**

### **Cadre d'action des services sociaux**

À partir de l'adoption de la Constitution espagnole actuelle s'établit un système de services sociaux généraliste, c'est-à-dire dirigé vers l'ensemble de la population, y compris la population de passage, ce qui répond aux principes de responsabilité publique, de solidarité, d'égalité et d'universalité, de participation, de prévention, de globalité, de normalisation et d'intégration, de planification et de coordination. Une fois déterminés les principes de décentralisation établis par le gouvernement, ce sont les municipalités, en tant qu'entités publiques les plus proches des citoyens, qui assument les compétences exécutives et élaborent les politiques globales d'action et de prestation de services. Ce sont ces juridictions qui instaurent des mesures compensatoires pour les communautés et les groupes sociaux touchés par des carences spécifiques, afin de leur permettre de vivre dans la dignité, dans un cadre plus vaste de bien-être social (Loi 2 / 1988 des services sociaux en Andalousie), collectivités et groupes dans lesquels on inclut la population immigrante. Selon l'article 149 de la Constitution espagnole de 1978, l'État a les compétences exclusives sur la nationalité, l'immigration, l'émigration et le droit d'asile ; c'est donc lui qui contrôle les entrées et les sorties du pays, ainsi que les permis de travail et de résidence de la population étrangère. Cependant, c'est l'administration locale qui travaille avec la population étrangère.

Aragón Bombín, dans son intervention au premier Congrès sur l'immigration en Espagne, tenu à Madrid en octobre 1997, soutenait que le phénomène de l'immigration émerge de plus en plus souvent dans le débat politique espagnol, bien qu'on exige encore, de la part des pouvoirs politiques, des actions et des déclarations concrètes sur les diverses questions que pose l'immigration. La question de l'immigration n'est certes pas un des piliers

sur lesquels se construit le discours politique au niveau national. Ceci ne tient cependant pas compte de la territorialité ni de la concentration géographique du phénomène migratoire, alors qu'on peut, dans une même province, trouver des municipalités qui, bien qu'à peine distantes d'une dizaine de kilomètres, présentent des compositions migratoires fort différentes<sup>10</sup>, des municipalités où l'intervention auprès de la population étrangère pèse lourd dans le discours politique et où les services sociaux déploient un programme d'action important. C'est pourquoi ces politiques municipales d'immigration sont un cadre de référence obligatoire lorsqu'on aborde l'intervention auprès de la population étrangère.

Les services sociaux élémentaires et spécialisés composent le réseau de base des services sociaux de responsabilité publique. Les premiers, également connus sous le nom de services sociaux communautaires ou de premier niveau, constituent la « porte d'entrée » de l'Administration publique, à partir de laquelle on accède aux services spécialisés de deuxième niveau, qui requièrent diagnostic, évaluation, traitement et aide particulière, par exemple tout ce qui a trait à la famille, à l'adolescence, aux personnes handicapées, à la vieillesse et à la toxicomanie sous toutes ses formes. L'accès de la population étrangère à ces services devrait normalement se faire à partir des services primaires et dans des conditions d'égalité, mais, dans la pratique, les municipalités entreprennent des actions spécifiques, déterminées et adaptées aux besoins et aux particularités des immigrants (FEMP, 1995). La variété de ces programmes est fonction de facteurs tels que le type de corporation locale, l'envergure de la municipalité, le pourcentage de la population étrangère qui y réside, le secteur du marché du travail où les immigrants sont incorporés, leur degré de concentration, leur statut juridique et la composition sociale de la communauté, en termes d'âge, de sexe, de nationalité et de structure familiale. Malgré cela, en règle générale et à divers degrés de développement, les programmes les plus communément implantés par les services sociaux municipaux sont les suivants.

### *Services d'information et d'assistance juridique*

Les équipes de base d'attention sociale élémentaire sont composées de travailleurs sociaux et d'éducateurs sociaux. Elles rendent des services spécifiques, destinés à fournir information, orientation et assistance à la population étrangère, surtout à l'égard des ressources, des prestations sociales, de l'accès à d'autres systèmes de ressources (enseignement, santé, sécurité

---

10. Un bon exemple de ceci se trouve dans la province d'Almería, où nous constatons des différences entre l'ouest, et l'est de la province, et également entre les diverses municipalités de l'ouest comme Roquetas, La Mojenera ou El Ejido. On observe des contrastes importants non seulement quant à l'origine de la population étrangère, mais également quant à son degré de concentration, à sa répartition par sexe et par âge et à sa structure familiale.

sociale, etc.) et des questions juridiques. À cet effet, l'équipe professionnelle s'adjoint en général les services d'un avocat ou d'un diplômé social et d'un traducteur, qui joue le rôle de médiateur interculturel. Certains de ces services sont publics, d'autres sont offerts par des entités privées, comme les ONG et les syndicats, qui reçoivent le plus souvent de l'aide gouvernementale pour l'établissement et le maintien du service.

#### *Programmes éducatifs et culturels*

Un des obstacles majeurs à l'intégration de la communauté étrangère est la méconnaissance de la langue du lieu d'accueil. C'est pourquoi les services sociaux, la plupart du temps en collaboration avec les ONG, mettent sur pied des cours d'alphabétisation qui ont pour but l'enseignement de la langue et de la culture espagnole, avec l'appui de tout processus de formation, des programmes d'éducation à tous les niveaux, des projets interculturels et des cours de formation spécifique (Équipo Claves, 1996). Quoique les cours de langues soient le premier niveau d'éducation et l'une des premières activités mises au point, le deuxième niveau de formation au travail et de développement d'aptitudes et de connaissances spécifiques a à peine obtenu le degré de développement désiré dans des lieux autres que Barcelone, Madrid ou Girona, où la population étrangère réside déjà depuis un certain temps.

#### *Programmes de participation des citoyens et d'association*

On considère que le mouvement d'association de la population immigrante est très positif, puisqu'il atteint une double finalité : d'une part, il constitue un canal d'information et de connaissance de la réalité des communautés, de leurs besoins et de leurs revendications ; d'autre part, il devient un moyen de canaliser les politiques et même de prévoir, de gérer et de contrôler les conflits sociaux (FEMP, 1995). Les associations d'immigrants servent ainsi d'interlocuteur dans la négociation d'interventions et de mise en place de programmes gouvernementaux. Ce mouvement associatif est considéré comme très faible pour le moment, en raison de facteurs tels que le manque de ressources économiques ou la méconnaissance des aspects juridiques et des méthodes d'organisation, quoiqu'il y ait des différences importantes entre communautés. À partir des zones municipales de participation des citoyens se sont créés des conseils où les citoyens ont l'occasion de faire entendre leur voix, même si, dans la pratique, très peu d'associations participent de façon active à ces centres d'échange.

#### *Formation de médiateurs interculturels*

En tirant parti de la présence de « leaders spontanés » au sein des communautés d'immigrés, on a vu se créer l'image du médiateur interculturel en appui à des projets spécifiques. Il s'agit habituellement de personnes qui

interviennent de façon bénévole et qui, petit à petit, ont formalisé cette relation en un service spécifique. À cet égard on a, en 1997, dans le cadre du projet Horizon, élaboré un cours pour médiateurs interculturels, qui avait pour but la formation d'immigrants comme professionnels de la médiation, destinés à faciliter la communication en servant de liens et de traducteurs culturels, au-delà d'une vision purement linguistique.

#### *Programmes destinés aux femmes*

À partir de 1990, on assiste à une croissance de la présence de femmes immigrées, qui ne sont plus seulement le produit du processus de regroupement familial mais qui, dans bien des cas, arrivent seules et prennent en main leur propre migration. Les services sociaux ont découvert le manque de connaissance que les femmes avaient non seulement de notre langue mais également de l'environnement social en général, y compris les aspects de la santé, de l'éducation, de l'administration et des affaires juridiques, ce qui les conduit, pour la plupart, à un isolement social important (Gómez Rebolledo, 1997). En réponse à ces besoins, on a créé des programmes destinés spécifiquement aux femmes, comme les cours d'alphabétisation, l'éducation sexuelle et la planification familiale, les services de santé, les services juridiques et les maisons d'accueil. Par ailleurs, les services sociaux et les ONG tentent d'encourager un degré plus élevé de participation associative et de création de réseaux sociaux entre femmes immigrées, car cela donne généralement lieu à un travail personnalisé.

#### *Programmes d'attention à la deuxième génération*

Bien que leur présence augmente d'année en année, l'enfance et l'adolescence qui composent la deuxième génération de la population immigrante ont suscité peu de ressources spécifiques en provenance des services sociaux. Leur accès aux services a principalement rapport au processus de regroupement familial, surtout pour des raisons liées à l'échec scolaire. Lorsqu'on parle de la deuxième génération, on se retrouve presque exclusivement en présence d'activités dans le système scolaire et d'intégration en salle de classe. Les centres ne possèdent cependant pas de programmation scolaire coordonnée avec les services sociaux qui tiennent compte de manière explicite de la diversité qu'entraîne la présence d'étudiants étrangers ; on tente donc d'adapter la situation au programme existant, en utilisant pour cela les mêmes ressources et en restant dans une perspective individuelle, sans jamais faire face à la réalité collective (Colectivo IOÉ, 1995).

#### *Programmes de santé*

Depuis l'universalisation des services sociaux et de la disparition des modèles caritatifs traditionnels, la population immigrante sans papiers se trouve sans



protection sur le plan de la santé, avec tout ce que cela peut entraîner. Cette situation pose surtout problème au niveau des soins de santé courants, étant donné que les situations d'urgence sont, de façon générale, couvertes. La Loi régulatrice des bases du régime local reconnaît la compétence des municipalités en matière de « protection de la santé publique » et de « participation à la gestion des soins de santé élémentaires ». L'attention portée aux services généraux dépend donc en grande partie du bon vouloir des professionnels et des auxiliaires des centres médicaux. Les principaux problèmes de santé des secteurs les plus défavorisés de l'immigration sont étroitement liés à la précarité des conditions de vie, au niveau d'instruction et à la méconnaissance des règles d'hygiène de notre société (Bada Aïnsa, 1996). Pour cela, les services sociaux, en étroite collaboration avec les centres de santé, offrent aux immigrants des programmes spécifiques, qui conjuguent leur travail d'assistance avec des activités d'éducation de la santé aux niveaux individuel et collectif, ainsi qu'avec la formation de professionnels. Ces initiatives, développées jusqu'à présent principalement à Barcelone, ne sont en général pas planifiées à l'avance et dépendent en grande partie du bénévolat.

#### *Programmes de sensibilisation et de prévention des comportements xénophobes*

Quand nous faisons référence aux actions réalisées auprès de la population immigrante pour son intégration sociale, nous nous trouvons inévitablement confrontés au besoin d'intervenir auprès de la population autochtone, étant donné que les attitudes de ses membres envers la population étrangère ont une incidence particulière sur ce processus d'intégration et de participation au niveau local. Il va donc de soi que les politiques d'intégration s'adaptent au contexte d'accueil (FEMP, 1995). Afin d'encourager et de favoriser la vie interculturelle en commun, la tolérance entre les divers secteurs de la population et la prévention des comportements xénophobes et racistes, les municipalités ont élaboré différentes actions, dont les résultats n'ont pas toujours répondu aux attentes. De manière générale, ces actions se regroupent en deux types :

- Campagnes de sensibilisation et de prise de conscience, à travers les médias, des journées de rencontre, des conférences, des dépliants, des expositions, etc. ;
- Campagnes d'encouragement de la vie en commun et de la connaissance mutuelle par des journées interethniques, des rencontres interculturelles, des activités dans les écoles et dans les centres communautaires, des fêtes, etc.

### *Programmes de logement*

La problématique du logement est directement liée à l'immigration économique. L'immigration dépend, encore plus que la population autochtone, du marché immobilier et de la possibilité d'obtenir un logement, surtout en location. Un des plus gros problèmes auxquels les immigrants ont à faire face est le prix élevé des logements par rapport à leurs revenus mensuels (Bernabé et Cabré, 1997). Ces difficultés économiques sont accentuées par la précarité supplémentaire que leur impose la législation d'extranéité en vigueur, le type de contrat, l'appui familial moins disponible et la discrimination dont ils souffrent en raison de leur nationalité. Tout cela se traduit, en règle générale, par une vulnérabilité aux abus et par l'incapacité réelle de trouver un logement qui leur permette de consolider leur situation au pays.

Comme réponse à ces situations précaires et, dans certains cas, à l'absence de logement, les administrations publiques ont pris des mesures telles que la création de centres d'accueil, le logement pour travailleurs temporaires, la réhabilitation de logements, les services publics de douches et de lavoirs pour pallier les déficits des logements en matière d'hygiène, la promotion du logement social, la médiation dans la négociation des loyers et le contrôle sanitaire des logements. Comme nous l'avons montré, de façon générale, en dépit de l'existence de divers programmes d'action spécifique, nous nous trouvons aujourd'hui face à l'absence d'une politique municipale active d'intégration en matière d'immigration. Le plus souvent, il n'existe pas de projet formulé de façon structurée et appuyé d'un budget spécifique. On réalise des interventions de portée locale et ponctuelle qui, dans la plupart des cas, sont dirigées plutôt par des initiatives et des désirs personnels d'intervention auprès de la population étrangère que par un ensemble de normes concrètes qui engagent ces municipalités. Cela donne naissance à toute une variété de situations et de modalités d'intervention à partir d'un cadre local. Ainsi, nous nous trouvons face à une intervention qui se préoccupe plus de la croissance de la population étrangère que de la situation réelle dans laquelle celle-ci se trouve (Maluquer Margalef, 1997 : 282).

Le financement de ces programmes spécifiques destinés à la population immigrante étrangère est assuré par des séances annuelles du ministère et des communautés autonomes correspondantes. De même, les initiatives communautaires représentent un élan important pour le développement de ces programmes eux-mêmes. Ils se constituent comme outils spécifiques de la politique structurelle de l'UE, provenant du Fonds social européen que la Commission propose aux États membres pour appuyer les actions permettant de résoudre des problèmes qui comportent une dimension spécifiquement européenne (De Losada et Passols, 1997). L'UE accorde une importance particulière à l'intégration au travail des communautés d'immigrants,

principale clé de leur intégration sociale. La Commission européenne a présenté, en février 1996, son Programme global d'initiatives communautaires pour la période 1994-1996, qui comporte 13 initiatives, parmi lesquelles nous soulignerons l'initiative d'emploi et de développement des ressources humaines. Cette initiative présente trois chapitres différents : Now, Youthstart et Horizon. Le chapitre Emploi-Horizon a pour objectif d'encourager et d'améliorer les mesures d'accès au marché du travail des personnes qui sont exclues de ce marché ou qui courent le risque de l'être, groupe qui comprend entre autres les immigrants. Ces fonds ont permis de subventionner des mesures telles que le développement de systèmes de formation et d'orientation, de coopératives et d'évaluation, la création de postes et d'actions de sensibilisation qui ont bénéficié tant aux entités locales qu'aux syndicats et aux ONG. S'ouvre en 1997 un nouveau chapitre d'Horizon, nommé *Integra* et destiné exclusivement aux communautés exclues du marché du travail, parmi lesquelles les immigrants et les réfugiés méritent une mention spéciale, en raison de leurs besoins spécifiques dus à la croissance des tensions sociales, au racisme et à la xénophobie. Cependant, en dépit de ces aides économiques, l'absence générale de programmes d'attention à la population immigrante est due en grande partie à différents facteurs, parmi lesquels joue un rôle significatif l'incompréhension qu'ont les professionnels du problème suivant : est-il possible de réaliser une intervention auprès d'une population qui n'a ni papiers ni pièces d'identité ? D'un autre côté, les services sociaux demeurent en général coupés de la population étrangère et il n'existe pas de contact direct avec cette population elle-même, comme le montre Maluquer Margalef (1997) dans son étude menée à Barcelone. Cette situation vient du fait que beaucoup de municipalités craignent qu'une intervention satisfaisante n'entraîne une réaction d'appel, c'est-à-dire n'attire un plus grand nombre d'étrangers.

## **LES PRINCIPAUX DÉFIS ACTUELS : CLÉS POUR L'INTERVENTION ET PROPOSITIONS MÉTHODOLOGIQUES**

Il y a à peine quatre ans que les politiques d'immigration élaborées par le gouvernement espagnol ont entrepris un virage par rapport aux mesures administratives et de contrôle qui avaient jusque-là régi de manière exclusive les interventions gouvernementales. L'élaboration du Projet d'intégration et la création du Forum et de l'OPI représentent les premiers progrès d'une politique qui ne s'était pas occupé, jusque-là, des questions relatives à l'intégration. Le gouvernement espagnol n'a réagi que très lentement dans les divers domaines qui touchent à l'intégration de la population immigrante. Bien qu'il ait, en principe, semblé répondre aux demandes des agents sociaux par la création de ces initiatives, il n'y a pas eu, en réalité, de changements significatifs, et la situation semble aujourd'hui au point mort en raison du

manque d'attention préférentielle, de stimulation et d'appui adéquat (Aragón Bombín, 1997). La politique migratoire a perdu l'élan de ces dernières années et se réduit de plus en plus à une question purement administrative. C'est pourquoi, étant donné que les instruments conçus pour connaître et évaluer la réalité migratoire (Projet, Forum et OPI) n'accomplissent pas réellement les fonctions qui leur ont été assignées, ils devraient être remplacés par d'autres, plus adéquats.

Au moment de sa publication, le rapport de Girona (CAONG, 1992), élaboré par la Commission des associations d'immigrants et les ONG, devenait le premier document à définir et à proposer les fonctions propres du gouvernement municipal et des agents sociaux à l'égard de l'intégration sociale des immigrants. Cependant, les propositions du rapport n'ont pas été retenues par le projet d'intégration du ministère, lequel s'est limité, comme nous l'avons signalé, à reconnaître la répartition des compétences et à servir de cadre global de référence pour les politiques d'immigration, sans présenter de recommandations aux administrations locales. Face au besoin de connaître la réalité migratoire, certaines provinces et municipalités ont réalisé des études locales dans le but d'orienter et de conseiller leurs interventions de travail social. Mais en réalité, ces recherches demeurent rares et leur diffusion se limite le plus souvent aux responsables de leur réalisation. De plus, nous faisons face à un manque de communication considérable entre ceux qui mènent les études et ceux qui réalisent les projets d'intervention sociale. Là encore, nous sommes en présence d'un travail social qui nourrit de sa riche pratique quotidienne les sources matérielles que d'autres spécialistes se chargeront par la suite d'analyser, d'évaluer et de constituer en théorie.

En ce qui a trait à la formation des professionnels du travail social qui interviennent directement auprès de la population immigrante, nous faisons face à d'importants déficits dans des domaines telles que les pays, les cultures et les sociétés d'origine, la législation d'extranéité, l'élaboration de politiques sociales et autres expériences du travail social auprès des immigrants. Ce dernier point nous semble particulièrement significatif, puisqu'il révèle le manque de communication intermunicipale, tant au niveau politique que parmi les agents sociaux. Dans ce sens, et avec pour objectif de faire connaître les interventions qu'étaient en train de réaliser les municipalités, la Fédération espagnole des municipalités et des provinces a élaboré, en 1995, un questionnaire sur les immigrants destiné aux municipalités de plus de 20 000 habitants. On a recueilli une multitude de données fort intéressantes quant aux aspects sociodémographiques des municipalités, depuis les dimensions d'organisation jusqu'aux programmes et activités, en passant par les associations et la participation des citoyens, les équipes, les publications, les évaluations et les problèmes existants. À partir de cette base de données spécifique, l'intention

était d'élaborer un réseau informatisé destiné aux corporations locales (RedT). Il a cependant été impossible de recueillir tous les questionnaires et d'élaborer la base de données, et cette expérience est donc demeurée à l'état de proposition intéressante mais inachevée. Un espace de ce type permettrait aux travailleurs sociaux qui conçoivent de nouveaux programmes d'intervention de connaître les activités qui ont été réalisées, la façon dont elles ont été menées à bien et leurs résultats, les principaux obstacles qu'elles ont rencontrés, leurs sources de financement, etc. Malgré la croissance du nombre de projets et de programmes dans le cadre des services sociaux, la tendance se confirme, de la part des administrations municipales, à déléguer l'essentiel du suivi et de la gestion spécifique des questions d'immigrants aux entités d'initiative privée.

Cependant, comme nous l'avons signalé ci-dessus, l'introduction de ces nouveaux projets, tant publics que privés, n'entraîne pas les résultats prévus, c'est-à-dire *l'intégration* comme principe démocratique afin de conserver l'homogénéité et d'éviter les tensions sociales. Les principaux obstacles proviennent de la réglementation en vigueur, qui oppose le concept de nationalité à celui d'étranger. La condition de citoyenneté et le statut juridique d'immigrant légal supposent la garantie de l'égalité des droits, du moins selon la loi. Par contre, la condition juridique d'étranger sans papiers entraîne la perte des droits fondamentaux individuels, sociaux, économiques et politiques. Avec la réglementation actuelle émerge tout un éventail de catégories intermédiaires entre les deux extrêmes de citoyen à part entière et de l'étranger absolu (Lucas, 1994), éventail dans lequel se développe un processus d'intégration et d'exclusion sociale qui varie selon les domaines : logement, santé, travail, situation sociale et statut juridique. Les principaux problèmes d'intégration proviennent donc de la situation juridique. La législation des services sociaux ne garantit pas l'accès au système de toute la population étrangère qui en a besoin, ce qui, dans la pratique, comme le fait remarquer Maluquer Margalef (1997), mène à une répartition de celle-ci entre les services publics et les ONG en fonction de sa situation juridique.

La réalité migratoire espagnole se caractérise, comme nous l'avons signalé, par son hétérogénéité ; des facteurs tels que les questions culturelles, tant de la population d'origine que de la population autochtone, les divers degrés de concentration géographique de la population étrangère en territoire espagnol, la composition sociale des flux migratoires, la structure familiale, la trajectoire de migration, la situation juridique et sociale des populations immigrantes et le type de travail qu'elles font, tout cela forme une mosaïque complexe où il devient très difficile d'établir des caractéristiques communes en ce qui a trait à la méthodologie d'intervention et à la façon, pour les corporations locales et les agents sociaux, de faire face à l'intégration.

De même, quand on parle des politiques d'immigration, on utilise souvent avec trop de facilité le concept d'*intégration*, en oubliant que ce terme donne lieu à des pratiques d'intervention diverses, et même contradictoires, selon l'idée que chacun se fait de ce que devrait être l'adaptation des immigrants à la société d'accueil (Pumares Fernández, 1998). On utilise cependant souvent le terme et l'on semble tenir son sens pour acquis, bien qu'il soit difficile à définir. Nous faisons face à des pratiques différentes dans un même concept d'intégration : dans la plupart des cas, des pratiques d'*intégration-assimilation* (processus de perte de la culture originale de la population migratoire et d'adoption de la culture de la société d'accueil), d'*intégration-tolérance* (processus de respect culturel et de préservation de la culture d'origine) et d'*intégration-contact* (processus de dialogue culturel et de changement dans toutes les cultures en contact). Nous n'allons pas essayer ici de définir ce concept. Cependant, en raison de la difficulté qu'il pose, nous estimons nécessaire, pour un développement sérieux tant de la conception des politiques sociales que des actions qui en dérivent (et qui sont en grande partie exécutées par les professionnels du travail social), de tenir compte de certains principes idéologiques et pratiques : la plupart des activités sont des activités d'intégration qui répondent aux processus d'assimilation, dans le sens de devenir semblable à la population autochtone. Les programmes d'éducation et de formation ne sont en définitive que des cours d'enseignement de la langue du lieu d'accueil, fortement assortis de connaissances sur l'entourage et la « question culturelle autochtone », dans le but d'adapter leurs différentes pratiques de vie sociale commune pour ainsi faciliter leur acceptation. L'intégration de la population immigrante devrait cependant être abordée de façon intégrale, et non pas seulement par les services sociaux, par le biais de programmes d'intégration transversaux, horizontaux ou globaux auxquels collaboreraient la coordination institutionnelle et les divers agents sociaux (ONG, syndicats et société civile), dans tous les secteurs et dans le cadre d'une conception interdisciplinaire et d'une mise en œuvre interprofessionnelle. Ce n'est qu'ainsi qu'on cessera de faire des services sociaux un méli-mélo qui stigmatise sans cesse davantage la question migratoire, évitant ainsi d'intervenir de façon morcelée et ponctuelle. Il faut rompre avec le stéréotype selon lequel les interventions auprès de la population immigrante ne relèvent que des services sociaux (López-Cabanas, 1997).

L'administration locale joue un rôle très important mais non exclusif dans l'intégration sociale. Les limitations des corporations municipales rendent nécessaire la coordination avec d'autres niveaux gouvernementaux, tant pour la mise en marche des actions que pour leur financement. Nous faisons finalement face aux problèmes de financement. La mise en marche de projets d'action auprès de la population immigrante et les politiques sociales

municipales dépendent généralement en grande partie de subventions provenant de paliers gouvernementaux supérieurs, ainsi que du financement européen. Ainsi, tant leur démarrage que leur poursuite dépendent directement du renouvellement annuel des ententes à cet égard. Les programmes d'intervention auprès de la population immigrante ne sont donc pas vus comme des actions indiscutables et nécessaires, mais restent plutôt à la merci de la volonté politique, ce qui les force chaque année à s'organiser et à se justifier à nouveau, en raison de la valeur si arbitraire qui leur est accordée au sein des services sociaux.

En conclusion, nous pouvons résumer en disant que la présence permanente en Espagne de personnes provenant de pays non européens a exigé une intervention sociale pour compenser les conditions d'exclusion et de marginalité dans lesquelles ces personnes se sont trouvées. Dans les années qui ont suivi l'arrivée de ces immigrants, ce sont les organisations non gouvernementales qui ont essayé d'apporter une réponse à leurs besoins. Au milieu des années 1990, les gouvernements ont ajouté à leur programme des politiques d'action sociale destinées à ce groupe, une fois qu'il a été considéré comme un « problème social » sur lequel il était nécessaire d'intervenir (Brugué et Gomà, 1998). Et c'est à partir du cadre des services sociaux et du travail social que vont se concrétiser les pratiques d'action sociale de ces politiques publiques.

Les politiques d'action sociale auprès de la population immigrante en Espagne doivent cependant être analysées dans le cadre et selon les conditionnements de ce qu'on appelle « la crise de l'État du bien-être » (Rodríguez Cabrero, 1993) et à la lumière de ses conséquences sur le plan de l'intervention publique. Dans ce sens, les étrangers provenant de l'extérieur de la communauté commencent à devenir de nouveaux usagers des services sociaux à un moment où se produisent par ailleurs deux situations : l'articulation entre les politiques sociales publiques et la société civile (fruit des coupures publiques progressives dans le bien-être social et de l'essor de l'initiative « privée ») ; l'autonomie de gestion publique au niveau local (fruit des processus de décentralisation publique). Les deux aspects dessinent la conjoncture sociopolitique espagnole et, d'une certaine façon, commencent à avoir un effet évident sur les politiques d'action sociale auprès de la population immigrante étrangère et des schémas d'intervention provenant du travail social.

## Bibliographie

AGRELA ROMERO, Belén (1996). *Inmigración, género e intervención socioeducativa*, en II Jornadas de educación para la diversidad. FETE-UGT, Granada.



- AGRELA ROMERO, Belén et María GARCÍA-CANO TORRICO (1998). *Social Policies of Intervention with the Foreign Immigrant Population in Spain*, Comunicació presentada en el congrés Elderly Immigrants and the European Welfarestate, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 16-19 abril, Mallorca.
- AGRELA ROMERO, Belén et E. RAYA LOZANO (1999). *Inmigración, políticas públicas y trabajo social en España*, Informe final de investigación, Universidad de Granada, Granada.
- AGRELA ROMERO, Belén (1999). *Social Work with Immigrant Women. Reflection about an Action Research Process*, Congreso : Eurofor-Conference nº 27. The Formation of Minorities. Diasporas and Multicultural Societies– New Integration Strategies in Europe, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung and Laboratorio de Estudios Interculturales, 13-16 mayo, Granada.
- AGRELA ROMERO, Belén (1999). *Líneas fundamentales de las políticas de acción social e intervención con población inmigrante extranjera en España a partir de fuentes documentales*, Ayuntamiento de Málaga (en prensa).
- AGRELA ROMERO, Belén et M. VILLANUEVA (1999). *Las políticas sociales de intervención con la población inmigrante extranjera : una aproximación desde el trabajo social*, Cuadernos Andaluces de Bienestar Social, 4.
- APARICIO, Rosa (sous la direction de) (1998). *Manual para el diseño de proyectos de acción social con inmigrantes*, Dirección General de Migraciones, Madrid.
- ARAGON BOMBÍN, Raimundo et Juan CHOZAS PEDRO (1993). *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*, Madrid, Centro de publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ARAGON BOMBÍN, Raimundo (1997). *Bases y objetivos de la política de inmigración en España*, I Congreso sobre Inmigración en España, Madrid, octubre.
- BADA AÏNSA, J. L. (1996). Repercusiones sociosanitarias de la inmigración en España. Formación médica continuada en Atención Primaria, volume 3, número 5, mayo.
- BERNABÉ, R. et C. CABRÉ (1997). Trabajo y vivienda (211-272) GRÀCIA I LUÑO, M. (Coord.) (1997) II Informe sobre inmigració y trabajo social. Barcelona : Diputació de Barcelona. Área de Serveis Socials.
- BRUGUÉ, Q. et R. GOMÀ (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*, Bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- CAOUNG (Comissió d'Associacions i Organitzacions no Governamentals de les Comarques de Girona) (1992). *Informe de Girona : 50 propostes sobre immigració*. Barcelona, Centre Unesco Catalunya.
- CARRILLO, E. et L. DELGADO (1998). *El entorno, los instrumentos y la evolución de la Política de Inmigración en España (1985-1996)*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset. Documentos de trabajo.
- COLECTIVO IOÉ (1995). *La educación intercultural a prueba : hijos de inmigrantes marroquíes en la escuela*, Laboratorio de Estudios Interculturales, Granada.
- DE LOSADA, Fernández et Agustí PASSOLS (1997). *La integración social de los excluidos, especialmente del colectivo de los inmigrantes, en la política social europea*, Instrumentos financieros, en II Informe sobre inmigración y trabajo social, Diputació de Barcelona.



- DIETZ, Gunther (1998). Nuevos espacios de solidaridad para el desarrollo : el voluntariado y las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la inmigración. Proyecto de investigación financiado por la Fundación La Caixa, Barcelona.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (1997a). *Los Servicios Sociales. Cuadernos de información para los inmigrantes extranjeros*, 3, Programa d'immigració. Área de Serveis Socials.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (1997b) *II Informe sobre inmigración y trabajo social*, Barcelona, Área de Serveis Socials.
- ENTRECULTURAS (1994). *Acuerdo por el que se aprueba el Plan para la Integración de los Inmigrantes*, nº 13, 2-3
- ENTRECULTURAS (1995). *Inmigrantes. Propuestas para su integración*, nº 14, 2-19.
- EQUIPO CLAVES (1996). *Propuesta metodológica para el Trabajo Social con inmigrantes*, SXXI, Madrid.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (1995a). *Plan de Implantación de la Red Telemática para las Corporaciones Locales*, Departamento de Estudios y Programas, Madrid.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (1995b). *Los Municipios y la Integración Social de los Inmigrantes : Análisis y Propuestas de Actuación*, Departamento de Estudios y Programas, Madrid.
- GARCÍA CASTAÑO, J., GRANADOS MARTÍNEZ, A. et G. DIETZ (1999). *Inmigración, exclusión e integración social*, Cuadernos Andaluces de Bienestar Social, 4, 9-30.
- GÓMEZ REBOLLEDO, M. (1997). *Marco legislativo de los servicios sociales*, en II Informe sobre inmigración y trabajo social, Diputació de Barcelona.
- GONZÁLEZ BEIFUSS, C. et M. LABRA HIDALGO (1997). *La inmigración en España : medidas administrativas y de control*, en II Informe sobre inmigración y trabajo social, Diputació de Barcelona.
- GOZÁLVEZ PÉREZ, Vicente (1998). Política de inmigración y presencia africana en la agricultura mediterránea de España, en *Africanos en la otra orilla*, F. CHECA (ed.), Icaria, Barcelona.
- GRANADOS MARTÍNEZ, A. (1998). *La imagen del inmigrante extranjero en la prensa española*, ABC, Diario 16, El Mundo y El País, Período 1985-1992, tesis doctoral, Universidad de Granada.
- GREGORIO GIL, Carmen et J. Luis BENITO (1996). *Contextos Multiculturales y Multiétnicos : Desafíos para los responsables de la intervención social*, en IV Jornadas de Intervención Social del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid : Transformación social y compromiso de los profesionales. Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales, Madrid.
- IZQUIERDO, Antonio (1996). *La inmigración inesperada : la población extranjera en España (1991-1995)*, Madrid, Trotta, 287 pages.
- LABRA HIDALGO, M. (1997). *La persona extranjera ante la legislación vigente española*, en II Informe sobre inmigración y trabajo social, Diputació de Barcelona.
- LÓPEZ-CABANAS, Miguel (1997). *Claves para la intervención de los Inmigrantes desde la Administración Local*, I Congreso sobre Inmigración en España, Madrid.

- LUCAS, Javier de (1994). *El desafío de las fronteras. Temas de hoy*, Madrid.
- MALUQUER MARGALEF, Elisabeth (1997). *Servicios Sociales*, en II Informe sobre inmigración y trabajo social, Diputació de Barcelona.
- PUMARES FERNÁNDEZ, Pablo (1998). *¿Qué es la integración? Reflexiones sobre el concepto de integración de los inmigrantes*, en *Africanos en la otra orilla*, F. CHECA (ed.), Icaria, Barcelona.
- RAMOS, J.A. et al. (1998). *La política para la integración social de los inmigrantes: Una perspectiva intergubernamental*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Documentos de trabajo.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1993). *Transformaciones socioeconómicas y política social: la segunda reestructuración del Estado de Bienestar*. En *Documentación Social*, nº 93, 57-63.
- TAMAYO SAEZ, M. et Y. DELGADO GODOY (1998). *La definición del problema de la inmigración en España*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Documentos de trabajo.
- WENGER DE LA TORRE, M.D. (1998). *Estado de Bienestar, Políticas económicas actuales y vías alternativas*, en ALEMÁN BRACHO, C. et J. GARCÉS FERRER, *Política Social*, Madrid, McGraw-Hill, 79-99.