

L'immigration à Saint-Gilles : un laboratoire d'insertion ?

Alain Leduc et Philippe Vicari

Saint-Gilles compte dans sa population actuelle près de la moitié de personnes de nationalité étrangère. Historiquement marquée par l'immigration, la commune se caractérise également par la densité d'un tissu associatif. En quoi les dispositifs d'accueil initiés par les associations ont-ils constitué un laboratoire d'insertion des immigrés dans la société et quels impacts ont-ils eu sur les politiques publiques mises en place par les autorités ?

Saint-Gilles compte dans sa population actuelle près de la moitié de personnes de nationalité étrangère. Si cet état de fait reflète somme toute le cosmopolitisme de la Région de Bruxelles-Capitale, il en est également le plus brillant exemple puisqu'il s'agit de la commune bruxelloise qui recense la plus grande proportion de non-Belges et une proportion qui ne cesse d'ailleurs de progresser : elle est passée de 42,1% en 2008 à 48,2% en 2015¹. Cette précision statistique se doit toutefois d'être nuancée. D'abord car il s'agit de la population recensée, ce qui ne tient pas compte des personnes qui ne sont pas enregistrées, comme les sans-papiers dont l'estimation reste laborieuse. Ensuite parce que ces chiffres établissent une distinction sur base de la nationalité et ne détaillent pas les naturalisations : en comptant la population d'origine étrangère, c'est-à-dire née avec une nationalité étrangère, on atteignait il y a dix ans le seuil des 60%². Enfin, parce que, à l'encontre d'une idée largement répandue, les étrangers à Saint-Gilles proviennent pour une large majorité d'un pays membre de l'Union Européenne, soit 68,9% en 2008 et 71,4% en 2015³. Toujours est-il que la Commune se présente elle-même comme « un village où se côtoient pas moins de 130 nationalités différentes » et peut s'enorgueillir de ce « brassage multiculturel » pour ce qu'il constitue une « richesse inestimable »⁴. Seulement si nous souscrivons pour notre part totalement à cette opinion, nous nous devons toutefois de rappeler que le critère de la nationalité ne rend que partiellement compte de la diversité culturelle qui s'avère évidemment beaucoup plus complexe.

Malgré tout leur intérêt, ces données chiffrées n'offrent dès lors qu'un indice de la richesse multiculturelle de Saint-Gilles. Au-delà de la tentation de quantifier l'immigration, il nous apparaît tout aussi pertinent d'interroger l'histoire locale afin d'en faire ressortir quelques spécificités qualitatives à son sujet même si,

¹Selon le SPF Économie, sur les 50.472 personnes résidant à Saint-Gilles au 1er janvier 2015, 26.155 étaient belges (http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/population/downloads/population_totale_etrangere_et_belge.jsp) alors qu'au 1^{er} janvier 2008, sur une population totale de 45.235 personnes, 26.191 avaient la nationalité belge (ULB-IGEAT et Observatoire de la Santé et du Social, *Fiches communales d'analyse des statistiques locales en Région bruxelloise*, n° 13 : « Commune de Saint-Gilles », Bruxelles, COCOF, édition 2/2010, p. 14 : http://www.observatbru.be/documents/graphics/fiches-communales/2010/13_st_gilles_fr.pdf).

²Chiffres valables au 1^{er} janvier 2005 selon les sources statistiques présentées par le CIRÉ (Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers) : <http://www.vivreenbelgique.be/11-vivre-ensemble/la-belgique-en-quelques-chiffres>.

³Notons que les chiffres de 2008 portent sur l'UE27 (ULB-IGEAT et Observatoire de la Santé et du Social, *op. cit.*, p. 15) et ceux de 2015 sur l'UE28 (SPF Économie, *ibid.*)

⁴D'après le site de la Commune : <http://www.stgilles.irisnet.be/fr/decouvrir-st-gilles/un-petit-mot-sur-saint-gilles/>.

Dans la mesure où cette partie du site emprunte beaucoup à la publication par la Commune du *Guide de Saint-Gilles. Un village dans la ville* en 2001, on peut supposer que ce chiffre date de la même époque. En effet, il s'élèverait à 143 en 2010 (Myriem AMRANI, « Le vivre ensemble, un engagement quotidien », *Village Mondial. Le journal de la vie associative à Saint-Gilles*, n° 34, printemps 2010, p. 1.

bien sûr, l'histoire de l'immigration s'inscrit par essence dans des réalités dépassant les strictes frontières communales. Et dans la mesure où Saint-Gilles se caractérise également par une vie associative particulièrement dense et dynamique, nous avons pris le parti d'examiner la réponse que des associations ont apportée à cette forte présence immigrée. En quoi les dispositifs d'accueil initiés par certaines associations ont-ils en fin de compte constitué un laboratoire d'insertion des immigrés dans la société et quels en ont été les impacts sur les politiques publiques mises en place par les autorités ?

Saint-Gilles, "terre d'accueil"

L'attrait des étrangers pour la croissance économique de la capitale du jeune État belge au XIX^e siècle ne paraît pas avoir été alors perçu comme problématique dans la mesure où l'immigration était surtout composée d'une élite de rentiers, professions libérales et autres métiers qualifiés⁵. Il n'empêche que la réputation d'hospitalité de la Belgique longtemps répandue parce que son régime libéral permit à de nombreux exilés politiques d'y trouver refuge, comme par exemple au lendemain du Printemps des démocraties qui ébranla la plupart des pays européens en 1848, est appelée à être relativisée⁶. Quoi qu'il en soit, deux éléments relevant de l'aménagement du territoire à Bruxelles nous semblent contribuer à expliquer l'attrait des migrants pour Saint-Gilles.

Le premier élément tient à la localisation de la gare du Midi à Saint-Gilles dans le Bas de Saint-Gilles. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, l'implantation de la gare du Midi dans la commune alors en plein essor urbanistique et industriel joua un rôle prépondérant pour la croissance de sa population : elle a affirmé la commune comme pôle d'attraction pour les migrations internes issues de Flandre et de Wallonie d'abord et par la suite pour les migrations internationales⁷. Au tournant du XX^e siècle, en effet, les quartiers populaires des environs de la gare ont commencé à voir s'y concentrer des étrangers de diverses nationalités ; un phénomène qui ne fera que s'amplifier au fil des différentes vagues migratoires et qui est toujours d'actualité. Notons toutefois que ce phénomène de concentration des populations immigrées s'observe bien évidemment dans les quartiers des autres communes qui jouxtent la gare : Cureghem à Anderlecht et les Marolles à Bruxelles-Ville.

Cet essor conduit les abords immédiats de la gare à connaître une efflorescence commerciale dont l'organisation du bâti porte encore la marque, de nombreux intérieurs d'îlots ayant été progressivement aménagés en ateliers par des artisans. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les immigrés français, allemands et hollandais restent largement majoritaires⁸. À la fin du XIX^e siècle, les marchands ambulants et colporteurs juifs, qui sont alors principalement originaires de ces pays, se voient obligés de se sédentariser et se retrouvent dans un commerce et un artisanat d'envergure familiale autour de la gare⁹. Cette concentration spatiale des Juifs participe à la même époque à attirer ceux qui fuient des empires russes et austro-hongrois pour échapper aux discriminations et persécutions dont ils sont la cible¹⁰. La montée de

⁵Sophie DE SCHAEPDRIJVER, « Les étrangers à Bruxelles vers 1850. Une élite d'importation ? », *Les Cahiers de la Fonderie*, n° 12, juin 1992, pp. 20-24.

⁶Anne MORELLI, « Belgique, terre d'accueil ? Rejet et accueil des exilés politiques en Belgique de 1830 à nos jours » dans *L'émigration politique en Europe aux XIX^e et XX^e siècles. Actes du colloque de Rome (3-5 mars 1988)*, Rome, École française de Rome, 1991, p. 117 et suiv.

⁷À titre indicatif, la population passe de 9.922 âmes en 1866 à 33.124 en 1880, 51.763 en 1900 et 64.814 en 1920, son chiffre record : *Histoire du développement urbanistique de Saint-Gilles de 1840 à nos jours. Inventaire du patrimoine architectural*, Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Direction des Monuments et Sites, 2004, p. 3 (http://www.irismonument.be/pdf/fr/1060-developpement_urbanistique_2_saint-gilles.pdf).

⁸Jean STENGERS, « Émigration et immigration en Belgique au XIX^e et XX^e siècles », *Bulletin de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer*, Classe de sciences morales et politiques, nouvelle série, XLVI-5, Bruxelles, 1978, pp. 69-71.

⁹Sylvie TASCHEREAU, Valérie PIETTE et Éliane GUBIN, « L'immigration à Bruxelles dans les années trente. Le cas particulier des commerçants étrangers », *Cahiers d'Histoire du Temps Présent*, n° 9, 2001, pp. 12-13.

¹⁰Jean-Philippe SCHREIBER, « L'immigration juive à Bruxelles au 19^e siècle », *Les Cahiers de la Fonderie*, n° 12, juin

l'antisémitisme qui sévit en Pologne dans les années 20 renforce la présence juive parmi les petits commerçants des environs de la gare du Midi¹¹. Avec l'avènement du nazisme en Allemagne, leur nombre s'accroît considérablement tout au long des années 30 à Saint-Gilles¹².

Dans l'entre-deux-guerres en outre, l'immigration spontanée des réfugiés politiques s'entremêle avec une immigration organisée de travailleurs, et cela jusqu'à la crise des années 30 qui verra en outre l'instauration du permis de travail en 1936 pour limiter les arrivées. Mais cette immigration-là, composée pour l'essentiel de Polonais et d'Italiens, est vouée aux mines de charbon du pays et ne concerne donc que marginalement Saint-Gilles même si à côté des Juifs polonais que l'on a évoqués, de plus en plus d'antifascistes italiens s'établissent près de la gare¹³. Il en ira de même après la Seconde Guerre mondiale avec les conventions bilatérales successivement conclues par la Belgique avec divers pays du sud de l'Europe et du nord de l'Afrique pour répondre à ses besoins en main d'œuvre d'appoint dans ses charbonnages, mais dans un premier temps seulement.

Le deuxième élément a trait aux grands chantiers bruxellois de rénovation urbaine qui affectent particulièrement le Bas de Saint-Gilles. Dans les années 60, l'État belge, désireux d'affirmer sa capitale comme grand centre administratif, projette à l'initiative de Jos De Saeger, Ministre des travaux publics de 1966 à 1973, d'aménager une autoroute urbaine pénétrant depuis Forest jusqu'au cœur de Bruxelles. Impliquant, notamment à Saint-Gilles, la destruction de nombreux îlots de maisons, cet ambitieux projet s'accompagne d'un plan d'expropriation. Dans l'attente, les logements sont voués au dépérissement, favorisant ainsi leur occupation presque exclusive par des familles immigrées que la précarité acculait à accepter la vétusté et l'insalubrité des lieux¹⁴.

En cette période de haute conjoncture économique, alors qu'une « véritable hémorragie de la population urbaine »¹⁵ frappe Bruxelles suite à un mouvement d'émigration des Belges vers la périphérie, l'immigration connaît pour sa part une forte augmentation qui résulte notamment de l'octroi, à partir de 1962, du permis de travail à d'autres secteurs d'activités dont celui de la construction. De plus en plus d'Italiens établis dans les bassins miniers depuis l'accord bilatéral de 1946 viennent de cette manière s'y installer. L'accord de 1956 donne le signal d'une arrivée massive d'Espagnols, celui de 1957 de quantité de Grecs et celui de 1964 d'importants effectifs de Marocains. De plus, ces accords entérinent parfois une présence substantielle de fait comme ce sera le cas pour les Portugais avec l'accord qui ne sera conclu qu'en 1978¹⁶. À Saint-Gilles, ces communautés nationales figurent d'ailleurs toujours actuellement parmi les plus importantes.

L'augmentation numérique d'étrangers est d'autant plus importante dans les années 60 et 70 que cette immigration organisée et contrôlée par l'État s'accompagne d'une immigration spontanée et clandestine – ou de "touristes" – due certes aux conditions économiques du pays d'origine mais bien souvent aussi à sa situation politique : pensons au franquisme en Espagne, au régime des Colonels en Grèce, au salazarisme au

1992, p. 38.

¹¹Sylvie TASCHEREAU, Valérie PIETTE et Eliane GUBIN, *op. cit.*, pp. 16-18.

¹²Jean-Philippe SCHREIBER, « L'immigration juive en Belgique, du Moyen Âge à nos jours » dans Anne MORELLI (dir.), *Histoire des étrangers et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours*, Bruxelles, Couleur Livres, 2^{de} édition, 2004. pp. 234 et suiv.

¹³Notons au sujet des Italiens qu'ils se concentrent plutôt près de la gare du Nord mais qu'ils sont aussi fortement présents dans les Marolles (Anne MORELLI, « L'immigration en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles » dans Anne MORELLI (dir.), *Histoire des étrangers...*, *op. cit.*, p. 201-204).

¹⁴Sur les retombées sociales de ces grands chantiers, voir René SCHOONBRODT, *Vouloir et dire la ville. Quarante années de participation citoyenne*, Bruxelles, Editions Archives d'architecture moderne, 2007, pp. 29 et suiv.

¹⁵Michelle STESSEL, Marie-Thérèse COENEN et Luc ROUSSEL, *Bruxelles, 150 ans d'immigration*, Bruxelles, CARHOP, 1992, Cahier 1, p. 13.

¹⁶Sur l'immigration en Belgique des ressortissants de ces pays, voir les diverses contributions qui y ont été consacrées dans Anne MORELLI (dir.), *Histoire des étrangers...*, *op. cit.* Les accords conclus avec d'autres pays n'ont pas mené à une immigration vraiment significative pour Saint-Gilles.

Portugal, aux "années de plomb" sous Hassan II au Maroc...¹⁷ À ces courants migratoires rythmés par les conventions s'ajouteront encore les nouvelles vagues de réfugiés produites par l'arrivée au pouvoir de dictateurs en différents endroits du monde, comme par exemple Pinochet au Chili en 1973¹⁸. En termes statistiques, le pourcentage d'étrangers à Saint-Gilles passe de 11,54% à 31,18% entre 1961 et 1967 pour atteindre 41,58% en 1975 et 45,97% en 1979, soit une proportion double à celle de la moyenne de l'ensemble des communes de l'Agglomération bruxelloise¹⁹. L'arrêt officiel de l'immigration de travail en 1974 n'aura donc eu pour effet que de freiner légèrement la progression du nombre d'immigrés à Saint-Gilles. Or un pareil "stock" de migrants, ne pouvait pas manquer, tôt ou tard, d'être sérieusement pris en considération.

Des initiatives associatives...

L'État belge n'a longtemps mené aucune réelle politique d'accueil visant à insérer les immigrés et de leurs descendants dans la société, pensant, tout comme ces derniers d'ailleurs, que leur présence n'était que provisoire²⁰. En vue d'avoir un meilleur contrôle des "flux" migratoires, un arrêté royal de 1965 fixe les conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en Belgique. La même année est créé le Conseil consultatif de l'immigration devant envisager « la création de conditions permettant l'intégration et l'assimilation des familles de travailleurs migrants au sein de la communauté belge »²¹. À la même époque, des services d'immigration et d'accueil sont créés par certaines provinces mais il faut attendre 1974 pour que le Brabant se dote d'une telle structure. Avec le développement du fédéralisme en Belgique, Communautés et Régions se verront attribuer des compétences touchant l'immigration et commenceront aussi à soutenir financièrement des associations qui s'occupent d'animation sociale et de formation en milieu immigré. À Bruxelles, c'est la Commission française de la culture de l'agglomération qui jouera ce rôle pendant la période de mise au frigo de la Région, de 1971 à 1989.

En tout état de cause, l'adoption de mesures par les pouvoirs publics a toujours du retard sur les besoins concrets rencontrés par les immigrés. L'insertion des travailleurs dans la société s'est d'abord faite au sein des entreprises puis à travers des espaces de participation comme les conseils d'entreprise et les délégations syndicales. Mais en l'absence de dispositifs publics d'accueil adéquats, ce sont des associations qui se sont données pour mission de prendre en charge les familles immigrées. L'ampleur des diverses communautés présentes à Saint-Gilles a conduit à la constitution, dans les quartiers à forte densité étrangère, donc dans les environs de la gare du Midi, d'une série d'associations immigrées dont certaines en bénéficiant de l'appui de citoyens belges deviennent des associations de droit. À titre d'exemple, citons le Club Belgo-Espagnol Federico Garcia Lorca en 1956, avenue Fonsny, ou l'Association Belgo-Portugaise d'Aide aux Portugais Émigrés en Belgique en 1968, place des Héros²² ; précisons qu'en ce qui les concerne, elles ont avant d'abord été créées par des exilés politiques communistes désireux de poursuivre l'opposition politique depuis leur asile et que c'est par la force des choses qu'elles ont élargi leur champ d'action à

¹⁷Voir sur cette question Ana FERNÁNDEZ ASPERILLA, « Émigrées économiques ou exilées politiques espagnoles ? Une frontière difficile à établir », *Sextant*, vol. 26, 2009, pp. 77-91 pour le cas espagnol et « Mohamed El Baroudi. Un "fil rouge" de 40 ans d'immigration marocaine à Bruxelles », *Les Cahiers du Fil Rouge*, 2007, n° 7-8 pour le cas marocain (<http://ep.cfsasbl.be/sites/cfsasbl.be/ep/site/IMG/pdf/cahier7et8.pdf>).

¹⁸C'est à partir des exilés chiliens que s'organiserait l'accueil des réfugiés d'Amérique

¹⁹Données présentées par Delphine BÉ, *Évolution de la politique menée à Saint-Gilles sous les trois derniers bourgmestres Jacques Vranckx, Corneille Barca et Charles Picqué vis-à-vis de l'immigration*, Bruxelles, ULB, Mémoire de licence en Sciences politiques sous la direction de Mateo Alaluf, 1988-1989, pp. 15-16.

²⁰Nous synthétisons ici très largement Pierre BLAISE et Albert MARTENS, « Des immigrés à intégrer. Choix politiques et modalités institutionnelles », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1992, n° 1358-1359, pp. 5-25.

²¹*Ibid.* p. 11. Ce Conseil remplace la Commission tripartite de la main-d'œuvre étrangère créée en 1948 pour examiner « les problèmes posés par l'immigration ».

²²Associations sans but lucratif. Annexes au *Moniteur belge* du 15 décembre 1956, n° 4359 (Le Club Garcia Lorca existe depuis 1954) et du 14 mars 1968, n° 1426 (L'APEB existe depuis 1966).

l'accueil et à l'encadrement leurs compatriotes. D'autres associations ont par contre été directement créées à cet effet : c'est le cas par exemple de la Société Hispano-Belge d'Entraide créée en 1964 dans les Marolles ou encore du Centre d'Animation Sociale Italien fondé en 1970 à Cureghem dont le rayonnement pénétrera au cœur de Saint-Gilles²³. La liste est très loin d'être exhaustive mais elle illustre un processus en marche.

En effet, ces associations proposent en général un service social pour parer aux besoins immédiats des nouveaux arrivants, développent des activités culturelles propres à la communauté à laquelle elles s'adressent, et organisent des formations. La plupart du temps, elles s'efforcent également de pourvoir aux besoins linguistiques des immigrés. C'est dans ce but qu'à la permanence de la FGTB de la rue de Suède, en 1969, syndicalistes et intellectuels belges se joignent à des militants progressistes marocains d'abord issus de l'Union Nationale des Étudiants du Maroc et du Fonds de Solidarité Maghrébine puis du Regroupement Démocratique Marocain, qui désiraient mettre en place des cours d'alphabétisation pour leurs compatriotes ; cela donnera ensuite naissance en 1972 au Groupe Alpha de Saint-Gilles, ancêtre du Collectif Alpha²⁴.

Au cours des années 70, l'action déployée par les militants de ces associations et telle que celles-ci obtiennent divers subsides de pouvoirs publics voire un agrément comme celui de la Communauté française dans le cadre du décret de 1976 sur l'éducation permanente. Signalons encore que, lorsqu'à la demande des associations immigrées et à l'initiative notamment de la Communauté française, le Centre Socio-Culturel des Immigrés de Bruxelles, ancêtre du Centre Bruxellois d'Action Interculturelle, est fondé en 1980 pour œuvrer à « l'accueil et l'insertion sociale des immigrés » par un accompagnement des associations immigrées et belgo-immigrées au niveau régional, c'est à Saint-Gilles, dans le bas de la rue de la Victoire, qu'il établira son premier siège²⁵.

En attendant, la récession économique des années 70 et 80 provoque un basculement dans la condition des immigrés : venus dans une période de plein emploi, ils subissent à présent le chômage. De nombreux immigrés de Saint-Gilles qui étaient actifs dans la zone industrielle de Bruxelles-Hal-Vilvorde se retrouvent subitement sans travail, comme ce fut le cas par exemple avec la fermeture de l'usine Citroën de Forest en 1980. Leur défaut de formation professionnelle amenuise considérablement leurs possibilités d'en retrouver. C'est alors que des associations comme Formation Insertion Jeunes en 1984 ou le Collectif Formation Société en 1986 se créent pour proposer des dispositifs de formation adaptés aux personnes faiblement scolarisées²⁶.

Au regard de ces diverses initiatives associatives, la position des autorités saint-gilloises vis-à-vis de l'immigration offre un contraste plutôt détonnant. Dans les années 70, n'ayant pas accès au droit de vote ni à l'éligibilité, les immigrés pouvaient espérer disposer d'un début de participation officielle à la vie politique de leur commune par le biais d'un Conseil Consultatif Communal des Immigrés. Laissée à la discrétion des autorités communales, son installation s'est en effet concrétisée dans plus de la moitié des communes de l'agglomération bruxelloise. Malgré le caractère restreint des prérogatives de ce Conseil qui consiste pour l'essentiel à informer sur les souhaits des étrangers, malgré la marge de contrôle conservée par le pouvoir communal sur cette institution, malgré sa forte proportion d'immigrés et malgré la demande de ces derniers, Saint-Gilles n'y sera pas favorable²⁷.

²³Le CASI restera longtemps une association de fait. Pour Hispano-Belga : Associations sans but lucratif. Annexe au *Moniteur belge* du 10 décembre 1964, n° 535764.

²⁴Lire à ce propos Alain LEDUC, « En l'absence d'une politique publique d'accueil, une expérience associative dans la mouvance de la FGTB de Bruxelles (1968-1989), *Les Cahiers du Fil Rouge*, n° 20, 2014, pp. 24-36 sur http://ep.cfsasbl.be/sites/cfsasbl.be/ep/site/IMG/pdf/fil_rouge_20_web.pdf.

²⁵Associations sans but lucratif, Annexe au *Moniteur belge* du 27 novembre 1980, n° 12539.

²⁶Associations sans but lucratif, Annexes au *Moniteur belge* du 21 janvier 1986, n° 714 et du 12 février 1987, n° 2118.

²⁷Entre 1971 et 1974, onze communes de l'agglomération bruxelloise installent un CCCI, parmi lesquelles Bruxelles Forest, Saint-Josse et Schaerbeek où vit, comme à Saint-Gilles, une forte proportion d'immigrés. Voir Silvana PANCIERA, « Les Conseils Consultatifs Communaux des Immigrés », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1982, n° 963, pp.

Si en situation de croissance, les "flux" migratoires sont perçus comme bénéfiques à l'économie, en période de crise, les "stocks" d'immigrés deviennent problématiques et les immigrés et plus spécifiquement ceux qui proviennent d'Afrique du Nord, sont eux-mêmes présentés comme sources de tous les maux. Déjà présent dans les années 70, l'argument "immigré" devient de ce fait central dans les campagnes électorales des années 80. En plus de la crise, les immigrés doivent faire face à une augmentation de la xénophobie dans la population belge voire à un racisme politique et institutionnel²⁸.

En outre, dans le but de limiter l'immigration, une nouvelle loi fixant les conditions de l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers est votée en 1980. Elle est par la suite revue de manière restrictive en 1984 : alors que la loi de 1980 permettait à tout étranger d'élire domicile où il le souhaitait, une disposition de la loi de 1984 offre la possibilité au pouvoir communal d'interdire toute nouvelle inscription d'étranger « s'il estime que l'accroissement de la population étrangère dans ces communes nuit à l'intérêt public »²⁹. Tout comme leurs homologues de cinq autres communes bruxelloises à forte présence immigrée, les autorités de Saint-Gilles appliquent cet article entre 1985 et 1995³⁰. Cette décision du Conseil communal était notamment motivée par le refus de faire porter toute la pression de l'accueil des nouveaux arrivants sur les seules communes pauvres de la Région bruxelloise ne disposant pas de moyens particuliers, sans que les communes riches ni la périphérie flamande ne prennent leur part dans cet accueil. Censée combattre le racisme et favoriser l'intégration en évitant l'accroissement de la population étrangère qui n'est pas originaire de la Communauté européenne, cette mesure s'avérera néanmoins inefficace³¹.

Par contre, dans la seconde moitié des années 80, s'appuyant sur les associations de terrain, la Commune de Saint-Gilles instaure progressivement une série de politiques publiques qui, bien que généralistes, favoriseront la lutte contre la marginalisation des descendants d'immigrés. En 1986, sur proposition de l'asbl Formation Insertion Jeunes et avec sa collaboration, est lancée la Concertation locale pour l'Insertion socio-professionnelle des Jeunes, une association de fait, suivie en 1988 par la création de l'asbl Mission locale pour l'Insertion socio-professionnelle des Jeunes, la première mission locale de Belgique³². C'est à partir de cette Mission locale qu'un projet pilote de partenariats de quartier est entrepris entre associations et écoles pour réduire l'échec et le décrochage scolaires ; sensibilisé par cette action, le Ministère de l'Éducation de la Communauté française décide de mettre en œuvre des Zones d'Éducation Prioritaires (ZEP) dès 1989³³. La Région bruxelloise lui apporte son concours en mettant à disposition 80 emplois ACS. S'il ne s'agit pas de mesures s'adressant spécifiquement aux immigrés, l'importance numérique de ces derniers et, plus particulièrement, les discriminations subies par les deuxième et troisième générations sur le plan scolaire et de l'emploi, en font les destinataires privilégiés³⁴. Reste que ces initiatives inauguraient une dynamique de partenariat entre le milieu associatif et les pouvoirs publics.

1-33.

²⁸Voir à ce propos l'étude détaillée d'Oriane DE BIOLLAEY, *La vie politique des communes bruxelloises et l'immigration. L'argument « immigré » dans les campagnes communales (1970-1988)*, Louvain-la-Neuve, Academia-Sybid, 1994.

²⁹Pierre BLAISE et Albert MARTENS, *op. cit.*, pp. 24-25.

³⁰Delphine BÉ, *op. cit.*, pp. 56-61. Les autres communes sont Anderlecht, Forest, Molenbeek, Saint-Josse et Schaerbeek. Voir à ce sujet André NAYER, « Limitation du séjour et de l'établissement des étrangers dans certaines communes », *L'année sociale*, mai-août 1985, n° 2, pp. 229-239.

³¹Mylène NYS, « La loi GOL, entrave à l'intégration », *La Revue Nouvelle*, 1992, n° 11, pp. 94-104.

³²Associations sans but lucratif. Annexe au *Moniteur belge* du 9 juin 1988, n° 8530.

³³Carla NAGELS, *La ZEP de St-Gilles à l'épreuve de la réussite : analyse d'une politique scolaire*, ULB, Mémoire de licence en Sociologie sous la direction de Claude Javeau, 1995-1996, pp. 72 et suivantes.

³⁴Nouria OUALI et Andrea REA, *Insertion, discrimination et exclusion. Coursus scolaires et trajectoires d'insertion professionnelle de jeunes bruxellois*, Bruxelles, ULB, 1995 (<http://www.ulb.ac.be/socio/tef/dossiers/Dossier%2011.pdf>).

...aux politiques publiques

L'action associative en faveur des immigrés a donc bénéficié d'un début de soutien de la part des pouvoirs publics dans les années 70. Il faut cependant attendre les années 80 pour que soit mise en œuvre une réelle politique publique dite d'intégration. Tandis que la construction européenne transforme peu à peu une large part d'immigrés et de descendants d'immigrés en ressortissants d'un État membre de l'Union, elle s'exprime principalement à travers les réformes successives du Code de la nationalité qui, à partir de 1984, assouplissent les conditions d'acquisition de la nationalité belge. Dans la foulée, et suite aux résultats électoraux obtenus par les partis d'extrême-droite, la création du Commissariat royal à la politique des immigrés en 1989 apporte ensuite une définition officielle de l'insertion qui « allie à la fois une visée assimilatrice (assimilation là où l'ordre l'impose), une attention à favoriser l'intégration sociale et un respect des différences culturelles dans l'espace privé »³⁵.

La Région de Bruxelles-Capitale voit le jour la même année avec pour ministre-président le bourgmestre de Saint-Gilles qui contribuera à généraliser une série d'initiatives associatives touchant l'immigration aux différentes communes bruxelloises. Surtout, alors que cette matière ne fait pas encore partie de ses attributions, son gouvernement met en place Fonds pour l'intégration et la cohabitation des communautés locales dès 1990 qui lorsqu'il échoit en 1995 à la Commission communautaire française de la région prend le nom de « Programme de cohabitation des différentes communautés locales » communément appelé « Programme Intégration-Cohabitation » (PIC). Ce programme est piloté par les communes qui sélectionnent les projets introduits par les associations, renforçant encore le partenariat entre pouvoirs publics et opérateurs locaux en matière d'insertion des immigrés³⁶.

Pourtant, arrivée tardivement, ces diverses politiques prévoyant explicitement un soutien aux organismes et autres associations qui travaillent auprès des immigrés, ne peut pallier des années d'imprévoyance. Des jeunes qui pour la plupart ne sont plus étrangers que par leurs origines font en effet l'objet d'une stigmatisation de plus en plus prononcée, ce qui renforce un sentiment d'injustice. Les tensions avec la police se multiplient et en 1991, des émeutes éclatent à Forest et s'étendent à Saint-Gilles et d'autres communes bruxelloises. Ces événements vont faire prendre conscience aux pouvoirs publics de la gravité de la situation et de la nécessité d'inscrire sérieusement les besoins de ces populations immigrées à leur agenda³⁷. C'est à la suite de ces événements que le Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés (FIPI) est créé pour financer des actions menées en faveur des populations immigrées dans des zones considérées prioritaires ; des projets seront alors subsidiés en concertation et en partenariat avec les communes et les associations. Parallèlement, des politiques de prévention et de revitalisation des quartiers seront engagées tandis qu'une attention particulière sera accordée à l'insertion socio-professionnelle. À Saint-Gilles, dès 1991, la coordination du programme PIC est alors assurée par la Mission locale³⁸. D'autres initiatives seront par la suite déployées au niveau local pour permettre aux différents intervenants et à la population de se rencontrer et d'établir un dialogue.

En définitive, l'action expérimentée par les associations de Saint-Gilles en vue d'assurer l'accueil et l'insertion des immigrés dans une perspective de reconnaissance des apports de la diversité culturelle aura trouvé un écho auprès des autorités communales et régionales. Aux différents échelons du pouvoir, ces initiatives associatives auront profondément inspiré l'adoption de politiques publiques visant au "vivre

³⁵ Andrea REA, « L'étude des politiques d'immigration et d'intégration des immigrés dans les sciences sociales en Belgique francophones », dans Marco MARTINIELLO, Andrea REA et Felice DASSETTO (éd.), *Immigration et intégration en Belgique francophone. État des savoirs*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2007, p. 132.

³⁶ Ilke ADAM, *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2013, pp. 67-70.

³⁷ Pour un récit de ces événements, voir Andrea REA, *Jeunes immigrés dans la cité. Protestations collectives, acteurs locaux et politiques publiques*, Bruxelles, Labor, 2001, 9-22.

³⁸ *Ibid.*, pp. 80 et suiv.

ensemble". Des mesures d'autant plus importantes que s'annonçaient à l'époque de nouveaux flux migratoires consécutifs à l'ouverture des pays de l'est de l'Europe suite à la fin de la Guerre froide et aux conflits déchirant l'Afrique centrale et le Moyen-Orient³⁹. Les pouvoirs publics belges feraient-ils alors seulement preuve de plus de prévoyance à l'heure où se généralisait dans l'Union européenne une politique dite d'immigration zéro mais que se posait avec de plus en plus d'urgence la question des sans-papiers ?

Tout bien considéré, cette évolution dans les rapports entre associations et pouvoirs publics allait assurer aux actions de terrain un financement structurel en même temps qu'elle signifiait pour les militants de ces associations un glissement vers la professionnalisation. En conséquence de quoi l'action des associations de Saint-Gilles en faveur de l'insertion des immigrés dans la société, tout en étant ainsi pérennisée, s'en trouverait également fixée par un cadre légal de plus en plus strict menant à son homogénéisation et laissant de cette manière de moins en moins de place aux innovations et à la réactivité des acteurs de terrain.

L'histoire récente montre – mieux vaut tard que jamais – la volonté de la Région bruxelloise de mettre en place une véritable politique d'accueil des primo-arrivants avec un parcours d'intégration et des Bureaux d'Accueil pour Primo-Arrivants (BAPA)⁴⁰. Mais dans le contexte actuel d'arrivée massive de réfugiés, ces mesures seront-elles suffisantes ?

³⁹Voir à ce sujet Emmanuelle BRIBOSIA et Andrea REA, « Le débat sur les nouvelles migrations en Belgique à la lumière des politiques migratoires récentes » dans Emmanuelle BRIBOSIA et Andrea REA, *Les nouvelles migrations : un enjeu européen*, Bruxelles, Éditions Complexe, pp. 233-259.

⁴⁰Nous renvoyons à ce sujet vers les analyses de Livia TRÉFOIS, *50 ans plus tard... le décret primo-arrivants est arrivé !*, Bruxelles, CFS asbl, 2014 et *Parcours d'accueil : suffisant pour l'intégration ?*, Bruxelles, CFS asbl, 2013 (http://ep.cfsasbl.be/sites/cfsasbl.be/ep/site/IMG/pdf/en_ligne_analyse2014_50ans_plus_tard.pdf et http://ep.cfsasbl.be/sites/cfsasbl.be/ep/site/IMG/pdf/analyse_parcours_d_accueil_suffisant_pour_integration_en_ligne.pdf).