

POLITIQUE DE L'ÉTRANGER :

L'EUROPE DU SUD FACE À L'IMMIGRATION

Sous la direction d'Évelyne RITAINE

*Ouvrage publié avec le soutien de Sciences Po Bordeaux et de la Mission Recherche (MiRE) du
ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*

LE RÉPERTOIRE DE L'HOSPITALITÉ :
MOBILISATIONS CATHOLIQUES ET POLITISATION
DE LA QUESTION MIGRATOIRE

Anna Dorangricchia

Xabier Itçaina

Si l'on consent à attribuer au phénomène migratoire une fonction de miroir des sociétés d'accueil, l'observation des phénomènes de politisation dépasse alors largement l'arène des seuls acteurs gouvernementaux et partisans. L'observation récurrente, limitée ici à l'Italie et à l'Espagne¹, d'un registre spécifiquement catholique de la mobilisation autour de l'immigration pousse vers un questionnement particularisé autour du rôle de cette Église. C'est en effet de la moindre visibilité des organisations laïques et/ou émanant d'autres sphères religieuses qu'a surgi cette interrogation. La figure de l'étranger démuné semble avoir été plus aisée à saisir pour le catholicisme, à la fois en tant qu'appareil et comme système de représentations. Mais en retour, la politisation récente de la question migratoire en Italie et en Espagne a constitué une véritable mise à l'épreuve des modalités de l'engagement catholique, et plus généralement, des liens entre catholicisme, politique et démocratie dans ces deux pays. L'activisme catholique, au cœur de la politisation de l'immigration constitue en ce sens un effet direct de la sécularisation du politique dans ces sociétés et non pas le simple résidu d'une influence passée. Il n'est pas question ici de nier la sécularisation des sociétés italienne et espagnole, au double sens de différenciation d'institutions sociales autonomes et d'affaiblissement de l'intégration et de l'attachement religieux². Ici comme ailleurs, la modernité s'est signalée par une perte de plausibilité des structures de crédibilité religieuses. Des secteurs toujours plus nombreux de la société et de la culture se sont soustraits à l'autorité des institutions et des symboles religieux ; la vie culturelle, l'« idéation » et les sciences se sont développées à titre de perspectives autonomes³. La dérégulation des systèmes de croyance s'est traduite par l'émergence d'un sujet croyant autonome, moins dépendant de l'institution monopolisant les biens de salut⁴.

Mais peut-être est-ce précisément par ses traductions politiques que la sécularisation a paradoxalement fourni une nouvelle opportunité pour la re-légitimation sociale de l'Église

catholique en Italie et en Espagne. La différenciation du politique et du religieux ne s'est véritablement institutionnalisée en Espagne que durant la transition démocratique, en grande partie grâce au choix stratégique de la part de l'Église de ne pas soutenir la création d'un grand parti démocrate-chrétien, qui aurait constitué une sorte de maintien déguisé du confessionnalisme. En retour, le ralliement de l'Église à la démocratie a permis de faire accepter cette dernière par des secteurs nostalgiques de l'ancien régime. En Italie, la chute de la Démocratie chrétienne au début des années 1990 a, d'une part, affaibli les traductions politiques et partisans immédiates du catholicisme, mais elle a du même coup délesté l'Église du soupçon permanent de manipulation politique. En la déconnectant d'un régime autoritaire confessionnel en Espagne, d'un système partisan à prétention hégémonique en Italie, la sécularisation du politique a ainsi favorisé l'ajustement de l'institution catholique aux nouvelles conditions du pluralisme démocratique. On a pu parler de sécularisation interne de l'Église, marquée par une montée en puissance des thèmes éthiques, au détriment des thèmes strictement religieux et surtout de la conception intégraliste d'une société politique totalement chrétienne. Mais la fin des systèmes hégémoniques ne s'est pas traduite par une perte d'influence de l'Église dans les espaces publics. En renforçant ses engagements sur les problèmes sociaux sectoriels, l'Église catholique s'est ainsi retaillée une position d'« autorité morale écoutée »⁵ en bénéficiant du vide laissé par la sécularisation rapide du politique. Elle trouve d'autant plus d'écho que ce repositionnement s'exerce sur des pays où « l'empreinte identitaire »⁶ catholique reste forte sans pour autant induire une orientation politique prédéterminée.

Ce réajustement montre la malléabilité de la structure catholique, qui parvient ainsi, une fois de plus, à changer sans changer. En effet, un tel positionnement éthique qui replace l'action sociale au cœur des dispositifs renoue avec la très ancienne recherche d'une troisième voie catholique, entre libéralisme et socialisme, basée sur la société civile. Dans le nouveau contexte de postsécularisation (ou de sécularisation inachevée ?), l'Église catholique est sur une posture intermédiaire dans les deux pays : elle n'est plus aussi explicitement insérée dans les structures gouvernementales et partisans - avec cependant un poids plus important des partis catholiques en Italie qu'en Espagne - mais elle continue de disposer d'un réseau organisationnel suffisamment dense pour être opérationnelle, y compris sur des enjeux émergents. Ce faisant, l'Église maintient son attitude duale qui, depuis le Syllabus de 1864, la fait osciller entre refus intransigeant des valeurs modernes et engagement pour sauver un

ordre social menacé de subversion. Le nouvel activisme du tiers secteur catholique, issu de la relative neutralisation politique de l'institution, interdit d'en faire le simple relais politique de tel ou tel secteur.

Ce retour paradoxal de l'institution catholique sur la scène sociopolitique *via* la sécularisation prend toute sa dimension dans le traitement de l'enjeu migratoire. En Italie comme en Espagne, l'immigration est soumise à un double phénomène de politisation, en étant saisie à la fois dans les concurrences politiques et dans les agendas gouvernementaux. Dans ce contexte, l'Église catholique produit un répertoire de l'hospitalité original, qui s'exprime sur trois registres. D'une part, la politisation du thème migratoire a poussé l'Église à agir comme un groupe de pression parmi d'autres auprès des gouvernements dans le processus de mise en normes de l'étranger. Cette action a connu des issues diverses, en fonction des degrés d'ouverture du système et des conjonctures politiques (1). Le fait que l'action sociale de l'Église s'exprime sur un enjeu en voie de politisation n'est pas sans effet en retour sur l'institution catholique. Celle-ci ne peut se contenter d'appliquer son référentiel caritatif traditionnel : en se posant immédiatement comme politique, l'immigration pousse l'Église vers des positions plus solidaristes, c'est-à-dire exigeant des solutions collectives relevant de la puissance publique. À mi-chemin entre pratiques caritatives et discours solidaristes⁷, la notion d'hospitalité vient fonder ce répertoire catholique émergent. La politisation de l'immigration a poussé l'Église à puiser dans des répertoires d'action et de justification différents, piochant tour à tour dans les logiques caritative, solidariste, utilitariste et directement politique (2). Une institution religieuse, enfin, n'est pas un groupe de pression similaire aux autres. Il y a une spécificité du mode de production religieux du sens collectif, qui se définit d'abord comme l'appartenance à une lignée croyante⁸. La relation entre religion et politique est caractérisée par cette tension entre l'impératif radical de continuité avec la tradition, caractéristique du religieux, et l'autonomie du sujet-citoyen qui définit le politique. La différence entre les deux sphères est irréductible à une acceptation inconditionnelle de la démocratie par l'Église. L'« intransigeantisme » catholique a ici deux versants. Il refuse d'une part le relativisme démocratique : en matière de droits des immigrés, il y a des valeurs qui ne se laissent pas réduire au résultat arithmétique d'un vote. Mais ce refus du relativisme a son pendant religieux : l'émergence de l'islam est ainsi traitée de façon ambivalente par une Église catholique désormais en lice au sein d'un marché religieux. En ce sens, l'immigration induit non seulement une recomposition du paysage religieux sud-européen, mais met

également la matrice catholique face à ses propres contradictions par une confrontation inédite, ou en tous les cas historiquement oubliée, avec l'altérité religieuse (3).

1 - L'institution catholique et la mise en normes de l'étranger

La politisation de la question migratoire passe d'abord par la production d'une norme sur l'étranger par les États espagnol et italien. En participant de façon active à ce processus dans ses différentes phases (représentation, réclamation, décision), l'institution catholique a fortement contribué à structurer le débat public (le forum) qui émerge dès le milieu des années 1980 autour de l'immigration. Cette politisation n'a cependant pas forcément signifié que l'Église catholique ait eu systématiquement accès à l'arène⁹ du débat, au véritable espace de négociation et de décision. En retour, la politisation des antagonismes et des exigences autour de l'immigration a contribué à remettre en cause les normes antipolitiques qui habituellement, chez les catholiques, décourageaient le processus de politisation¹⁰.

Représenter : l'Église comme groupe de pression

L'Église catholique, dans cette première perspective, peut être considérée comme un groupe de pression, en tant que structure non étatique cherchant à influencer la formulation et la mise en œuvre de la politique publique de l'immigration. À l'image de la *Church of England* analysée par W. Grant¹¹, l'Église catholique en Italie et en Espagne est un groupe de pression de nature ambivalente. Elle est un groupe de pression « sectionnel » (*sectional group*) dans la mesure où elle représente d'abord les intérêts de l'institution catholique (au sens large comme au sens restreint) auprès des pouvoirs publics. Mais elle est aussi un groupe « causal » (*cause group*) qui se mobilise sur des causes, fondées sur des croyances et des principes, comme les droits des immigrés. La participation est restreinte dans le premier type de groupe, elle est plus ouverte dans le deuxième. L'imbrication permanente des deux niveaux est essentielle pour saisir tout ce qui se joue ici dans l'interaction entre l'Église et le pouvoir politique.

P. Braud¹² distingue quatre modalités dans l'intervention des groupes d'intérêt. Les pressions indirectes sont identifiables lorsque les groupes d'intérêts cherchent à mobiliser en leur faveur des soutiens dans l'opinion publique ou auprès d'autres organisations susceptibles de faire alliance avec eux. L'appel à l'opinion se fait par le débat public, des campagnes de communication, voire des actions spectaculaires. La défense d'intérêts particuliers est ici rationalisée en termes d'intérêt général. Une telle codification est particulièrement adaptée

aux appareils religieux, qui disposent d'un système interprétatif propice à une telle montée en généralité des problématiques particularisées. Les pressions externes directes, ensuite, ont pour caractéristique commune de ne pas s'insérer dans un processus institutionnel. Ces pratiques de lobbying ne sont pas très repérables ici, exceptées sous la forme d'intervention informelle d'experts réputés catholiques. En revanche, l'Église est très présente en termes de participation institutionnalisée aux processus décisionnels. De manière ponctuelle ou permanente, les pouvoirs publics italien et espagnol ont organisé la concertation avec les groupes mobilisés autour de l'immigration, avant d'opérer leurs choix en matière de politique publique. Pour les pouvoirs publics, l'avantage est double : en termes techniques, la consultation fournit de l'expertise sur un domaine neuf pour l'État, en termes politiques ensuite, la confrontation préalable entre intérêts contradictoires ne peut qu'améliorer un processus décisionnel sensé être fondé sur la concertation. Cette participation peut prendre plusieurs formes. Durant le stade préparatoire de la réforme, la représentation ès qualités de tel ou tel groupe d'intérêt peut être institutionnalisée : c'est, par exemple, l'audition en commission parlementaire des Caritas sur la question migratoire. Ensuite, une administration consultative ou polysynodie peut être instituée : l'instauration de conseils supérieurs comme les Forums pour l'immigration auprès d'instances gouvernementales ou régionales en est l'illustration. Enfin, des sièges peuvent être attribués dans des assemblées délibérantes, ce qui n'est pas vraiment le cas ici, sauf à l'échelle locale. Dans une quatrième configuration, la gestion directe d'une mission de service public peut être confiée à un groupe d'intérêt, ce qui a pu survenir localement avec la gestion associative de centres d'accueil d'immigrés. Dans toutes ces modalités d'intervention, c'est surtout au moment de la mise sur agenda et de la fabrication des lois que l'Église catholique a pu intervenir.

Réclamer : l'Église catholique et la mise sur agenda de la question migratoire

En Espagne comme en Italie, l'Église catholique est l'acteur central, avec les syndicats, de la construction sociale des attentes politiques autour de l'immigration. Elle participe à ce titre à la définition problématique de la situation des immigrés, et à la formalisation de revendications collectives. L'encadrement normatif de l'étranger n'est donc pas issu d'une pure initiative politique : elle fait en Espagne comme en Italie l'objet d'une demande de la part de groupes de pression dès le début des années 1980, avec un rôle prédominant des structures lourdes traditionnelles : syndicats et Église catholique. Cette dernière n'arrive pas là en terrain vierge. Ce sont en effet les structures diocésaines (les Caritas en particulier), qui ont encadré

depuis l'après-guerre les émigrés espagnols, italiens ou portugais. L'inversion, d'ailleurs est progressive : lorsque la Caritas espagnole fonde un programme d'immigration en 1984, il s'agit d'abord de répondre au problème des immigrants temporaires portugais arrivant en Espagne. À Turin, le service diocésain de la *Migrantes* est créé en 1975 pour aider les immigrants du sud de l'Italie. Très vite, cependant, ce sera l'immigration extra-européenne qui prendra le dessus. La pression sur les gouvernements se double d'une restructuration interne des organisations catholiques. Des programmes d'immigration remplacent progressivement des programmes d'émigration. Les Caritas nationales intègrent les groupes internationaux sur ce thème (la Caritas espagnole participe dès 1983 à la constitution du groupe de travail mobilité de Caritas Europe), des expertises pionnières sont produites (la Caritas espagnole publie en 1985 l'étude sociologique *Los inmigrantes extranjeros en España*), les Caritas commencent (dès 1983 en Espagne) à s'occuper de régularisations et d'assistance aux migrants. En Italie, les Caritas, détachées des œuvres pontificales seulement depuis 1971, s'orientent également progressivement vers ce nouveau destinataire, tout en participant à la mise sous pression des gouvernements successifs. Les premiers incidents xénophobes y ont lieu dans les années 1980, provoquant de vives réactions, plutôt guidées par un solidarisme antiraciste, dans les organisations catholiques et les syndicats. Autant de mobilisations qui contribuent fortement à la mise sur agenda de la question migratoire et à une politisation interne de certaines branches de l'institution catholique.

Les deux premières lois italiennes importantes sur l'immigration, celles de 1986 et 1990, sont votées dans un climat de consensus, la demande de norme n'émanant pas tant des appareils partisans, mais plutôt de la société civile, organisée autour des deux grands universalismes, chrétien et socialo-communiste¹³. En 1986, le lobbying auprès des pouvoirs publics est mené par le *Comitato per una legge giusta*, un comité d'initiative catholique composé, entre autres, de trois syndicats (CGIL - *Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, UIL - *Union Italiana del Lavoro*, CISL - *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*) et du réseau des associations chrétiennes des travailleurs italiens (ACLI - *Associazioni Cristiana Lavoratori Italiani*). Les associations catholiques jouent ici un rôle de tout premier plan dans la mise sur agenda de cette première loi. Quelques années plus tard, un Pacte dénommé *Nuovi diritti di cittadinanza per un Parlamento anti-razzista* est soumis par le mouvement associatif aux candidats des législatives d'avril 1992. Soixante-dix députés et vingt sénateurs y adhérant sont élus au cours de la législature suivante, et coordonnent leur

action politique en liaison avec les associations initiatrices du projet, dont Caritas, la Fédération des Églises évangéliques italiennes et l'ACLI. Au final « le déterminant principal du large consensus parlementaire en matière d'immigration a été la convergence d'intérêts entre organisations syndicales et organismes de solidarité (qui entretiennent depuis toujours des rapports de concertation et de coopération avec la gauche et les forces catholiques), et non pas une convergence idéologique abstraite entre partis politiques »¹⁴. Une conclusion assez similaire pourrait être tirée pour l'Espagne, au vu du rôle de mise sur agenda des associations catholiques et des syndicats au début des années 1980. La norme produite par le gouvernement socialiste, cependant, ne correspond pas forcément aux attentes associatives. Votée de façon quasi consensuelle, la première loi sur l'étranger (loi 7/1985) sera jugée « policière et de contrôle » par Caritas. L'association produit à cette occasion des propositions alternatives, dont aucune n'est retenue¹⁵. Mettre la question sur l'agenda, en somme, ne garantit pas l'orientation de son traitement politique ultérieur.

Décider : sollicitation et/ou marginalisation des médiateurs catholiques

La médiation catholique en matière de politique migratoire s'exerce alternativement sur les registres du généraliste et du courtier¹⁶. En tant que généraliste, le médiateur catholique construit du sens commun sur l'immigration, entre des milieux institutionnels qui ne recourent ni aux mêmes savoirs ni aux mêmes représentations (dimension cognitive de la médiation). L'activité du courtier consiste quant à elle à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (dimension stratégique de la médiation). Le basculement d'un registre à l'autre, et, partant, la portée de l'influence réelle des catholiques sur la fabrication des normes, dépend en grande partie des conjonctures politiques nationales. Il n'est pas inutile, à ce titre, de revenir brièvement sur la genèse des productions législatives dans chacun des deux pays. Nous avons souligné le rôle décisif des catholiques dans la mise sur agenda des premières lois italiennes de 1986 et 1990. Le changement de fond qui ébranle le système politique italien au début des années 1990 ne signifie pas pour autant la fin de l'interventionnisme catholique, bien au contraire. Malgré la chute de la Démocratie chrétienne, l'activisme catholique s'accroît, alors que les confédérations syndicales perdent de la visibilité sur cet enjeu. Pour les catholiques, l'accès à l'arène ne se fait plus par la médiation partisane, mais directement depuis les organisations

(surtout Caritas et *Migrantes*). L'élaboration de la loi Turco-Napolitano (loi 40/98), adoptée en mars 1998 par un gouvernement de coalition de gauche, témoigne de cette influence catholique, cette fois surtout par le biais de *Migrantes*. G. Zincone et L. Di Gregorio¹⁷ soulignent que les organisations religieuses (catholiques et autres) semblent avoir été privilégiées par rapport aux associations laïques. Le rameau catholique joue ici un rôle de tout premier plan lors des rédactions des premières moutures du projet législatif. Ce sont en effet un juriste catholique de Milan et le secrétaire pour la coordination nationale des *Migrantes* qui, au sein de la commission parlementaire Contri instituée dès 1993, rédigent la première proposition de loi. Désavouée par la commission, leur proposition arrive modifiée au débat parlementaire. Après le retrait des deux experts catholiques, le jeu se referme au profit des fonctionnaires ministériels, qui jouent un rôle décisif durant la phase finale de rédaction du projet de loi au sein de la commission Turco. Quelques experts, proches des associations catholiques et laïques sont exclus des travaux des commissions, mais d'autres sont auditionnés sur les propositions d'amendements, dont certaines sont retenues. Au final, la loi est votée en mars 1998, au terme d'un compromis monté par le gouvernement de centre-gauche : le droit de vote des immigrants est supprimé du projet, en échange de l'arrêt de la stratégie d'obstruction parlementaire menée par l'opposition (centre-droit et droite, surtout *Alleanza nazionale*). Par rapport à leur proposition d'origine, les experts catholiques reprochent à la nouvelle norme d'avoir privilégié la dimension de contrôle des flux¹⁸. Ceci étant, la loi contribue également à l'institutionnalisation de la présence du tiers secteur dans des organismes consultatifs comme le Conseil national pour le problème des étrangers et leurs familles, les Conseils territoriaux pour l'immigration, créés à l'échelle provinciale, et en leur octroyant la possibilité de « garantir¹⁹ » les nouveaux arrivants.

Trois années plus tard en revanche, le forum institué par la loi Turco-Napolitano auprès du ministère des Affaires sociales, auquel participent des associations laïques mais également plusieurs organisations religieuses, catholiques ou pas, n'est pas consulté sur le projet de révision de la loi Turco-Napolitano en 2001 porté par la nouvelle majorité de centre-droit, et votée en juin 2002 au Parlement (loi Bossi-Fini). Ces organisations ne sont pas sollicitées avant la discussion de la loi en commission. La Caritas et d'autres organisations sont auditionnées pendant les débats parlementaires, avec les syndicats, mais regrettent d'avoir été appelées trop tard, et surtout que leurs observations n'aient pas été retenues²⁰. Si les associations catholiques, pour le coup, se retrouvent majoritairement repoussées sur une position protestataire, des parlementaires catholiques, membres de la coalition majoritaire,

parviennent à influencer sur certaines dispositions du projet de loi, dans un sens modérateur. Les catholiques de la majorité (et... la Ligue) s'opposent ainsi en juillet 2001 au délit pénal d'immigration clandestine tel qu'il était présenté par *Alleanza nazionale*, dans la première mouture du projet. La proposition est effacée du projet adopté par le Conseil des ministres. Les catholiques de l'UDC²¹ jouent ainsi de leur position médiatrice - le courtier l'emportant ici sur le généraliste - pour tenter d'atténuer la portée répressive du texte, grâce, par exemple, à la présentation d'un amendement en avril 2002 demandant la régularisation pour tous les travailleurs immigrés²². Autant de positions médianes qui placent les catholiques, au sein de la majorité, en porte à faux surtout vis-à-vis de l'axe Bossi-Berlusconi²³. La lecture sécuritaire l'emporte cependant largement, et la stratégie du compromis²⁴ choisie par les parlementaires centristes, tout en donnant des gages au monde associatif et à l'opinion publique catholique, ne remet pas en cause l'orientation générale du texte. L'intervention de l'UDC témoigne cependant d'un certain retour d'une médiation partisane catholique, sans que l'on puisse parler de retour à une forme équivalente à la Démocratie chrétienne d'avant 1992.

En Espagne, les médiateurs catholiques ne disposent pas d'une forte structure partisane parlementaire explicitement confessionnelle. En revanche, le volet associatif du catholicisme militant présente une structuration et un activisme assez comparables à la configuration italienne. C'est en particulier la confédération espagnole des Caritas diocésaines qui exerce un rôle de pression et de proposition sur les parlementaires et le gouvernement, pour tenter d'influer sur la législation migratoire dans un sens plus intégrationniste. Les effets de ce travail politique varient, ici aussi, suivant la configuration politique, sans que la portée de l'influence catholique puisse être réduite à un clivage gauche-droite. Le clivage noué autour de la première loi (1985) n'empêchera pas la mise en place d'un dialogue entre ONG et administration. Celui-ci prendra une forme routinière à partir de la création en 1995 du *Foro para la inmigración*, un organisme consultatif paritaire composé de représentants d'ONG, de syndicats, du patronat et de l'administration. Selon J. Casey²⁵, le Forum aurait été instrumentalisé par le PSOE pour légitimer la réforme, par décret, du règlement d'application de la loi de 1985. Caritas, lors de ce changement qui a quasiment valeur de loi, se joint à d'autres organisations (*Andalucía Acoge*, ASTI²⁶, syndicats) pour faire des contre-propositions. Un recours est déposé devant le Conseil d'État. Celui-ci donne un avis favorable, mais le gouvernement rejette la proposition Caritas, qui se voit ainsi de nouveau projetée dans la sphère protestataire. Lorsqu'en 1999, à l'initiative des nationalistes catalans de

Convergencia i Unió, puis d'*Izquierda Unida* et du Parti socialiste (entre-temps passé à l'opposition), un projet de réforme de la loi de 1985 émerge, une sous-commission à l'immigration est constituée au Congrès des députés. Caritas y est convoquée deux fois, soit par le biais du promoteur des 50 propositions de Girone²⁷, soit par le fondateur du programme immigrants de la Caritas nationale. Au final, la loi votée en décembre 1999 (loi 4/2000) est globalement évaluée positive par la Caritas, surtout sur les points concernant le logement, la santé, le regroupement familial. La préparation complexe de la loi et les transactions interpartisanes font que le consensus est loin d'être atteint, y compris au sein des ONG.

Après le revirement du Parti populaire en décembre 1999²⁸, 17 ONG, les syndicats UGT et les Commissions ouvrières quittent le Forum de l'immigration, considérant avoir été ignorés pendant les négociations sur la réforme de la loi, et pour protester contre les amendements restrictifs apposés par le Parti populaire. C'est finalement la version la moins éloignée du « paradigme issu des ONG »²⁹ qui l'emporte, grâce à une coalition des voix de l'opposition. En revanche, lorsque le Parti populaire, fort de sa majorité absolue depuis mars 2000, entreprend de réformer la loi dans un sens plus restrictif, les Caritas, rejoignant ainsi la Commission épiscopale des migrations et les ONG laïques, se voient rejetées vers une position protestataire. Le maintien de Caritas au sein d'un Forum réformé en 2001 dans le sens d'un contrôle gouvernemental renforcé, maintient cependant un accès, fût-il symbolique, aux espaces de décision. La loi (loi 8/2000), adoptée en décembre 2000, entre en vigueur en janvier 2001, et provoque immédiatement des mobilisations. Caritas, tout en soutenant partiellement le mouvement social, tente de maintenir un lien structurant avec l'arène, en proposant au gouvernement 113 amendements à la nouvelle norme³⁰. Le règlement d'application de la loi, promulgué en juillet 2001, reste cependant dans l'optique gouvernementale. Caritas et la Conférence épiscopale espagnole, enfin, critiquent dès juin 2002, le projet de « réforme de la réforme » annoncé par le gouvernement. En ce sens, les lois adoptées en septembre et en novembre 2003, qui viennent réajuster l'ensemble des normes légales en matière d'immigration, sont jugées répressives et inégalitaires par les organisations sociales. L'alternance politique de mars 2004, et l'annonce par le gouvernement socialiste d'une nouvelle réforme semble cependant relancer un processus de concertation. La Caritas y participe lorsqu'elle présente, dès juin 2004, avec la Commission Espagnole d'Aide aux Réfugiés (CEAR) la première phase d'une proposition intégrale pour « impulser un consensus social en matière d'immigration »³¹. Le rapprochement des associations et du gouvernement autour d'une approche consensuelle (dépolitisée ?) de l'immigration ne signifie

pas pour autant que les points de vue soient désormais confondus. Le règlement de la loi, issu en octobre 2004 d'un véritable dialogue social, s'il s'éloigne du discours sécuritaire pur, ne recouvre pas exactement pour autant les conceptions associatives. Il s'agira, à moyen terme, d'observer la réception par les milieux associatifs d'une politique gouvernementale qui semble prendre une tonalité avant tout utilitariste, voyant l'immigrant comme une ressource d'abord économique et démographique.

En Italie comme en Espagne, loin de refuser cet aspect de la politisation de l'enjeu migratoire, les organisations catholiques tentent d'influer directement sur le contenu de la norme. Cependant, ce discours de l'expertise politisée, limité aux seules organisations sociales en Espagne, longtemps relayé en Italie par une formation partisane, voit son efficacité fortement cautionnée par les conjonctures politiques, qui peuvent valoriser, instrumentaliser ou neutraliser ce type de mobilisation. Dans les deux pays, les associations catholiques ont été fortement sollicitées sur l'avant-dernière production législative (1998 en Italie, 1999 en Espagne), avant d'être plutôt marginalisées sur les dernières normes (2001-2002 en Italie, 2000 et 2003 en Espagne), produites dans un contexte de codage sécuritaire de l'immigration. S'ajoute à ce facteur conjoncturel une dimension stratégique : derrière une mouvance catholique mobilisée autour de la cause immigrée se trouve une institution religieuse (*sectional group*) qui, dans le même temps, négocie avec la puissance publique le maintien de ses positions à l'école ou dans les services sociaux. L'imbrication des deux postures entre en jeu au moment de mesurer la portée de l'influence catholique dans la production de normes.

2. Un intégrateur par défaut ? Quatre figures catholiques de l'immigré

La norme ne fixe qu'un cadre général, qui se concrétise par des mesures d'application. C'est là qu'interviennent les organisations catholiques qui, sans abandonner le répertoire de la protestation constructive, fabriquent de l'intégration par défaut. La politisation, en effet, a ses échelles. La tension entre postures caritatives et solidaristes, fondatrice du répertoire de l'hospitalité, se traduit différemment au niveau local, c'est-à-dire là où l'expert, le bénévole et le donateur sont confrontés à la présence physique du migrant, et au condensé de problèmes sociaux qu'il représente. La logique altruiste, ici, est mise à l'épreuve des faits et des perceptions mutuelles. Les organisations catholiques se retrouvent alternativement et parfois simultanément sur des positions protestataires et gestionnaires, dans un rapport souvent supplétif à l'action publique. À défaut d'une politique d'intégration claire, la gestion au

quotidien des migrants se fait en Italie comme en Espagne dans un partenariat avec la puissance publique, plus ou moins institutionnalisé dans des procédures rendues routinières. L'arrivée constante et l'installation - souvent dans une précarité durable - d'étrangers, légaux ou illégaux, banalisent les situations d'urgence et instaurent un état permanent de dérégulation. L'introduction à la complexité de la société d'arrivée se fait souvent *via* les corps intermédiaires issus de la société civile. Les espaces de référence religieuse offrent ainsi une gamme de services religieux et sociaux, avec une large prédominance (sans être exclusive) de l'offre catholique³². Le rapport de substitution qui s'instaure de la sorte génère un modèle implicite d'intégration par le bas³³.

G. Zincone et L. Di Gregorio³⁴ ont dressé une typologie des prises de position développées par la constellation d'acteurs mobilisés autour de la thématique migratoire en Italie. Il s'agit d'une part des postures solidaristes, visant, au risque d'un rejet par certaines catégories de la population, à augmenter les droits des migrants, en recherchant surtout à protéger les éléments les plus faibles. Pour l'approche fonctionnaliste, les flux doivent être régulés sur la base des demandes domestiques de travail, tout en évitant l'enracinement des immigrés dans leur pays d'accueil. Cette position risque de rendre légitime le rejet politique, et de renforcer les perceptions des immigrés comme des exclus. Dans une perspective légaliste-répressive, l'objectif est de réprimer l'illégalité et en particulier le crime associé aux migrants. Une telle posture peut être politiquement rentable, mais risque d'assimiler les migrants sans-papiers et ceux dont le permis de séjour a expiré à des criminels. Enfin, l'approche identitaire consisterait à encourager l'entrée des immigrants les plus semblables autant en termes nationaux (étrangers d'origine italienne) que culturels (catholiques). Cette approche suppose une citoyenneté basée sur le lignage et la religion, ce qui ne correspond pas aux principes démocratiques. En tant qu'acteur central des *advocacy coalitions* constituées autour de l'enjeu migratoire, l'Église catholique développe en Italie comme en Espagne un répertoire original du fait même de sa capacité à mobiliser simultanément plusieurs de ces représentations. Le répertoire de l'hospitalité se construit ainsi autour d'au moins quatre interprétations, qui correspondent à autant de figures de l'immigré : l'interprétation caritative (le nécessaire), solidariste (le frère - camarade), utilitariste (le travailleur), et politique (le citoyen potentiel).

Logique caritative : l'immigré comme nécessaire

La première représentation de l'immigré pour les organisations catholiques est sans doute celle du « nécessaire », sorte de substitut contemporain à l'objet traditionnel de la charité chrétienne. Dans cette perspective, le rapport à l'État est minimal, et fonctionne sur le registre de la subsidiarité. L'intervention étatique en matière sociale repose d'abord sur un sens de l'obligation morale et sociale, elle ne doit intervenir que dans le cas où les corps intermédiaires (famille, réseau associatif, relations professionnelles) se révéleraient incapables de remplir ce rôle. L'action catholique repose ici sur une mémoire historique forte. L'Espagne, le Portugal, l'Italie (et la Grèce) forment, du moins à ce titre, un modèle d'État-providence dont la genèse a été marquée par l'interaction souvent conflictuelle entre l'Église et l'État, et par une confrontation des principes de subsidiarité et de solidarité³⁵. Le tiers secteur, dans ce contexte, joue un rôle important dans les politiques sociales, sans pour autant que ce lien, passant plutôt par des logiques d'arrangement mutuel, soit toujours réglementé. Du statut d'agent central du *welfare* méridional, l'Église est désormais en position de subordination sociale relative dans des situations post-transitoires ou postcrises politiques. L'aide sociale catholique continue d'agir sur le registre de l'assistance, surtout dans des domaines comme l'immigration où l'action publique est défaillante. La structure même de l'Église catholique fournit un socle à cette représentation. Le maillage territorial serré, basé sur des structures parfois multiséculaires permet aux acteurs catholiques de penser et d'agir aussi bien à l'échelle internationale qu'à celle de la paroisse de quartier. Ce rapport au territoire constitue dès lors un avantage comparatif fort, à la fois sur la puissance publique et sur les organisations laïques. Enfin, une éthique forte du don, portée par le réseau serré des bénévoles paroissiaux, constitue le socle de la lecture caritative³⁶.

L'offre caritative de l'Église, traditionnellement réservée à la Caritas, a dû se restructurer en direction de ce nouveau destinataire, une reconversion initiée à compter des années 1980. Ainsi a-t-on vu émerger en Italie et en Espagne des Délégations diocésaines des migrants ou Pastorales diocésaines des migrants, directement spécialisées sur l'enjeu migratoire. La division du travail entre les deux structures catholiques s'est faite de façon plus ou moins harmonieuse, suivant les configurations diocésaines. En règle générale, cependant, la Pastorale des migrants (ou *Migrantes*) s'est vue confier une approche plus globale de la personne migrante, incluant son accompagnement spirituel, alors que la Caritas s'est davantage chargée de l'aide sociale. À Madrid, le risque d'empiètement s'est soldé par un pacte entre les organisations : à la Délégation diocésaine reviendrait désormais, au-delà du

spirituel, tout le dossier de l'assistance juridique, alors que la Caritas serait chargée de l'aide sociale. Cette dernière structure bénéficie pour ce faire d'un réseau territorial particulièrement serré avec une implantation sur 80 % des 464 paroisses composant le diocèse de Madrid. Dans certains cas (Pampelune), l'évêque peut décider de faire fusionner la Caritas et la Délégation aux Migrants, dans d'autres (Turin), c'est la *Migrantes* qui fournit l'essentiel des services, dans d'autres (Milan), la répartition théorique est plutôt respectée, etc. La large autonomie des Caritas diocésaines vis-à-vis de leur confédération nationale renforce cette variabilité. De façon générale, les organisations ont su convertir leurs ressources en fonction de la nouvelle urgence. À ce titre, l'apprentissage politique que constitue pour la société d'accueil l'irruption du phénomène migratoire s'est doublé ici d'un apprentissage organisationnel.

Logique solidariste : l'immigré comme frère/camarade

Face à la politisation du thème migratoire, une position purement caritative est rapidement apparue comme intenable au sein même de l'Église catholique. La lecture politique a ainsi généré une représentation de l'immigré comme victime d'une situation d'inégalité sociale et politique. À la figure du « frère dans le Christ » se joint ainsi celle du camarade de lutte. Ici, la primauté n'est pas tant donnée au principe de subsidiarité qu'à celui de solidarité : l'individu citoyen est plus directement visé par l'action publique : on demande à l'État d'être plus actif suite à l'affaiblissement d'autres types de relations sociales (communautaires ou liées au tiers secteur)³⁷. Dans cette perspective, l'Église se retrouve plus proche des syndicats et des associations laïques que des organisations purement caritatives. Cette nouvelle proximité se traduit par un discours de la protestation, relayé par des répertoires d'action spécifiques : certaines branches - on y reviendra - de l'institution catholique soutiennent ainsi les grèves de la faim des sans-papiers à Barcelone et en Murcie en janvier-février 2001 ou à Trévise en 2002. En termes d'acteurs, ce second niveau est moins le fait des bénévoles paroissiaux que celui des professionnels des services sociaux ecclésiaux et de membres du clergé.

Les prises de position des évêques par rapport aux normes régissant l'immigration s'inscrivent dans ce virage solidariste, à quelque nuance près. À chaque version plus restrictive de la norme les organisations catholiques, hiérarchie épiscopale en tête, rejoignent le flot des syndicats et des ONG promigrants dans un même concert de protestation, en critiquant le manque de mesures d'intégration. C'est le cas par exemple de la critique de la

conférence épiscopale espagnole contre la loi 8/2000³⁸, réitérée en juin 2002, lorsque les évêques critiquent le projet de réforme annoncée par le Parti populaire, et se disent préoccupés par un sommet européen de Séville focalisé sur « des mesures de contrôle de l'immigration, sans aucune mesure d'intégration des collectifs concernés. » L'épiscopat italien campe, dans sa majorité, sur des positions assez proches. Ici, en revanche, les positions intégrationnistes fortes sont assorties d'une réserve concernant l'ouverture totale des frontières. En mars 1999, M^{gr} Ruini, alors président de la Conférence épiscopale italienne, parle pour la première fois de « sécurité » et condamne l'immigration clandestine. Ce positionnement, qui a pu être interprété comme divergent vis-à-vis de la position papale (favorable, sur le principe, à la régularisation de tous les clandestins), met l'accent sur une position assez légaliste des évêques italiens. Il s'agit à la fois de la fin d'un certain angélisme (*buonismo*), mais également pour M^{gr} Ruini de la recherche d'une position médiane entre les « intégrationnistes » et la tendance la plus conservatrice de l'épiscopat³⁹. La nuance légaliste, plutôt que sécuritaire, de l'épiscopat en 1999 n'invalide pas un positionnement majoritairement critique sur les versions restrictives de la législation. Ainsi voit-on le même cardinal Ruini (toujours président de la Conférence épiscopale) critiquer en mars 2002 deux aspects dans la dernière loi Bossi-Fini : le fait d'avoir lié le contrat de séjour au contrat de travail, et d'avoir limité le droit au regroupement familial⁴⁰. Une prise de position qui, bien entendu, suscite des réactions diverses dans la majorité parlementaire : pour Alliance nationale, l'accueil et la solidarité envers les extra-communautaires légaux sont les piliers fondamentaux du gouvernement, sans qu'il y ait à revenir sur la loi en vigueur ; les catholiques de l'UDC, en revanche, soutiennent le cardinal Ruini et s'engagent à améliorer la loi afin de donner plus d'équilibre à la solidarité et aux besoins des familles.

De façon interne, une organisation comme la Caritas évolue dans son traitement de la question migratoire. D'une démarche purement assistantielle⁴¹, l'organisation évolue vers une mise sous pression des pouvoirs publics, mais également vers une responsabilisation de l'immigrant : « Faire de l'immigrant le responsable de sa propre intégration. L'immigrant, pour Caritas [espagnole], n'est pas un exclu, mais une personne vulnérable, ce qui est très différent. Considérer l'immigrant comme un exclu pousserait à adopter une attitude paternaliste à laquelle Caritas ne croit pas »⁴². Une doctrine similaire est à l'œuvre parmi les organisations italiennes. Pour le responsable de la Migrants de Turin, son organisation a abouti à la question migratoire en traitant de problèmes sociaux plus génériques, sans attendre

que l'immigration devienne l'objet d'un débat politique. Localement, *Migrantes* tente d'extraire les personnes de leur condition d'immigré, pour en faire des citoyens à part entière. Enfin, en Espagne comme en Italie, l'aide juridique, l'action sociale et l'éducation interculturelle sont complétées par une réflexion sur le codéveloppement des pays d'origine. Quant au migrant, consommateur d'aide sociale dans un premier temps, idéalement coproducteur de sa propre intégration ensuite, celui-ci se retrouve d'abord face à l'accueil bénévole dans les paroisses. De bénéficiaire d'un acte caritatif, il peut - ou pas - traduire sa situation individuelle en problème collectif, soit en interagissant directement avec le second niveau des « aidants » (les experts), soit en rejoignant telle ou telle ONG laïque ou une association de migrants, dans un souci de mutualisation des risques et des ressources⁴³.

Logique utilitariste : l'immigré comme travailleur

Dans une troisième configuration, l'immigré est vu comme un travailleur. La médiation catholique est, pour le coup, dirigée vers les consommateurs potentiels de main-d'œuvre étrangère, à savoir les entreprises locales et les ménages. L'action de l'Office de la Pastorale des Migrants dans une ville industrielle comme Turin est significative de ce point de vue. D'une part, une médiation est assurée entre le candidat migrant et les entreprises locales (industrie et tertiaire) ou les familles (pour l'aide à domicile). D'autre part, des coopératives sociales ont été mises en place, avec pour objectif, ici aussi, de dépasser la simple assistance. Par ses procédures spécifiques de recrutement et par son caractère non lucratif, l'entreprise est sociale, mais le but est qu'une fois le seuil de productivité atteint, les travailleurs deviennent sociétaires de la coopérative⁴⁴. La logique catholique rejoint ici les référentiels de l'économie sociale, qui, tout particulièrement en Italie doivent leur genèse aux deux grandes matrices idéologiques, socialo-communiste et catholique⁴⁵ et l'approche fonctionnaliste de l'immigration telle qu'elle est développée par les entrepreneurs. D'où parfois une coalition d'acteurs hétérogènes (les catholiques et les milieux patronaux) face aux pouvoirs publics au moment de demander plus de souplesse dans la gestion des flux. Pour les catholiques de la *Migrantes* ou de Caritas, la médiation entre l'immigrant et l'employeur est destinée à fournir une opportunité d'insertion sociale stable à l'étranger. Les employeurs, quant à eux, interviennent plus dans l'*advocacy coalition* à partir d'une approche utilitariste, dans laquelle il s'agit d'abord de réguler les flux sur la base des demandes domestiques de travail, tout en évitant l'enracinement fort des immigrés dans leur pays d'accueil. Au-delà d'un apparent paradoxe, le discours syndical s'inscrit également parfois dans cette veine lorsque, demandant

des régularisations d'immigrants, il cherche - en sus de sa position solidariste déclarée - à corriger les effets dépréciatifs de l'immigration illégale sur les salaires⁴⁶.

Logique politique : l'immigré au cœur des échanges politiques

Enfin, une quatrième représentation insistera davantage sur la figure de l'immigré comme porteur de (ou aspirant à) des droits politiques. Le partenaire privilégié des associations catholiques devient alors la puissance publique. Ce que l'activisme catholique révèle ici, c'est la faiblesse des modèles nationaux d'intégration en Italie et en Espagne, que l'on peine à caler sur l'un ou l'autre des grands modèles européens⁴⁷. Dans ces deux pays, les incertitudes sur la construction de l'État et/ou de la nation contribuent probablement à empêcher la stabilisation d'un modèle. S'instaure dès lors une relation partenariale complexe entre pouvoirs publics et associations, non réductible à un lien univoque. Cette intégration par défaut des associations catholiques dans les politiques d'intégration, en particulier à l'échelle régionale et locale, ne va pas de soi pour une branche de l'organisation religieuse fortement marquée par une idéologie de la distance. L'urgence, cependant, impose l'interdépendance : le programme d'immigration est, en 2002, l'un des rares axes de la Caritas espagnole où les ressources publiques (50,7 %) l'emportent sur les fonds privés (49,3 %)⁴⁸. En Italie comme en Espagne, les relations partenariales entre organisations catholiques et puissance publique demanderaient à être déclinées au cas par cas, tant leur configuration dépend des cultures politiques et religieuses régionales et des asymétries institutionnelles qui y sont liées. On peut tout de même se risquer à repérer quelques récurrences. Le partenariat institutionnalisé concerne dans une faible mesure le premier niveau des centres d'accueils et de l'assistance d'urgence, qui sont généralement gérés par les paroisses et par des bénévoles. Lorsqu'il s'agit de créer une structure spécialisée sur les migrants, l'aide devient plus effective. Ce sera par exemple le cas avec le soutien de la Communauté autonome de Madrid à la reconversion en centre pour immigrants d'un ancien collège des années 1960 d'enfants d'émigrés espagnols en Allemagne. Les collaborations s'instituent ensuite à propos de l'aide juridique aux migrants. À Madrid, la Délégation diocésaine des Migrants (ASTI) joue un rôle de médiateur entre le ministère de l'Intérieur et les migrants pour les questions de régularisation. À Padoue, la Caritas locale a créé avec d'autres associations et syndicats, l'association *Migranti* pouvant aider à l'obtention de permis de séjour. Le service ainsi créé s'est installé dans des locaux fournis par la province de Padoue, et a pu mettre en place un dispositif permettant l'obtention et la mise à jour des permis de séjour, une aide sur les régularisations. En Andalousie, c'est à

l'association laïque, mais soutenue par l'Église, *Andalucía Acoge* que l'État a confié certaines tâches administratives concernant la régularisation en 2001.

La fonction d'expertise trouve son prolongement à l'échelle locale. En Espagne, les Caritas et les Délégations diocésaines des migrants participent, lorsqu'ils existent, aux divers forums autonomiques de l'immigration, des organismes paritaires comprenant représentants des organisations, des associations de migrants et de l'administration. À Barcelone, par exemple, Caritas participe au *Consell Benestar* municipal, au *Consell Asesor de la Generalitat*, à la *Mesa de seguimiento de la subdelegación del Gobierno*, avec toujours ce double rôle de conseil et de dénonciation. En Navarre, la Caritas de Pampelune a obtenu du Parlement foral, *via* le parti de gauche *Izquierda Unida*, l'attribution d'une carte d'accès aux soins pour tous les immigrés, légaux et illégaux. Elle a également participé fortement à la rédaction du plan d'intégration des migrants du gouvernement navarrais, présenté en 2002. En Euskadi, les Caritas ont été associés aux discussions sur le projet de création d'un Forum autonome de l'immigration par le gouvernement basque. En Italie, on retrouve également cette fonction d'expertise auprès des pouvoirs locaux, même si les caractéristiques de l'asymétrie institutionnelle territoriale ne sont pas les mêmes qu'en Espagne.

La coproduction des politiques locales d'intégration peut aussi prendre la forme de la reconnaissance implicite d'un savoir-faire catholique, qui peut s'exprimer *via* la circulation des experts d'une sphère à l'autre. C'est le cas par exemple du défenseur du peuple en Andalousie, un prêtre engagé auprès des migrants et se réclamant de la théologie de la libération, appelé par le président socialiste de la Communauté autonome en 1996. Sur un territoire moins exposé, l'attribution en 2001, au terme d'une transaction électorale, de la nouvelle direction à l'immigration du gouvernement autonome basque à l'ancien responsable de l'immigration à la Caritas de Bilbao témoigne d'une reconnaissance informelle assez similaire. De telles nominations peuvent, à terme, rendre plus fluides les relations entre administrations autonomiques et ONG, voire faire confluer les revendications de ces deux groupes au moment d'exiger du gouvernement central davantage de compétences pour les communautés autonomes en matière d'immigration. Également repérée dans des configurations locales italiennes⁴⁹, une telle circulation des experts génère un canal d'influence à la fois indirect et structurant de la part des organisations catholiques. Indirect, car ici cette reconnaissance de l'expertise se fait au prix de la désaffiliation organisationnelle originelle, et par la disparition en particulier de la justification confessionnelle de l'action. La nébuleuse des organisations

« d'origine » ou « d'inspiration » catholique (une part des réseaux des *Acoge* en Espagne) témoigne de cette nouvelle figure.

Le lien ainsi structuré, cependant, n'est pas de nature vassalique. Les organisations catholiques disposent d'une marge de manœuvre dans l'acceptation ou le refus du partenariat proposé avec les pouvoirs publics. Le tiraillement entre souci d'indépendance et nécessités quotidiennes de gestion est sensible ici. Ainsi voit-on, au nom de ce souci d'autonomie, la Caritas de Madrid se retirer (au profit de la Croix-Rouge) d'un appel d'offre de la Communauté autonome pour la gestion de l'Office d'information des réfugiés. En Italie, la Caritas refuse d'entrer dans la convention de gestion des Centres de permanence temporaire des immigrés, considérant que ces institutions fermées sont de véritables centres de détention. C'est, ici aussi, la Croix-Rouge qui prend en charge ces centres⁵⁰. À Pampelune, la Caritas diocésaine, tout en participant aux programmes du gouvernement autonome, se refuse à demander la moindre subvention au gouvernement régional ni à la municipalité, dans un souci de liberté d'action. Mais dans le même temps, la Caritas locale participe, avec une organisation (CITE) reliée au syndicat *Comisiones Obreras*, à un projet bénéficiant de fonds européens dans le centre ville. À Turin, les *Gruppi di volontariato vincenziano* n'ont pas adopté un statut juridique qui leur aurait permis d'être financés par la municipalité et de gérer un service public (en devenant une coopérative sociale) ou d'avoir accès aux appels d'offre⁵¹. Partenariat, en somme, ne signifie pas dépendance.

Ce refus de la manipulation relativise les analyses selon lesquelles les organisations catholiques ne feraient que servir de tampon entre l'État et la pression migratoire, dans une fonction de soupape de sécurité. Le recours à l'organisation catholique correspondrait ainsi à une stratégie d'évitement du conflit de la part des pouvoirs publics, en l'absence d'une véritable politique d'immigration. Pour G. Sciortino, cette centralité des organisations catholiques est liée au caractère tardif de la production législative italienne sur l'immigration (qui survient après près de dix ans de présence étrangère sur le marché du travail et les villes) : « Bien qu'étant parfois financés par des fonds publics – et souvent en coordination avec les autorités locales – de tels réseaux ont acquis une autonomie significative, tout en réduisant de façon considérable la capacité de l'État à utiliser le système de l'État-providence comme un outil de contrôle. L'existence d'un tel circuit de services sociaux a sûrement contribué à réduire les tensions associées à des flux migratoires largement non planifiés et peu gérés. Il a cependant, dans le même temps, réduit la pression vers une restructuration effective

du système de *welfare*, et a créé un système de *welfare* fragmenté et structurellement biaisé vers l'assistance sociale d'urgence plutôt que vers l'intégration de long terme »⁵². L'analyse du référentiel et de l'action de quelques organisations catholiques italiennes et espagnoles, tout en validant cette analyse, force cependant l'observateur à introduire quelque nuance. Il est clair, et les acteurs religieux sont lucides sur ce point, qu'il y a de la part des pouvoirs publics une instrumentalisation de la bienfaisance. En Espagne, la gestion par Caritas des immigrants illégaux produits par le nouveau système de quotas mis en place en janvier 2002 (recrutement des immigrants travailleurs dans le pays d'origine) en témoigne. Cependant, le positionnement désormais bien établi de ces organisations catholiques aux côtés du tiers secteur laïc sur des positions protestataires interdit d'en faire les simples prolongements caritatifs d'une puissance publique en quête d'opérateurs d'intégration par défaut.

L'interaction entre les quatre répertoires d'interprétation produit ainsi un croisement constant de valeurs et de rapports entre producteurs et destinataires de l'action sociale. Le répertoire de l'hospitalité est ainsi coproduit au sein même de l'institution catholique par une pluralité d'acteurs. L'urgence créée par la présence du migrant, garantit d'une certaine façon un accord minimal autour des façons de faire. La typologie ainsi produite croise en partie celle d'A. Tornos⁵³ (Université de Comillas) pour qui la figure de l'Autre en Espagne pourrait être ramenée à quatre représentations. D'une part se trouve l'image du malheureux ou du nécessiteux (*el desgraciado*), que tout le monde soutient en paroles, mais peu en actes. Deuxièmement, la figure du camarade est essentiellement portée par les mouvances syndicales, associatives et partisans de gauche. Troisièmement, pour se conformer à la figure du méritant, l'immigré est celui qui doit faire ses preuves, pour pouvoir s'intégrer à la société espagnole. La quatrième figure, propre à la mémoire historiographique espagnole, est celle du maure⁵⁴. Dans le cas des organisations catholiques cependant, les catégorisations sont rendues encore plus complexes par les effets proprements religieux de la nouvelle donne migratoire.

3. L'enjeu migratoire comme révélateur des recompositions du paysage religieux

L'enjeu migratoire constitue un bon analyseur des reconstructions du paysage religieux sud-européen. L'irruption des migrants sur les scènes espagnole et italienne met d'abord à jour la mise en tension de plusieurs logiques d'action et révèle les écarts, en termes d'idéologie et de répertoires d'action entre organisations catholiques elles-mêmes. Elle signifie ensuite

l'arrivée de l'altérité religieuse, ce qui place l'institution catholique face à ses propres dilemmes.

L'intercatholique : répertoires d'action et référentiels idéologiques distincts

L'observation de l'action sociale catholique auprès des migrants permet de relativiser l'impression d'unité du tiers secteur, fût-il confessionnel. Au sein même des groupes catholiques, la pluralité des régimes de justification est de mise, ce qui permet aux organisations d'entretenir des liens structurants avec des secteurs idéologiquement et socialement très divers. C'est peut-être paradoxalement de cette fragmentation que surgit un dynamisme réel car multipolarisé des organisations catholiques. On trouvera la trace de ce pluralisme interne à deux niveaux au moins : celui des répertoires d'action et celui des référentiels idéologiques, parfois doublé d'une compétition pour l'accès aux ressources.

La reconnaissance du caractère politique de l'enjeu induit un changement considérable pour les militants catholiques engagés dans l'action et, partant, pour l'institution religieuse dans son ensemble. Qualifier une question de politique revient effectivement à reconnaître sa dimension conflictuelle, une reconnaissance n'allant pas de soi pour une culture politique catholique peu à son aise dans l'univers d'affrontements que constitue la démocratie. Si l'on emprunte à L. Boltanski sa typologie des régimes d'action⁵⁵, on pourrait dire que les organisations catholiques confrontées à la politisation du phénomène migratoire sont prises entre, d'une part, une posture caritative basée sur l'*agapè* ou le don gratuit et, d'autre part, une reconnaissance du caractère conflictuel de la situation qui conduirait au régime d'action de la justice-justification. Certaines branches de l'institution peuvent également être tentées par le passage direct de la paix hors-équivalence (*agapè*) à un état de dispute sans équivalence (la violence). Ce croisement permet de relativiser l'unité de façade parfois associée à la nébuleuse catholique. L'observation des répertoires mobilisés en Espagne et en Italie permet ainsi d'opérer une première distinction de trois régimes de justification. La hiérarchie épiscopale, lorsqu'elle critique les lois restrictives sur l'immigration, s'érige en censeur de la puissance publique dans un positionnement autoritaire assez classique. Les franges de l'institution quant à elles (ordres religieux, qui sont eux-mêmes des protestations utopiques intégrées à l'institution catholique, prêtres et laïcs proches de la théologie de la libération, certaines Caritas), s'expriment sur un registre prophétique en demandant une révision plus radicale de la politique envers l'étranger. Le répertoire d'action choisi par ce dernier courant en janvier 2001, la grève de la faim dans les églises, constitua en ce sens une interpellation

directe de l'Église afin qu'elle s'exprime sur ce registre prophétique. Le message intrinsèque, en Espagne, d'une grève dans les églises est celui d'un aveu d'inachèvement de la démocratie : en se réfugiant aujourd'hui dans ce qui, à l'époque de la dictature, représentait le seul espace de relative liberté, les sans-papiers insistent sur l'absence d'autre recours. S'y réfugier est un choix par défaut, et la grève de la faim constitue, en tant que violence sur soi imposée à l'autre, un mode d'action collective symboliquement efficace. D'autre part, à l'image de ce qu'observe J. Siméant chez les militants chrétiens soutenant les sans-papiers en France, la grève de la faim peut éveiller chez les catholiques la nostalgie d'un temps de l'épiphanie et de la fraternité, et constituer ainsi une expérience émotionnelle qui résonne de façon harmonieuse au regard de leur système de croyances et de valeurs⁵⁶. Le soutien, en septembre 2002, des prêtres locaux aux immigrés légaux expulsés de leur logement et occupant un porche d'église à Trévise (ville au maire leguiste) témoigne de postures cléricales assez proches en Italie, même si ces mobilisations sont à ce jour plus rares qu'en Espagne. Ni autoritaire, ni prophétique, le répertoire de la médiation vient enfin se constituer en troisième registre d'action. En Catalogne, suite à l'occupation des églises par les sans-papiers en janvier-février 2001, le cardinal Carles et l'Église proposent d'être garants des accords que les immigrés signeraient avec la Délégation du gouvernement aux étrangers⁵⁷. Au-delà des interprétations des mobilisations elles-mêmes, que d'aucuns ont pu lire davantage comme des manifestations antigouvernementales que proimmigrés, force est de reconnaître que les acteurs religieux ont été au cœur des tentatives de médiation. L'Église, ici, est d'abord sollicitée en tant qu'institution de confiance, à la fois étrangère au conflit bipartite entre migrants et administration, et suffisamment impliquée pour en saisir la portée.

De fait, les organisations catholiques de soutien aux immigrés, du type Caritas, se retrouvent parfois sur une position délicate, prises dans une contradiction entre leur penchant éthique et leur affiliation hiérarchique. Soutenir les mobilisations signifierait passer du registre de l'*agapè* à celui de la violence, ce qui entrainerait la Caritas dans un double conflit : avec l'État, puisque recourir à ce mode d'action signifie un refus de passer à la justesse-justification (c'est-à-dire à la politique au sens d'arène et de forum devenus routiniers), et avec la hiérarchie de l'Église, puisque l'on légitimerait ainsi une forme de violence. Dans le diocèse de Madrid, cette tension s'est traduite par un conflit larvé entre certains membres des organisations sociales de l'Église, favorables à l'extension des mobilisations, et la hiérarchie épiscopale. Au final, il n'y eut en février 2001 que peu d'enfermements dans les églises de Madrid au regard de l'importance du mouvement à Barcelone ou en Murcie. La question

migratoire permet ainsi de réactiver une distinction classique entre des fractions de l'institution catholique fonctionnant sur le registre médian du « vivre ensemble » démocratique et d'autres secteurs mobilisant un registre utopique et radical. Placés quant à eux sur une position de régulation, les évêques ajustent leurs prises de position en fonction du répertoire d'action choisi et des équilibres politiques internes et externes à leur propre institution.

Le champ d'intervention catholique ne se limite pas au binôme diocésain Caritas/délégation diocésaine des migrations. Une nébuleuse d'autres acteurs, plus ou moins intégrés dans l'ordonnement institutionnel catholique, agissent dans le champ de l'immigration, ce qui renvoie à autant de références idéologiques. Plusieurs ordres religieux - dont, naturellement, les ordres missionnaires - d'une part, ont réorienté une partie de leur action sociale vers les migrants. Ensuite, parmi la nébuleuse d'associations, de fondations, de communautés catholiques ou d'inspiration catholique, il faudrait souligner l'action d'organisations comme l'ACCEM en Espagne (*Asociación comisión católica española de migración*), qui gère des centres d'accueil pour réfugiés et migrants à Madrid, en Andalousie, en Castille et dans les Asturies, ou d'autres organisations spécialisées dans l'aide au développement des pays d'origine (*Manos Unidas*, Fondation Prodein) ou dans la défense des droits de l'homme (*Justicia y paz*). Le spectre idéologique couvert par les organismes catholiques est large, l'Opus Dei commençant également à travailler pour les migrants avec l'ouverture d'un centre d'accueil en Catalogne.

La fragmentation idéologique et organisationnelle du catholicisme est tout aussi sensible en Italie. Mentionnons simplement, parmi la nébuleuse d'ordres, d'instituts, d'associations et de mouvements travaillant auprès des migrants, l'activisme particulier du mouvement Communion et Libération (et de son bras financier la *Compagnia delle opere*) et de la communauté de *Sant'Egidio*. Cette association internationale de laïcs, née à Rome en 1968, est très active auprès des migrants, avec en particulier une activité éducative forte. La flexibilité organisationnelle de S. Egidio ne vient pas tant d'une efficacité intrinsèque du « privé-social », mais plutôt de la stratégie de non-institutionnalisation et de la liberté d'action procurée par le bénévolat⁵⁸. Les valeurs de S. Egidio, à savoir l'antibureaucratisme, la solidarité et le volontariat, les rendent à la fois proches (par leur capacité à répondre aux besoins, leur flexibilité organisationnelle) et incompatibles (leur souci d'indépendance) avec l'État-providence. La fonction sociale qui paraît s'adapter le mieux à cette forme

organisationnelle est l'intervention en urgence sur des problèmes neufs et non encore totalement saisis par l'État, comme l'immigration. Le réel pluralisme intracatholique a ainsi généré à la fois une spécialisation des acteurs mais également l'émergence de nouvelles concurrences, y compris à l'échelle internationale⁵⁹.

L'interreligieux : gestions du pluralisme religieux induit par l'immigration

Accompagnant le phénomène migratoire, l'irruption de l'altérité religieuse⁶⁰ peut pousser l'offre sociale catholique vers ses retranchements conceptuels, en faisant apparaître derrière le discours universaliste sa dimension de religion particulière. Ainsi la reconnaissance par l'État du pluralisme religieux peut-elle, même lorsque, comme en Espagne et en Italie, elle ne remet pas véritablement en cause la position privilégiée de l'Église catholique, contribuer à cette relativisation. Les trois accords de coopération passés en Espagne avec les fédérations protestante, musulmane et juive en 1992 constituent sur le plan formel une reconnaissance assez inédite en Europe occidentale en matière de régulation des religions dites minoritaires. Ceci est vrai en particulier de l'islam, qui a dû au préalable (dès 1989) unifier ses propres organisations représentatives afin de présenter un interlocuteur unique face à l'État⁶¹. En Italie, c'est en janvier 2003 que ce souhait d'unification, probablement inspiré par la création d'un Conseil Français du Culte Musulman, a été exprimé par le gouvernement. Dans le même temps, la norme sur la liberté religieuse avait été mise en débat en mars 2002, avec l'approbation par le Conseil des ministres d'un projet de loi prévoyant d'étendre à toutes les confessions religieuses la garantie reconnue à la religion catholique et aux confessions ayant passé un accord avec l'État italien. Mis en débat en mai 2002 à la commission des affaires constitutionnelles de la Chambre, le projet de loi a provoqué une réaction de la gauche⁶², et surtout une stratégie d'obstruction de la Ligue du Nord, opposée à l'octroi de droits à la communauté musulmane.

La reconnaissance légale, cependant, ne signifie pas l'acceptation sociale. Malgré des opinions plutôt tolérantes à l'égard de l'islam au regard des tendances européennes, des signes de crispation commencent cependant à se faire sentir dans les sociétés italienne et espagnole. Des débats récurrents autour de la construction de lieux de culte (à Lodi en Italie en octobre 2000, en Catalogne à partir de 1999-2000⁶³, etc.) ou de l'usage du foulard à l'école montrent l'évolution problématique de la perception de la présence musulmane. En Catalogne⁶⁴ ou en Italie du Nord, des positions xénophobes ont ainsi pu s'exprimer (par des associations de voisins, par exemple), tout en étant enveloppés dans un discours sur la laïcité.

En Espagne, les représentations symboliques autour de l'immigration se sont inscrites dans un débat plus large autour de la place de l'islam (et du « maure ») dans la mémoire collective⁶⁵. En Italie, les sondages publiés par Caritas au lendemain du 11 septembre 2001 ont également signalé une inflexion de l'opinion dans un sens plus défiant vis-à-vis de l'islam⁶⁶, rendant de ce fait urgente la mobilisation des musulmans d'Italie aspirant à « sortir de l'exception »⁶⁷.

L'Église catholique, dans ce contexte, est implicitement sollicitée. Dans son ensemble, elle semble faire preuve d'une position assez favorable à une reconnaissance du pluralisme religieux (c'était le cas en Espagne dès les débats constitutionnels de 1976-1978). La reconnaissance n'équivaut cependant pas au relativisme absolu. Lorsqu'en février 2001, soit juste après l'enfermement des migrants dans les églises de Barcelone, le cardinal Carles archevêque de Barcelone, accepte le principe de l'ouverture de mosquées, c'est en demandant « une juste réciprocité dans les pays où la religion musulmane est majoritaire »⁶⁸. Au printemps 2002, lors du conflit de Premià del Mar à propos de la construction d'une mosquée, M^{gr} Carles refuse de considérer la nature religieuse d'un « conflit de voisinage » et réaffirme que l'Église ne s'oppose pas à la construction de mosquées. L'institution catholique s'inscrit ici entre le discours universaliste de la tolérance et la position particulariste d'un acteur en lice au sein du marché religieux.

L'ambiguïté se traduit par des clivages entre organisations. En Italie, deux positions peuvent être distinguées⁶⁹. D'une part, pour les organisations sociales (en particulier Caritas ou *Migrantes*), la dimension de charité chrétienne l'emporte sur celle de l'altérité religieuse. Bien sûr, l'éthique universaliste est ensuite tempérée par des effets de système amenant davantage de catholiques vers les organisations sociales de l'Église. En Espagne, dans le diocèse de Madrid, par exemple, la Caritas paroissiale est un point d'ancrage essentiel pour les Equatoriens, et très peu pour les maghrébins qui disposent de leurs propres réseaux d'entraide, en tant que porteurs d'une tradition migratoire de travail forte⁷⁰. La genèse historique des flux migratoires a pu également favoriser indirectement l'arrivée de populations catholiques. En Italie, le réseau des missions a joué un rôle important dans le recrutement des travailleurs domestiques dès les années 1960. Beaucoup de femmes, venant surtout des ex-colonies italiennes d'Afrique et des zones catholiques des Philippines, du Cap-Vert et d'Amérique latine émigrèrent ainsi en Italie. Pour Caritas ou *Migrantes*, ce biais n'induit en aucun cas une préférence catholique dans le traitement social des arrivants.

Le consensus est moins évident au sein du clergé et du corps épiscopal. Les clivages sont particulièrement visibles en Italie où, à la différence de l'Espagne, les postures ouvertement hostiles à la reconnaissance de l'islam sont assumées par un parti politique. S'insurgeant dès l'automne 1998 contre la « colonisation passive » musulmane, M^{gr} Maggiolini, évêque de Côme a ouvert une brèche dans le monde épiscopal. Dès lors, des débats ont pu émerger au sein des instances collégiales, notamment lors du Conseil permanent de l'épiscopat italien en janvier 2000, autour du nombre croissant de mariages mixtes musulmans-catholiques ou de la concession aux musulmans d'espaces de prière dans des lieux de culte catholiques. Pour les positions les plus intransigeantes, proches en ce sens des positions leguistes, l'Église serait en train d'abdiquer face à une foi plus forte. C'est sans doute le cardinal archevêque de Bologne, M^{gr} Biffi, qui a symbolisé le mieux cette posture. Largement médiatisées, les positions du prélat en faveur d'une politique migratoire fondée sur des quotas religieux et favorisant les flux de population catholique, l'ont mis en porte à faux à la fois vis-à-vis de l'État et des organisations sociales catholiques. Le reproche principal adressé aux musulmans est ici celui d'une altérité trop prononcée et surtout celui d'une vision intégraliste de la vie publique, ne séparant pas religion et politique. Dans le même temps, le cardinal réaffirme l'identité chrétienne de l'Italie et maintient une certaine confusion des genres. À l'opposé, la tendance intégrationniste serait plutôt incarnée par quelques évêques, dont le cardinal Martini, ancien archevêque de Milan et des évêques de la pastorale des Migrants, liant l'accueil et le gouvernement de l'immigration, y compris dans ses conséquences religieuses, à une réflexion biblique. Cette tendance, la plus intégrationniste, ne constituerait cependant pas la majorité au sein d'un épiscopat italien plutôt aligné sur le souci « d'identité et de dialogue » de Jean-Paul II. C'est également du message papal que s'inspire la Commission épiscopale espagnole des migrations lorsque, à l'occasion de la Journée des Migrations du 27 septembre 2004, elle insiste à la fois sur le « droit à émigrer » *et* sur le « droit à ne pas émigrer » (en créant les conditions concrètes pour vivre en paix et en dignité sur sa propre patrie)⁷¹.

Le souci d'ouverture, en effet, n'équivaut pas au relativisme religieux. À ce titre, la déclaration vaticane *Dominus Iesus*⁷² a entériné un souci de refondation de l'identité chrétienne. En réaffirmant une distinction entre la foi théologique (qui est la seule vérité révélée, incarnée par le dogme catholique), et la croyance dans les autres religions (qui correspond à une recherche de vérité), le discours théologique, ici, contraste avec la notion de communion (au-delà du simple accueil du migrant) qui fonde le magistère ecclésial sur

l'immigration⁷³. Sans poser pour autant comme étant contradictoires une position sur l'immigration et une position sur l'interreligieux, on se contentera ici de repérer une tension entre la dimension universaliste de l'Église catholique et son caractère de religion particulière. Cette tension n'est pas réductible – les clivages internes aux évêchés en témoignent – à une simple opposition entre organisations sociales et hiérarchie. On retrouve ici la tension bien analysée en France dans l'attitude de l'Église catholique face à l'islam entre la « compassion pour l'exclu » d'une part, et l'inquiétude face à « l'émergence du rival » d'autre part⁷⁴. Historiquement successives en France (les années 1970 pour la dimension caritative, les années 1980 pour l'émergence de la question religieuse), les deux phases semblent chronologiquement plus resserrées, voire confondues aujourd'hui en Espagne et surtout en Italie.

L'entrée par les organisations catholiques permet d'aborder la politisation de l'enjeu migratoire en Europe du Sud sous un nouvel angle. Parler de répertoire de l'hospitalité permet à la fois d'illustrer la capacité politique de l'institution catholique dans son interaction avec les acteurs des politiques migratoires et de mettre en lumière son pluralisme (voire ses contradictions) interne. Issu d'un effet paradoxal de la sécularisation du politique, le répertoire de l'hospitalité trouve avec l'enjeu migratoire une opportunité pour réinvestir un espace public en quête de références stables. Le répertoire prend une connotation subversive lorsqu'en subordonnant la condition légale de l'arrivant à sa condition humaine, il en arrive à contester, ouvertement ou implicitement, la prescription étatique et/ou supra-étatique. Mais à l'inverse, lorsqu'il fonctionne à plein régime, le répertoire de l'hospitalité peut être instrumentalisé par ceux qui y voient un substitut commode à un engagement clair de la puissance publique sur ce thème. Derrière cette tension se joue d'une part la reconversion de la matrice catholique des sociétés politiques espagnole et italienne, et surtout la stabilisation ou le flottement permanent du sort des « vagabonds »⁷⁵, ces sacrifiés de la nouvelle mobilité mondiale.

¹ Ce chapitre s'appuie : a) sur une recherche menée au CERVL sous la direction d'Evelyne Ritaine, intitulée « Enjeux migratoires en Europe du Sud », avec le soutien du CNRS (programme *L'identité européenne en questions*) et du CCRDT Région Aquitaine, 1999-2002), b) des entretiens réalisés, dans ce cadre, par Anna Dorangricchia, Xavier Itçaina, Celia Barbosa et Stéphanie Dechezelles auprès de responsables du tiers secteur catholique et laïque engagés auprès des migrants à Turin, Milan, Padoue, Rome, Madrid, Barcelone, Bilbao,

Pampelune, Saint-Sébastien, c) les recherches de X. Itçaina sur les nouvelles régulations religieuses et sur l'économie sociale en Espagne et en France. Les auteurs tiennent à remercier pour leurs critiques : Enrico Allasino, Paolo Ceri, Franco Garelli, Colectivo IOE, Jacques Palard, Evelyne Ritaine, Joan Subirats, Andrés Tornos, G. Zincone. (Texte rédigé en 2003).

- ² K. Dobbelaere, « Secularization, a multi-dimensional concept », *Current Sociology*, 29, 1981, p. 1-213.
- ³ P. Berger, *La religion dans la conscience moderne. Essai d'analyse culturelle*, Paris, Centurion, 1971.
- ⁴ En ce sens, peut-être est-ce davantage la sphère ecclésiastique qui s'est retrouvée en crise que la sphère religieuse (V. Pérez-Díaz, *The return of civil society. The emergence of democratic Spain*, Cambridge (Mass.), Londres, Harvard University Press, 1993, p. 178).
- ⁵ E. Pace, *La nation italienne en crise. Perspectives européennes*, Paris, Bayard, 1998, p. 157.
- ⁶ Au sens de P. Braud : « Partager la même empreinte identitaire, ce n'est pas adopter des attitudes semblables, afficher les mêmes opinions ou opérer des choix de vie identiques. C'est avoir été confronté très tôt à des schémas de pensée et à des systèmes de valeurs communs desquels les réponses pourront, plus tard, diverger fortement. », (P. Braud, *Sociologie politique*, 6^e éd., Paris, LGDJ, 2002, p. 17).
- ⁷ Pour une analyse théorique de cette tension : G. Vincent, « Caritatif ou solidarité ? Perspectives d'analyse », dans G. Vincent (dir.), *La place des œuvres et des acteurs religieux dans les dispositifs de protection sociale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 5-17.
- ⁸ Au sens de D. Hervieu-Léger, « Croire en modernité : au-delà de la problématique des champs religieux et politique », dans P. Michel (dir.), *Religion et démocratie. Nouveaux enjeux, nouvelles approches*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 375.
- ⁹ B. Jobert, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », dans A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 21.
- ¹⁰ P. Braud, *Êtes-vous catholique... ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 39-40.
- ¹¹ W. Grant, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, London, Phillip Allan, 1989, p. 10.
- ¹² P. Braud, *Sociologie politique*, *op. cit.*
- ¹³ F. Pastore, « La genèse du droit de l'immigration en Italie (1986-1998) », *Pôle sud*, 11, 1999, p. 87.
- ¹⁴ *Ibid.*
- ¹⁵ Entretien avec l'ancien responsable du programme d'immigration de Caritas espagnole, Madrid.
- ¹⁶ O. Nay, A. Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », dans O. Nay, A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 13-14.
- ¹⁷ L. Di Gregorio, G. Zincone, « The Immigration Policy Process in Italy: an Integrated Scheme of Integration », *Workshop (Immigration Policies: Between Centre and Periphery, Nation States and the EU), ECPR Joint Sessions*, Turin, 22-27 mars 2002, p. 9.
- ¹⁸ Le droit d'asile n'est pas mentionné, le droit de vote aux élections locales est retiré du projet, les procédures pour délivrer les cartes de séjour sont trop complexes. Enfin, la loi de 1998 est une loi-cadre, qui a besoin d'un décret d'application, donc susceptible de donner un rôle prioritaire aux préfetures.
- ¹⁹ Il s'agit des organisations « sponsors » : les citoyens italiens ou les étrangers résidents réguliers, les institutions régionales et locales, les syndicats, certaines associations peuvent garantir et soutenir des immigrants à la recherche d'un emploi. Dans ce cas ceux-ci se voient attribuer un permis de séjour temporaire : la légalité de l'entrée est ainsi simplifiée.
- ²⁰ Caritas e Migrantes, *Immigrazione, dossier statistico, 2002*, Rome, Nuova Anterem, 2002, p. 10.
- ²¹ L'Udc est un reliquat de droite des démocrates chrétiens, dont une autre partie (Parti populaire italien) a rejoint des coalitions de gauche. L'Udc, formation parlementaire à l'époque du débat, est devenu un parti le 7 décembre 2002. Elle a obtenu plus de voix que la Ligue aux élections de 2001.
- ²² Pour tous les travailleurs immigrés déjà présents sur le territoire national au moment de l'entrée en vigueur de la loi et pouvant disposer d'un contrat de travail, alors que le projet de loi prévoyait la régularisation pour les femmes de ménages et l'aide à domicile uniquement.
- ²³ Des nuances importantes voient le jour au sein de la majorité, puisque *Alleanza Nazionale* (AN) a décidé en 2003 de présenter un projet de loi pour introduire le droit de vote aux immigrés aux élections locales, avec une

lecture positive des apports des migrants légaux à l'économie locale. AN, pour le coup, se réclame précisément d'une filiation chrétienne pour se démarquer de l'axe Berlusconi-Bossi.

- ²⁴ L'affrontement à la Chambre des députés (mai 2002) entre Ligue, AN, et UDC autour de la régularisation des travailleurs s'est soldé par un compromis : l'UDC accepte de retirer sa demande contre un engagement formel du Conseil des ministres en faveur de procédures de régularisations assouplissant l'entrée en vigueur de la loi Bossi-Fini. Le règlement d'application de la loi (septembre 2002) a suivi les recommandations de l'UDC.
- ²⁵ J. Casey, *Non-Governmental Organizations as Policy Actors: the Case of Immigration Policies in Spain*, Thèse de doctorat, Université autonome de Barcelone, faculté de sciences politiques et de sociologie, 1998.
- ²⁶ *Asociación Solidaridad Trabajadores Inmigrantes*. Délégation diocésaine aux migrants, diocèse de Madrid.
- ²⁷ Le rapport de Girone a été rédigé par un collectif d'ONG, d'associations et de syndicats catalans en 1992, et a servi de texte de référence pour la mise en place du premier plan d'intégration de la Generalitat (C. Barbosa, « Le 'creuset catalan' ? Construction nationalitaire et capacité d'intégration », *Pôle Sud*, 11, 1999, p. 24-37).
- ²⁸ Sur la généalogie des lois espagnoles et italiennes, voir les chapitres respectifs de C. Barbosa et d'E. Ritaine.
- ²⁹ H. Pérès, « Variations étatiques sur la construction migratoire et construction de l'espace public en Espagne » dans E. Ritaine (dir.), *Construction des enjeux migratoires en Europe du Sud*, Rapport final de recherche, CNRS, Conseil régional Aquitaine (CCRDT), CERVL, IEP de Bordeaux, 2002.
- ³⁰ Entretien avec le responsable en place du programme d'immigration, Caritas espagnole, Madrid, octobre 2001.
- ³¹ *El Mundo*, 29 juin 2004.
- ³² Voir l'enquête réalisée à Madrid par J. Aparicio, J. Labrador, A. Tornos, *Inmigrantes, integración, religiones*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 1999, p. 127.
- ³³ M. Ambrosini, « Senza distinzioni di razza. Terzo settore e integrazione degli immigrati », *Quaderni Ismu*, Milan, Fondazione Cariplo-Ismu, F. Angeli, 2000.
- ³⁴ G. Zincone, L. Di Gregorio, *op. cit.*
- ³⁵ U. Ascoli, E. Pavolini, « Le organizzazioni di terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in Europa : realtà diverse a confronto », *Stato e Mercato*, 57, 1999, p. 441-475. Voir également C. Ranci, « La crescita del Terzo settore in Italia nell'ultimo ventennio », dans U. Ascoli (ed.), *Il welfare futuro. Manuale critico del Terzo settore*, Rome, Carocci, 1999, p. 63.
- ³⁶ Certaines organisations font même du don le fondement théologique de leur action. Ainsi, les *Gruppi di volontariato vicenziano* de Turin, suivant en cela l'enseignement de St Vincent de Paul, demandent-ils à leurs bénévoles de compléter leur don de temps par un don matériel ou financier.
- ³⁷ U. Ascoli, E. Pavolini, « Le organizzazioni di terzo settore... », *op. cit.*
- ³⁸ *El País*, 20 février 2001.
- ³⁹ Caritas di Roma, *L'immigrazione alla soglie del 2000. Normative, dati e prospettive*, Rome, Sirenos, 1999.
- ⁴⁰ *La Repubblica*, 11 mars 2002.
- ⁴¹ Une fonction *assistantielle* que l'on opposait traditionnellement en Espagne à la fonction de *groupe de pression* d'associations comme la Confédération catholique des parents d'élèves (surtout sous les gouvernements socialistes précédents) (J. M. Molins, A. Casademunt, « Pressure groups and the articulation of interests », *West European Politics*, 1998, 21(4), p. 124-146).
- ⁴² Entretien avec le responsable en place du programme d'immigration, Caritas espagnole, Madrid, octobre 2001.
- ⁴³ A. Portes distingue à ce titre les principes justifiant l'aide aux migrants : l'introjection de valeurs, qui correspondrait ici à la position catholique, la solidarité restreinte, la réciprocité pure et la confiance sous caution, qui régiraient plutôt les relations entre immigrés ou avec le milieu entrepreneurial. (A. Portes, « Economic sociology and the sociology of immigration: a conceptual overview », dans A. Portes (ed.), *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*, New York, Russell Sage Foundation, 1995, p. 1-4 ; repris dans G. Engbersen, « Sans-papiers. Les stratégies de séjour des immigrés clandestins », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129, 1999, p. 26-38).
- ⁴⁴ Entretien, responsable Ufficio Pastorale Migranti, Turin, mars 2002.
- ⁴⁵ O. De Leonardis, T. Vitale, « Les coopératives sociales et la construction du tiers secteur en Italie », *Mouvements*, 19, 2002, p. 75-80.
- ⁴⁶ V. Pérez-Díaz, B. Álvarez-Miranda, C. González-Enriquez, *España ante la inmigración*, Madrid, Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales, 8, 2001.

- ⁴⁷ F. Passy et M. Giugni repèrent trois modèles : le modèle ethno-assimilationniste en Allemagne et en Suisse, le modèle civico-pluraliste en Angleterre et aux Pays-Bas, le modèle civico-assimilationniste en France (Giugni M., Passy F., « Le champ politique de l'immigration en Europe. Opportunités, mobilisations et héritage de l'État national », dans R. Balme, D. Chabanet, V. Wright (dir.), *L'action collective en Europe. Collective action in Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 433-460).
- ⁴⁸ Caritas española, *Memoria 2002*, Madrid, Caritas, 2003.
- ⁴⁹ Ainsi à Milan, où l'ancienne directrice de la Caritas diocésaine prend la tête des services sociaux de la municipalité destinés aux immigrés (T. Caponio, « Policy networks e immigrazione : le politiche sociali a Milano e Napoli », dans A. Colombo, G. Sciortino (ed.), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologne, Il Mulino, 2002, p. 253-282. Voir également, pour une analyse comparative de Prato et de Vicenze : F. Campomori, « Immigration and Immigrants' Integration Policies: a Local Level Perspective », Seventh annual european summer school in local government studies, Université de Stuttgart, Euroloc, 17-26 juillet 2002.
- ⁵⁰ « Bufera sui Centri di permanenza temporanea. Il limbo o l'inferno ? », *Vita on line*, 5 décembre 2002.
- ⁵¹ Entretien, Turin, mars 2002.
- ⁵² G. Sciortino, « Immigration in a Mediterranean Welfare State. The Italian Case », Paper presented at Conference in honor of Tomas Hammar, Munster, juillet 2002, p. 16.
- ⁵³ Université Comillas, entretien, octobre 2002, Madrid.
- ⁵⁴ Ces catégories peuvent être affinées au regard de la variable proprement religieuse. On pourrait s'inspirer des quatre modèles de solidarité associative catholique (missionnaire, caritative, oblativ et protestataire) repérés dans des quartiers en France (M. Belqasmi, G. De Ridder, M. Boucher, « Nouvelles solidarités et nouvelles concurrences. Acteurs publics, associations musulmanes et catholiques dans les quartiers », *Cahiers de Recherches de la MiRe*, 13/14, 2002, p. 63-69).
- ⁵⁵ L. Boltanski, *L'Amour et la Justice comme compétence. Trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié, 1990, p. 147.
- ⁵⁶ J. Siméant, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 388.
- ⁵⁷ Ce rôle serait dévolu à une commission composée du secrétaire général de l'archevêché de Barcelone, les dix prêtres des églises occupées et des représentants des entités diocésaines *Justicia i Pau* (Justice et paix), Caritas et la Pastorale ouvrière.
- ⁵⁸ G. Ricotta, « Tra solidarietà ed efficienza : le caratteristiche culturali e organizzative della Comunità di S. Egidio », *La Critica sociologica*, 122-123, 1997, p. 102-125.
- ⁵⁹ Sur ce point, il faut évoquer la compétition entre ONG promigrants, religieuses et laïques, au niveau des lobbies de l'Union européenne (G. Danese, « Transnational Collective Action in Europe: the Case of Migrants in Italy and Spain », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), 1998, p. 725).
- ⁶⁰ En valeurs absolues, la présence musulmane en 2000 était estimée par la Caritas et la Migrants italiennes à 544 000 individus en Italie et à 250 000 en Espagne, des données à comparer aux 2 700 000 musulmans comptabilisés en France ou aux 3 millions en Allemagne (Caritas et Migrants, *Immigrazione, dossier statistico 2002*, Rome, Nuova Anterem, 2002, p. 226). En Italie, les statistiques 2004 de l'immigration produites par Caritas et Migrants soulignent que les immigrés de religion chrétienne représentent presque la moitié (49,4 %) des immigrés en situation régulière, alors que le nombre de musulmans recule (33 %) (Le Monde, 29 octobre 2004). L'obtention de statistiques religieuses réellement comparables pour l'Espagne semble difficile. En 1999, les religions non catholiques ne représentaient qu'entre 1 et 1,5 % de la population espagnole. L'implantation de récents courants protestants est à souligner, avec notamment une importation du pentecôtisme via les immigrés latino-américains (A. Gómez Movellán, *La iglesia católica y otras religiones en la España de hoy*, Madrid, Vosa, 1999, p. 105).
- ⁶¹ J. Moreras, « Les accords de coopération entre l'État espagnol et la Commission Islamique d'Espagne », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 12(1), 1996.
- ⁶² Avec deux propositions de loi issues de l'opposition (Margherita et DS - Democratici di Sinistra-Margherita) se référant au texte de la législation précédente.
- ⁶³ Si les mosquées les plus anciennes d'Espagne sont celle de Barcelone (1974) et celle de Madrid (1978), l'augmentation des lieux de culte date plutôt des années 1990-2000. Elle est directement liée aux flux migratoires, notamment en provenance du Maroc.

-
- ⁶⁴ J. Moreras, « Lógicas divergentes, configuración comunitaria e integración social de los colectivos musulmanes en Cataluña », dans J. De Lucas, F. Torres (ed.), *Inmigrantes : cómo los tenemos ? Algunos desafíos y (malas) respuestas*, Madrid, Talasa, 2002, p. 196-217. Voir également, du même auteur, *Musulmanes en Barcelona : espacios y dinámicas comunitarias*, Barcelone, Cidob, 1999 ; J. Lacomba, *El Islam inmigrado*, Madrid, Ministerio de educación, 2001.
- ⁶⁵ H. Pérès, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à la découverte de l'immigration », *Pôle sud*, 11, 1999, p. 8-23.
- ⁶⁶ Caritas e Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2002*, op. cit., p. 224-225.
- ⁶⁷ C. Saint-Blancat, O. Schmidt di Friedberg, « Mobilisations laïques et religieuses des musulmans en Italie », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, 33, 2002, p. 91-106.
- ⁶⁸ *La Vanguardia*, 17 mars 2001.
- ⁶⁹ R. Guolo, « La Chiesa e l'Islam », *Il Mulino*, 1, 2001, p. 93.
- ⁷⁰ Entretien, Caritas diocesana de Madrid.
- ⁷¹ Conferencia Episcopal Española, « Iguales o distintos, en paz. Carta Pastoral de los Obispos de la Comisión Episcopal de Migraciones », *Día de las Migraciones*, 26 septembre 2004.
- ⁷² Congrégation pour la doctrine de la foi, *Déclaration Dominus Iesus sur l'unicité et l'universalité salvifique de Jésus-Christ et de l'Église*, Rome, 6 août 2000.
- ⁷³ Cf G. Graziano Tassello, « I documenti del magistero ecclesiale e le migrazioni », *Studi Emigrazione = Migration studies*, 38, 143, 2001, p. 629-653, voir également G. Quadri, « Il magistero della chiesa sulle migrazione », *Orientamenti*, 9-10, 1999, p. 87-92.
- ⁷⁴ C. De Galembert, « L'exclu et le rival. L'Église catholique et les musulmans en France », dans G. Kepel (dir.), *Exils et royaumes : les appartenances au monde arabo-musulmans aujourd'hui*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, p. 365-384.
- ⁷⁵ L'expression est de Z. Bauman, *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette, 1999.