



Pour construire un monde commun : l'urgence d'une politique d'intégration

Par un groupe de travail présidé par Marie-José Bernardot

Rapporteur : Victor Duchamp*

Autres signataires du rapport : Sophie Auizerate, Claudine Bansept, Mélodie Beaujeu, Roland Biache, Etienne Butzbach, Jean-François Le Ruof*, Maryvonne Lyazid, Marianne N'Diaye*, Gilles Merrien, Pascal Noblet, Marc-Olivier Padis, Alain Regnier

Le 24 mars 2017

La nécessité d'une politique d'intégration a rarement été aussi urgente et pressante qu'aujourd'hui. De nombreux facteurs y concourent. Tout d'abord, il faut prendre en compte l'évidence d'un renforcement durable des flux migratoires, notamment sous l'effet conjugué d'un contexte géopolitique troublé et du facteur climatique. Mais l'enjeu de l'intégration est trop souvent lu à l'aune exclusive de la problématique de la migration, quand il est loin de s'y résumer. Enfin, le débat public autour de ces thèmes, déjà difficile, est rendu quasi impossible par l'extrême tension générée par le contexte sécuritaire consécutif aux attentats commis sur notre sol, qui a facilité des amalgames que d'aucuns s'employaient à entretenir de longue date. Aujourd'hui, la question de l'intégration a du mal à exister dans le débat public, et quand elle est abordée, c'est malheureusement d'une façon qui ne permet un traitement ni équilibré, ni serein, de ses enjeux.

Synthèse

Or, poser cette question de la politique d'intégration, c'est interroger directement ce qui contribue à bâtir la cohésion de la société française, ce qui permet à chacun de ses membres de se projeter dans un avenir commun. Paradoxalement, alors qu'elle s'est longtemps enorgueillie de son « creuset » d'intégration, et qu'elle soit de très longue date une terre d'immigration, la France est en réalité dépourvue d'une politique publique nationale d'intégration. Le thème de l'intégration n'émerge ainsi réellement qu'à la fin des années 1980, et la tentative de structuration qui a alors lieu reste sans lendemain. Depuis lors, et malgré des efforts épisodiques, la politique d'intégration est inféodée à la politique de contrôle des flux migratoires, et accessoire par rapport à la politique de la Ville.

* Victor Duchamp et Marianne N'Diaye sont des pseudonymes.

Il s'ensuit des mesures inadaptées, insuffisantes, reposant sur des moyens financiers réduits et centrés sur les seuls étrangers primo-arrivants. L'urgence qui a prévalu dans les réponses apportées à la crise migratoire qui s'est ouverte en 2014 a contribué à accentuer ces déséquilibres.

Le bât blesse, pourtant, comme l'ont démontré tant les travaux de l'INED que ceux de l'OCDE, sur lesquels ce travail s'appuie. Ces travaux convergents soulignent les résultats très insuffisants de la France en matière d'intégration de ses immigrés, mais aussi de leurs descendants. Les marges de progrès sont importantes, même si l'intégration progresse malgré tout de génération en génération. En effet d'autres signaux sont très alarmants, tels que les très fortes inégalités scolaires et dans l'emploi selon l'origine, les discriminations encore très présentes, ou encore le sentiment destructeur d'un « déni de francité ».

Dès lors, ce rapport propose de retenir une approche large de la politique d'intégration, qui ne soit pas cantonnée aux seules premières années sur le territoire des primo-arrivants : les résultats mis en avant, en France comme à l'étranger, démontrent que les enjeux de l'intégration s'étendent sur plusieurs générations. Nous proposons, comme le Haut Conseil à l'Intégration s'y est longtemps évertué, de comprendre l'intégration comme un processus social engageant réciproquement la société d'accueil et la personne venue d'ailleurs. Cette définition, ouverte, permet de souligner que l'identité de nos sociétés n'est pas figée et, au contraire, s'enrichit continuellement des apports des uns et des autres. Elle ne suppose aucune incompatibilité de principe, mais permet également de poser un cadre : l'intégration ne peut être réussie que par des efforts mutuels.

Pour y parvenir, le rapport formule plusieurs propositions qui, toutes, s'inscrivent dans l'objectif plus général de bâtir une politique publique de l'intégration ambitieuse, à la hauteur des enjeux, à même de contribuer à la cohésion de notre société. La politique d'intégration devrait concerner les primo-arrivants, mais également une partie des immigrés présents de longue date ainsi qu'une partie de leurs descendants. L'objectif de la politique d'intégration pourrait se formuler ainsi : donner les moyens à ces publics d'accéder à une participation pleine et entière à la vie sociale, ainsi qu'à une autonomie personnelle au sein de notre pays, et leur garantir les mêmes chances de réussite qu'au reste de la population.

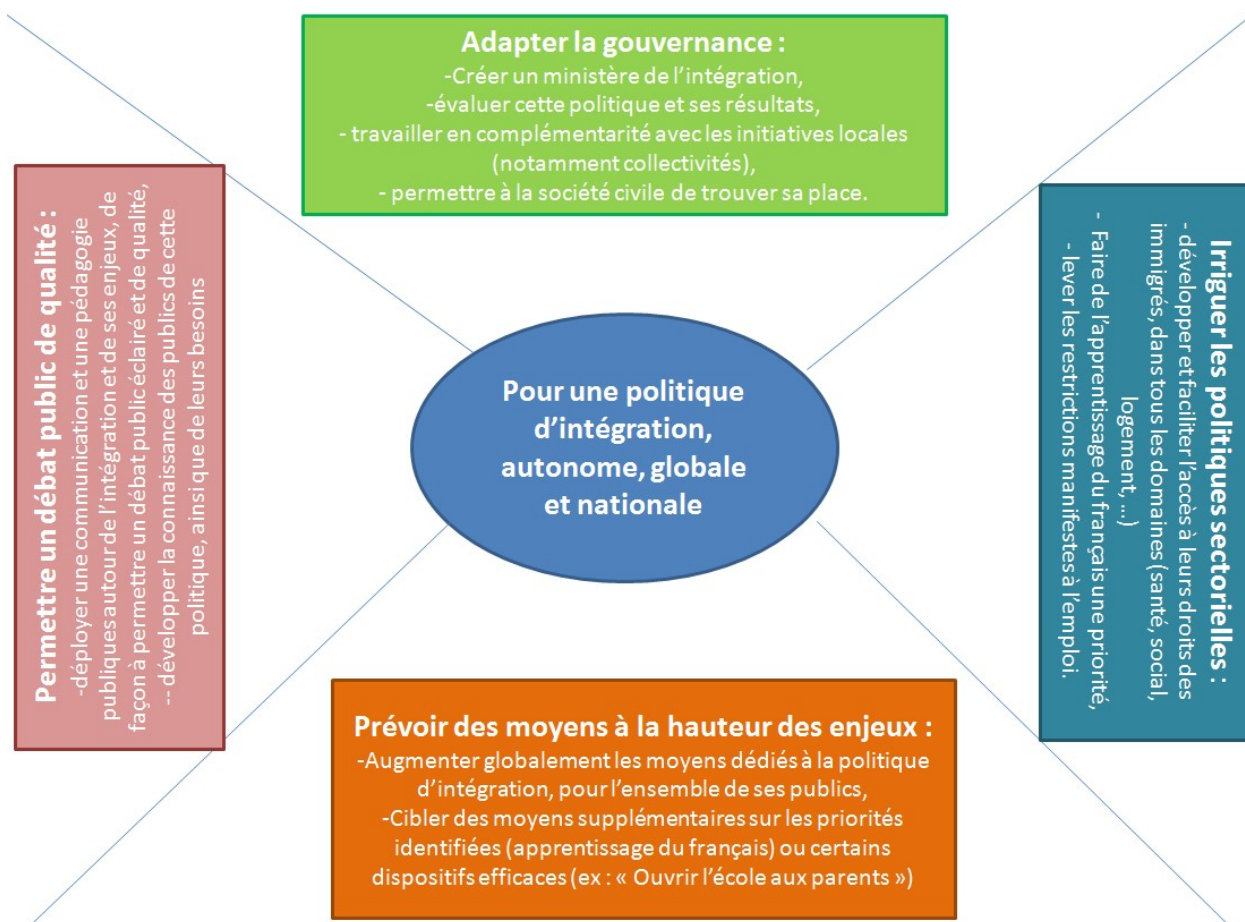
Nos propositions sont de plusieurs ordres :

- institutionnel : il faut ériger la politique d'intégration en politique autonome, s'appuyant sur un périmètre ministériel ad hoc, pour lui permettre d'exister et de mobiliser des moyens adaptés.*
- sociétal : cette politique suppose un effort partagé par l'ensemble des acteurs, dans lequel la société civile et les collectivités territoriales doivent trouver leur place.*

- *technique* : les objectifs de la politique d'intégration doivent irriguer l'ensemble des politiques sectorielles, par exemple dans le domaine de la maîtrise du français, de l'accès aux droits sanitaires et sociaux, de l'éducation et de l'emploi.
- *et surtout politique* : le portage du sujet de l'intégration est une condition nécessaire à l'existence de cette politique.

Enfin, nous appelons de nos vœux une politique d'intégration qui soit un véritable projet de société, à même de construire du commun et ainsi de faire vivre pleinement les valeurs de solidarité et de fraternité de la République.

PRESENTATION DES PROPOSITIONS



INTRODUCTION

En France, le sort de la politique d'intégration semble doublement scellé. D'une part, son échec a été maintes fois proclamé et paraît aujourd'hui largement tenu pour acquis par les décideurs publics. D'autre part, la société française dans son ensemble a été profondément percutée par la multiplication sur son sol, depuis 2012, d'attentats commis, au nom d'un islam djihadiste, par de jeunes adultes, pour la plupart nés en France. Depuis 2015, la crise migratoire liée à la déstabilisation du Moyen-Orient et de certains pays africains (Lybie, Soudan, Erythrée...) est un facteur supplémentaire de préoccupation. Le débat public se focalise ainsi de plus en plus sur les enjeux migratoires, sécuritaires et identitaires : une équation semble inexorablement s'imposer, qui lie immigration/immigrés/jeunes descendants d'immigrés, islamisme et terrorisme. Il n'en faut pas davantage pour ancrer un peu plus l'idée que la politique d'intégration est synonyme de faillite, vouée à l'échec, voire que la France devrait se refermer sur elle-même pour se protéger.

Dans ce contexte qui suscite colère, peurs et incompréhensions dans l'ensemble de la population, le risque est réel de voir se développer des tensions de plus en plus grandes au sein de la société et la tentation (réciproque) d'opposer « eux » (les autres, les étrangers, les musulmans...) et « nous » (les Français « de France », la « population majoritaire » pour l'INSEE, les non-musulmans, etc...). Il n'en est que plus important de bien poser les termes du débat. S'il est bien un point sur lequel tous pourraient s'accorder, c'est que l'intégration est un enjeu crucial pour la cohésion de la société française et que nous devons répondre à la question : « comment, aujourd'hui et demain, faire France ? ». Car il faut regarder la réalité telle qu'elle est : les immigrés représentent aujourd'hui près de 9% de la population française, leurs enfants sont des Français à part entière et les migrations sont un phénomène constant dans l'histoire mondiale même si les Etats peuvent tenter de les « maîtriser » ou de les freiner¹.

Un discours largement accepté évoque aujourd'hui un échec de l'intégration des immigrés, alors que la France s'est longtemps enorgueillie du bon fonctionnement du « creuset français » et de son « modèle » d'intégration. Le paradoxe, pourtant, est que l'intégration des immigrés qui s'est faite au fil des années n'a pas été le fruit, ou bien marginalement, d'une politique publique².

Que peut recouvrir aujourd'hui la notion d'intégration ? Si les définitions en ont été nombreuses depuis les années 1990³, elles s'accordent pour estimer que l'intégration des immigrés est un processus *social* qui s'inscrit dans la durée, qui prend un temps variable selon les individus et qui peut se déployer sur plusieurs générations. On entend ici ce processus comme la fabrique progressive d'une « intégration structurelle (marché de l'emploi, séjour, participation politique),

¹ En 2017, les migrations sont essentiellement des migrations Sud/Sud (ainsi, le Liban accueille un million de réfugiés, le quart de sa population ; la Turquie accueille 2 millions de réfugiés syriens). Dans l'avenir, il est très probable que les migrations Sud/Nord s'intensifient, notamment sous l'effet durable des changements climatiques, par exemple.

² Voir l'ouvrage de Gérard Noiriel, spécialiste de l'histoire de l'immigration, *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXème-XXème siècles*, Editions du Seuil, 1988.

³ Travaux successifs du Haut Conseil à l'intégration ; Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que l'intégration*, Folio Gallimard 2007.

sociale (relations sociales ethniquement diversifiées) et culturelle (acculturation) »⁴. Le Haut Conseil à l'intégration (HCI) a insisté pour sa part sur la *réciprocité* de l'intégration en la définissant comme « à la fois un processus et les politiques qui ont pour objet de faciliter sa mise en œuvre ». Le processus, inscrit dans la durée, est celui d'une participation effective de l'ensemble des personnes appelées à vivre en France à la construction d'une société rassemblée dans le respect de principes partagés (liberté de conscience et de pensée, égalité entre homme et femme, par exemple) telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux et des devoirs communs ». Les contours du concept restent toutefois débattus. Pensée en rupture avec certains concepts jusqu'alors utilisés (l'assimilation, l'insertion, par exemple⁵), l'intégration continue d'être en concurrence directe avec certains d'entre eux. C'est notamment le cas de celui d'assimilation (au demeurant cité par l'article 21-24 du code civil⁶ en matière d'acquisition de la nationalité), qui demande aux nouveaux arrivants un renoncement à certaines de leurs habitudes familiales et culturelles et l'adoption des codes de comportement du groupe majoritaire. Nous retenons pour notre part le concept d'intégration car il nous paraît porteur d'ouverture et de dynamique, alors que l'assimilation présuppose une identité figée, close, et nie les phénomènes de pluri-appartenances qui font depuis toujours partie de la société française comme dans de nombreux autres pays⁷.

Il ne s'agit pas d'un concept franco-français : la plupart des Etats membres de l'Union européenne mettent en œuvre des politiques d'intégration des étrangers de même que le Canada, les Etats-Unis ou l'Australie. L'Union européenne elle-même porte, en particulier depuis 2004, des orientations, des programmes et des financements en vue de soutenir l'intégration des étrangers originaires de pays hors UE⁸, même si l'intégration ne fait pas partie des compétences de l'UE, à la différence de l'asile et des questions relatives aux discriminations. Ces politiques visent différents types de publics : les étrangers primo-arrivants en premier lieu, en particulier les réfugiés (pays nordiques), mais aussi les immigrés et leurs descendants⁹.

Ce rapport est la synthèse de plusieurs mois de travail d'un groupe qui a réuni des professionnels (associatifs, fonctionnaires, chercheurs...), issus d'horizons divers, afin de partager leurs expériences et propositions¹⁰. Elle porte d'une part sur la politique d'intégration, d'autre part sur l'intégration sociale et culturelle des immigrés. Elle n'est pas ciblée sur la question de la prévention de la

⁴ Cette définition est issue de l'ouvrage d'Andrea Rea et Maryse Tripier, *Sociologie de l'immigration*, La Découverte, « Repères », 2013.

⁵ Le rapport de la commission Hessel en 1987 s'intitule ainsi « Immigration, le devoir d'insertion ».

⁶ « Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française [...] ».

⁷ Abdelmalek Sayad résume ainsi dans son ouvrage *La double absence* le processus attendu d'assimilation, qui consiste selon lui à « passer de l'altérité la plus radicale à l'identité la plus totale ». Voir aussi Christophe Bertossi, *La citoyenneté à la française*, CNRS Editions, 2016.

⁸ Cf. les principes de base communs d'intégration adoptés par le Conseil de l'UE le 19/11/2004 : il s'agit d'orientations simples et non contraignantes pour aider les Etats membres à mettre en œuvre une politique d'intégration. La Commission européenne a également mis en place un Réseau Européen des Migrations (REM) et un réseau des points de contacts nationaux intégration, régulièrement réunis pour échanger sur les bonnes pratiques et mettre en commun informations et études. Un rapport sur les politiques d'accueil et d'intégration des pays de l'UE a été réalisé en 2015 par Yves Pascouau à l'initiative de la France avec le soutien de la Commission.

⁹ OCDE, *Les indicateurs de l'intégration des immigrés*, 2015.

¹⁰ Voir en annexe.

radicalisation, quelle que soit sa source, sujet qui a donné lieu, à juste titre, à plusieurs rapports et études dédiés¹¹.

Après un rappel du contexte historique, démographique et politique (I), elle actualise la question à la lumière des études les plus récentes et en tire les conclusions pour formuler des recommandations (II). Ensemble, ces pistes répondent à ce qui nous apparaît comme une urgence : imaginer, porter et assumer, enfin, une politique publique d'intégration en France (III).

¹¹ Dont par exemple le rapport d'un groupe de travail du Conseil supérieur du travail social présidé par Michel Thierry qui comporte de nombreuses propositions importantes (juillet 2016). Voir également le rapport de Pierre Conesa sur la prévention de la radicalisation produit à la demande de la Fondation des victimes d'attentats et publié en décembre 2014.

I - L'INTEGRATION, UNE POLITIQUE PUBLIQUE INTROUVABLE

A/ LA FRANCE, TERRE D'IMMIGRATION

La France est le plus ancien pays d'immigration en Europe. A la fin du XIXe et au début du XXe siècle, la présence d'une forte population étrangère est directement liée à la situation démographique du pays et aux besoins de l'économie et de l'industrie françaises, notamment dans les périodes d'après-guerre. Avant d'être des immigrés, ces étrangers venus en France étaient des travailleurs pour lesquels la question de l'intégration n'était pas posée (leur qualité de travailleurs suffisait à légitimer leur présence¹²), et cela d'autant moins que cette présence s'accompagnait d'un mythe du « retour au pays » (un retour auquel la plupart renonceront comme ce fut le cas auparavant pour les immigrations italienne ou polonaise). De fait, sur la période des années 1970/2000, la plupart des immigrés venus pour travailler vont s'enraciner¹³, fonder des familles et vieillir en France (en 2010, plus de 800 000 immigrés (hors Union Européenne) sont âgés de plus de 55 ans¹⁴). Avant 1974, il existait aussi un système de migrations circulaires qui permettait des allers et retours, sans visas, entre la France et ses anciennes colonies, tout particulièrement avec l'Algérie et certains pays d'Afrique subsaharienne (Mali, Sénégal).

Durant tout cette période, il n'y a pas de politique d'intégration mais seulement une politique d'immigration : l'Etat accompagne le recrutement de main-d'œuvre (l'Office National pour l'immigration chargé du recrutement et de « l'introduction » en France de ces travailleurs) et se contente de créer des lieux d'accueil rudimentaires (les foyers de la SONACOTRA devenue ADOMA) puis des dispositifs, néanmoins limités, d'action sociale à leur profit (Fonds d'Action sociale pour les travailleurs algériens, créé en 1958).

B/ L'INTEGRATION, UNE POLITIQUE PUBLIQUE RECENTE... DEJA DISPARUE ?

C'est à partir des années 1970/1980 que la question de l'intégration sociale, économique et culturelle des immigrés commence à émerger, tant dans les travaux de recherche que dans le débat public. Les effets conjugués des difficultés économiques (crises pétrolières) et de la montée d'un chômage structurel, amènent à la décision de suspendre l'immigration de travail et familiale (le 3 juillet 1974) ; un programme de « retour volontaire » des immigrés est même imaginé en 1976¹⁵. A partir de cette période, une restriction drastique de l'immigration de travail s'engage, opérant de fait une bascule vers l'immigration pour raisons familiales qui devient la principale voie d'entrée légale des immigrés. Ce n'est pas le moindre des paradoxes : ceux qui, dans les années 1970, ont considérablement durci la politique migratoire française, ont précisément accentué les effets contre lesquels ils entendaient lutter, puisque le regroupement familial, par ailleurs composante du droit fondamental à une vie

¹² Voir les ouvrages d'Abdelmalek Sayad, notamment *La double absence*, Seuil, 1999.

¹³ Voir les ouvrages de Claudine Attias-Donfut, en particulier *L'enracinement*, Armand-Colin, 2006.

¹⁴ Ministère de l'Intérieur, DGEF Infos Migrations, 2012. Pour mémoire, la population « immigrée » totale est estimée par l'INSEE autour de 6 millions de personnes. Le détail de ces chiffres est proposé ci-après.

¹⁵ Pour un historique général et concis : Marie-Claude Blanc-Chaléard, *Histoire de l'immigration*, « Repères », La découverte 2015.

familiale normale garanti par les traités européens et les conventions internationales (ONU), inscrit l'installation des immigrés sur le territoire à long terme.

Le visage de l'immigration s'en trouve modifié, de même que les modalités d'intervention publique. Dans le débat public et la recherche, il est d'abord question de l'insertion des immigrés dans les années 1980 (à visée professionnelle), avant que n'apparaisse la notion d'intégration, plus globale, sociale et culturelle¹⁶.

Une politique publique d'intégration apparaît pour la première fois comme telle en 1989, voulue par le Premier Ministre Michel Rocard, dans un contexte caractérisé par des actes de racisme et des violences à l'encontre d'immigrés, des revendications de reconnaissance et d'égalité par des jeunes issus de l'immigration maghrébine (Marche pour l'Egalité en 1983), des révoltes de jeunes de « cités », enfants d'immigrés (Vénissieux, Les Minguettes), la montée du Front National porteur d'un discours identitaire (« la France aux Français ») et anti-immigrés. La première « affaire » du foulard à l'école (Creil, 1989) provoque un débat politique et est perçue comme la première manifestation visible de l'émergence d'un Islam fondamentaliste en France. Entre 1988 et 1991, cette politique d'intégration s'appuie sur une gouvernance nationale (un secrétaire d'Etat pour l'intégration, rattaché au ministre des affaires sociales et de l'intégration, un secrétariat général à l'intégration rattaché au Premier Ministre), un Haut Conseil à l'Intégration, un comité interministériel à l'intégration, et sur des outils *ad hoc* (le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés, les programmes régionaux d'intégration des populations immigrées, ...).

Cette période ne sera qu'une parenthèse de courte durée, puisque la politique d'intégration cède le pas dès 1991 (nomination d'Edith Cresson à Matignon) à une politique affirmée de restriction des flux migratoires et d'expulsions. Malgré des tentatives ponctuelles de relance de la politique d'intégration et de lutte contre les discriminations (ainsi en 1998 le gouvernement Jospin ajoute la lutte contre les discriminations aux missions du Fonds d'action sociale pour les immigrés), la politique d'intégration passe rapidement au second plan, derrière le contrôle des flux migratoires (« un des éléments les plus stables du paysage politique depuis 40 ans »¹⁷). Les lois dites « Pasqua », qui durcissent à plusieurs reprises (1986, 1993 et 1997) les conditions d'entrée et de séjour, ont laissé une empreinte durable. Dans ce contexte, les luttes politiques et syndicales se focalisent sur le statut des personnes en situation irrégulière¹⁸ sous un angle juridique pour revendiquer la régularisation des sans-papiers. La question de l'intégration sociale et culturelle n'est pas ou peu portée par le réseau associatif et militant de défense des droits des immigrés. Par ailleurs, dès les années 1980, une confusion durable entre les objectifs de la politique d'intégration et ceux de la politique de la Ville s'installe : celle-ci devient, implicitement, une manière de « traiter » des problèmes liés à la présence forte des immigrés et de leurs enfants dans les quartiers d'habitat social¹⁹ et de financer des actions sociales,

¹⁶ Travaux de Dominique Schnapper notamment : *Qu'est-ce que l'intégration ?* Folio, 2007.

¹⁷ Mirna Safi, « Une refondation manquée. Les politiques d'immigration et d'intégration en France », *La vie des idées*, mars 2014.

¹⁸ Le nombre de ces « sans-papiers » oscillera dès lors entre 200 000 et 400 000, résultante objective des durcissements successifs de l'immigration légale.

¹⁹ Selon les chiffres du rapport 2011 de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) /INSEE les immigrés et leurs descendants représentent plus de la moitié des habitants des ZUS. Cette proportion atteint 70%

culturelles, sportives largement ciblées sur les jeunes et les femmes de ces quartiers, sans afficher le sujet de l'intégration sociale. A cet égard, il faut signaler que les immigrés et leurs descendants représentent aujourd'hui un peu plus de 50% de la population dans les ZUS (depuis renommés QPPV – quartiers prioritaires de la politique de la ville) et ils sont très surreprésentés dans *certain*s quartiers, les plus éloignés, enclavés et dégradés. Toutefois, 75 % de la population immigrée habite à l'extérieur de ces quartiers, dans d'autres villes et territoires : il n'est donc pas efficace de passer par les seuls outils de la politique de la Ville pour mener une politique d'intégration, susceptible de s'adresser à tous les publics potentiels – nous y reviendrons.

Dès lors, la politique d'intégration n'a plus d'existence autonome, elle n'intervient qu'en réaction à des événements sociaux ou politiques, sans s'inscrire dans une action cohérente et durable concernant non seulement les immigrés mais aussi l'ensemble de la société.

La période 2002-2007 voit pourtant des efforts pour relancer la politique d'intégration, à la suite d'une élection présidentielle marquée par la présence de l'extrême droite au second tour : le Comité interministériel à l'intégration est réuni à plusieurs reprises (2003, 2004, 2006), débouchant sur des décisions importantes telles que la création du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI)²⁰, de la Cité nationale de l'Histoire de l'immigration (CNHI) ou encore une (nouvelle) relance des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI).

Parallèlement, les discriminations liées à l'origine ont fait l'objet d'une directive européenne en juin 2000 (en application de l'article 13 du traité d'Amsterdam ; une autre directive européenne en novembre 2000 a porté sur les discriminations fondées sur d'autres critères (religion, handicap, âge, orientations sexuelles). La France a donc dû transposer ces directives dans le droit national : c'est l'origine de la HALDE créée en 2004 (au Québec existait une autorité de cette nature depuis 1974 et en Belgique depuis 1994). Cette institution, intégrée en 2011 au Défenseur des Droits, s'est efforcée de promouvoir ses missions et les outils de la lutte contre les discriminations et de l'égalité des droits. Toutefois, malgré une augmentation des plaintes sur les discriminations liées (notamment) à l'origine, des instances telles que celles-ci ne peuvent se substituer à une réelle politique publique. Or, malgré quelques effets d'annonce et des outils utiles tels que le Label Diversité (qui vise la prévention des discriminations²¹ au sein des entreprises et des organismes privés et publics), il n'y a pas eu de politique publique d'envergure sur la question des discriminations liées à l'origine depuis les années 2000. L'absence d'un mouvement associatif influent dans ce domaine (à la différence du secteur du handicap par exemple) explique sans doute en partie ce déficit. Par ailleurs, les choix institutionnels faits dans les années 2000 ont amené une dissociation entre la gouvernance des questions de discriminations liées à l'origine (rattachées à l'ACSE/politique de la ville puis au CGET) et le pilotage

pour les immigrés algériens et leurs descendants ; néanmoins au plan national, la population immigrée habite très majoritairement en dehors des ZUS (on signalera que l'ONZUS a été supprimé en 2015).

²⁰ La généralisation du contrat d'accueil et d'intégration à partir de janvier 2007 [il a, depuis lors, été remplacé par le CIR] constitue un progrès car c'est la première fois qu'un dispositif national prévoyant des mesures d'accueil telles que des formations linguistiques et des informations sur la société française et une « formation » civique est organisé pour tous les étrangers primo-arrivants admis au séjour ; ce dispositif est cependant insuffisant, nous y reviendrons.

²¹ Il s'agit de la prévention de toutes les discriminations prohibées par la loi (âge, sexe, handicap, préférences sexuelles, etc.) et pas seulement des discriminations liées à l'origine et à la nationalité.

des questions d'intégration (au sein d'un ministère de l'immigration puis de l'Intérieur) alors que ces deux politiques devraient être conduites de façon coordonnée.

Dans l'ensemble, et malgré les efforts signalés, une forte instabilité institutionnelle caractérise aussi cette période, qu'il s'agisse de la gouvernance et des opérateurs de l'intégration : après les émeutes urbaines de 2005, le FASILD est supprimé ; une agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'ACSé) est créée (2006) et gère à la fois les programmes financiers dédiés à la politique de la Ville (programme 147) et à l'intégration (programme 104) avec un objectif de coordination pour une efficacité accrue, entérinant la proximité de fait entre ces deux politiques publiques ; cette configuration sera toutefois abandonnée dès 2009 et le périmètre de l'ACSE limité à la gestion des crédits de la politique de la Ville et (très marginalement) à la lutte contre les discriminations. A partir de cette date, les crédits du programme 104 (nationalité et intégration) sont alors récupérés en gestion directe par le ministère de l'Immigration, de l'Identité Nationale et du développement solidaire (avec au passage une diminution des enveloppes consacrées à l'intégration et une réorientation des équipes du FASILD sur la seule gestion de la politique de la ville...)²². Ces changements incessants de périmètres ministériels, d'objectifs et d'organisation perturbent fortement les acteurs professionnels et leurs partenaires (associations, autres ministères, collectivités territoriales...) qui perdent leurs repères dans ce jeu de piste institutionnel.

C/ DEPUIS 2007, LA POLITIQUE D'INTEGRATION PARAIT TOUJOURS PLUS EVANESCENTE

L'élan notable de la période 2002-2007 ne sera pas durable et le quinquennat qui débute en 2007 durcit considérablement des politiques d'immigration (quatre lois en 5 ans, de plus en plus restrictives), de naturalisation (les naturalisations vont baisser de 30% à partir de 2010) et, par conséquent d'intégration - à un point tel qu'il semble inapproprié d'employer ce terme à propos des mesures de cette période.

Sous l'égide du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire²³, la politique d'intégration sort de la sphère des Affaires sociales et de la Solidarité ; elle prétend « renforcer » le CAI avec des mesures à la fois injonctives et inefficaces²⁴ inspirées par le soupçon vis-à-vis des étrangers et qui ne concernent que les primo-arrivants.

Une évaluation du dispositif d'accueil réalisée en 2012 par l'IGA et l'IGAS a montré l'inefficacité du bilan professionnel au sein du CAI. Le CAI « famille » fait peser la menace d'une suppression des

²² Voir l'article de Marie-José Bernardot, « Les avatars de la politique d'intégration en France », dans EPSS, *Ethique, laïcité, engagement*, Presses universitaires de Lorraine, Mai 2015.

²³ Une administration *ad hoc* est créée en 2008 pour ce ministère à partir de services et de directions appartenant au ministère des Affaires sociales (Direction de la Population et des migrations), au ministère des affaires étrangères (sous-direction des visas) et du ministère de l'Intérieur (pilotage des procédures d'immigration, lutte contre les fraudes) ; le ministère de l'Intérieur récupérera ces missions à partir de 2010.

²⁴ Voir par exemple l'entretien avec Patrick Simon dans *Mediapart* 26 avril 2016 : « comme les valeurs sociales et les normes culturelles sont en évolution constante et ne font pas nécessairement consensus au sein des sociétés européennes [...], elles se réduisent à des contenus patriotiques minimalistes comme l'apprentissage des hymnes nationaux, la référence au drapeau et l'insistance sur l'apprentissage de la langue. Le renforcement des 'tests civiques' pour la naturalisation et maintenant [ND : depuis 2015] pour la délivrance des visas et de permis de résidence transforme l'incorporation des immigrés à la Nation en un *trivial pursuit* à faible niveau pédagogique ».

allocations familiales pour les « mauvais parents » - présumant ainsi un désintérêt des familles étrangères pour l'éducation de leurs enfants. Ce dispositif n'a d'ailleurs jamais été appliqué par les Conseils départementaux en charge de la protection de l'enfance. Quant à la « formation » civique – en réalité une simple journée d'information -, également évaluée par les inspections générales du ministère de l'Intérieur et des affaires sociales, elle consiste en une journée surchargée en informations historiques et institutionnelles sur la France et sur les valeurs de la République présentées d'une manière extrêmement abstraite, l'ensemble étant largement incompréhensible pour des personnes étrangères primo-arrivantes dont 24% sont non francophones

Si quelques mesures positives voient néanmoins le jour (travail interministériel sur l'accès aux droits des immigrés âgés, dispositif « ouvrir l'école aux parents » co-piloté avec l'Education nationale, relance des programmes régionaux d'intégration), elles ne sont pas défendues sur le plan politique et constituent des îlots dans un contexte particulièrement peu favorable.

La concurrence des politiques, les conflits entre périmètres ministériels et les remous provoqués par le débat sur l'identité nationale cassent toute possibilité d'obtenir des résultats vraiment significatifs en matière d'intégration.

Enfin, contrairement aux attentes, la période 2012-2016 se caractérise, dans ce domaine, par une forte continuité²⁵ avec la période précédente. Les questions d'intégration, d'immigration et d'asile restent ainsi rattachées au Ministère de l'Intérieur et focalisées sur les primo-arrivants, choix qui sera encore renforcé *de facto* avec la « crise des migrants » à compter de 2014. La réflexion sur la politique d'intégration, par ailleurs, s'empêtre dans la production successive de rapports restés sans suite, tout particulièrement le rapport sur la refondation de la politique d'intégration, confié à Thierry Tuot (avril 2013), puis ceux des groupes de travail qui lui succèdent. La « refondation » de la politique d'intégration se limitera *in fine* à un renvoi hypothétique vers le « droit commun » et à des annonces de mesures dont plusieurs ne verront pas le jour ou resteront des coquilles vides, en particulier la création d'une délégation interministérielle à l'égalité républicaine et à l'intégration (décret du 29 mars 2014).

En résumé, quatre faits saillants caractérisent ce panorama depuis les années 1990 :

- La priorité politique plus que jamais donnée à la restriction des flux migratoires, une des politiques publiques les plus constantes quels que soient les gouvernements, priorité traduite et renforcée par le maintien du ministère de l'Intérieur comme chef de file sur ces sujets depuis 2010 ;
- Le renoncement, de plus en plus assumé depuis 2007, à une politique d'intégration à visée large (les immigrés et leurs descendants) au profit d'un recentrage quasi exclusif sur un public restreint : les étrangers primo-arrivants dits statutaires, c'est à dire ceux qui ont obtenu un titre de séjour, qui sont par construction extra-européens²⁶ ;

²⁵ Et ce malgré quelques mesures significatives, telles le développement des titres de séjour pluriannuels ou la suppression du délit de solidarité. La loi du 7 mars 2016 transforme par ailleurs le CAI en Contrat d'Intégration Républicaine (CIR), autour duquel s'articule le PPIR (Parcours Personnalisé d'Intégration Républicaine).

²⁶ Et ce en raison du principe de libre-circulation qui prévaut dans l'Union. On notera que ce resserrement conduit à exclure du droit aux mesures d'accueil toutes les populations dites « Roms » originaires d'Europe de l'Est, de même

- La confusion de plus en plus grande des objectifs et des publics entre politique d'intégration et politique de la Ville, qui va de pair avec le postulat que les politiques « de droit commun » et les politiques territorialement ciblées vont mécaniquement bénéficier à tous les immigrés, a fortiori à leurs enfants français, et que cela suffira à assurer leur intégration sociale et culturelle;
- L'instabilité de la gouvernance et des opérateurs de l'intégration qui produit des dispositifs isolés et peu efficaces sur fond d'effets d'annonce (la création d'administrations nouvelles ou d'un dispositif comme substitut à une politique publique capable d'influer sur des problèmes sociaux structurels).

que les étrangers extra-européens qui ont séjourné légalement dans un autre pays de l'Union avant de se rendre en France (ils ne peuvent, par exemple, bénéficier d'aucune formation linguistique de l'Etat).

II - UN ECHEC GLOBAL DE L'INTEGRATION DES IMMIGRES ? CONFRONTER LES IDEES REÇUES AUX FAITS

La question de l'intégration des immigrés et de leurs enfants ne peut être posée en apesanteur. Sur un tel sujet, qui comporte nombre d'idées reçues et de fantasmes, il faut dire d'où l'on part et de quoi l'on parle : on rappellera d'abord qu'aujourd'hui, un Français sur trois a, au moins, un grand parent étranger et que *la France est le pays d'Europe qui a le plus grand nombre de descendants d'immigrés jeunes et moins jeunes* (2e et 3e générations). Néanmoins, la proportion des personnes nées étrangères à l'étranger²⁷ dans la société française est comparable à celle des autres pays européens (11% en France en 2008, 11,6% en Allemagne, 13,8% en Espagne, 15,2% en Autriche, 10,9% aux Pays-Bas, 11% au Royaume-Uni, 13,8% en Suède, la moyenne des pays de l'UE est de 9,3%)²⁸.

Il faut également renoncer à une vision homogène, globalisante, des étrangers et des immigrés : la composition de la population immigrée (la définition française considère comme immigrée une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France – soit 5,9 millions de personnes – voir encadré ci-après) est extrêmement diverse. Elle est marquée par notre histoire d'ancien empire colonial, mais depuis les années 2000 cette immigration s'est modifiée avec davantage de flux européens et asiatiques (les origines qui ont le plus augmenté depuis 20 ans sont les Chinois et les Roumains) mais aussi davantage de femmes (plus de la moitié) et de personnes diplômées du secondaire et du supérieur.

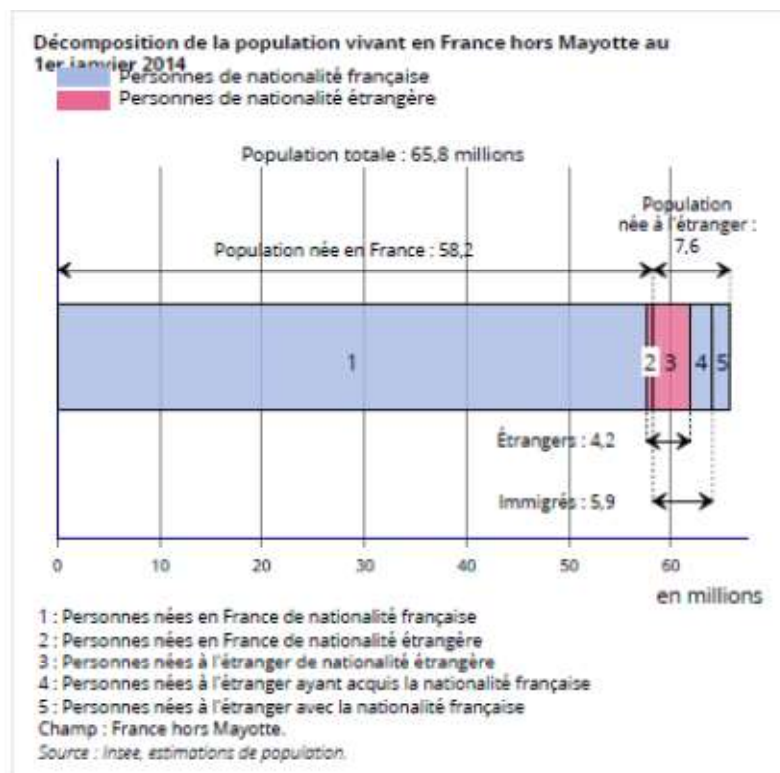
Des travaux fondés sur des connaissances statistiques et des analyses sociologiques, présentés par des institutions telles que l'INED et l'OCDE proposent par ailleurs des éléments de réponse à deux questions clés dans le débat public actuel. D'une part, y a-t-il un déficit d'intégration en France d'une partie des immigrés et de leurs enfants nés en France ? D'autre part, ceux-ci auraient-ils délibérément renoncé à « s'intégrer » en termes de participation sociale et d'acquisition des codes sociaux majoritaires ?²⁹.

²⁷ C'est la définition INSEE des immigrés. Elle diffère un peu de la définition plus large des organisations internationales qui effectuent des études sur l'intégration (UE, OCDE), à savoir toute personne née à l'étranger – y compris les Français. Cette définition inclut par exemple les français rapatriés d'Algérie en 1962.

²⁸ Source Eurostat. Cette moyenne concerne l'UE à 27 dont les nouveaux membres à l'Est ont un très faible pourcentage d'immigrés – Pologne 2,7%, Roumanie 0,8% – mais ont de longue date des minorités ethniques nationales faiblement intégrées tels que les Roms en Roumanie ou les Russes dans les pays baltes.

²⁹ Nous préférons ici poser la question en termes de codes sociaux plutôt que d'adhésion aux valeurs dans la mesure où cette insistante injonction sous-entend que les étrangers seraient a priori et dans leur ensemble opposés à « nos » valeurs alors que bien au contraire le modèle social et politique européen fondé sur les libertés démocratiques exerce une puissante attraction dans le monde.

Encadré : chiffres clés et définitions



Source : INSEE

Sur 65,8 millions d'habitants (INSEE Références « Population » - 2015-2016³⁰) :

- 7,6 millions de personnes sont nées à l'étranger, soit 11,6% de la population ;
- la France compte 4,2 millions d'étrangers, soit 6,4% de la population ;
- la population immigrée représente 8,9% de la population totale, soit environ 5,9 millions de personnes.

Parmi les immigrés (personne née étrangère, à l'étranger, et résidant en France), selon les chiffres de l'INSEE :

- 2,3 millions ont acquis la nationalité française ;
- 3,6 millions sont de nationalité étrangère ;
- en 2008, il était estimé que parmi les immigrés âgés de 18 à 50 ans, la moitié environ a une double nationalité.

Environ 110 000 étrangers primo-arrivants signent chaque année un « contrat d'intégration républicaine ». En 2012, 46% des primo-arrivants viennent d'Europe (contre 33% en 2000) et 52% sont des femmes.

³⁰ INSEE, « Population française, étrangère et immigrée en France depuis 2006 », Insee Focus no 38, octobre 2015 et INSEE, Portrait social de la France, 2016.

A/ POIDS DES REPRESENTATIONS SOCIALES, COMPLEXITE DES FAITS SOCIAUX

Le sentiment qu'il existe non seulement un déficit global d'intégration des immigrés - perçus comme un ensemble homogène - mais également un déficit de *volonté d'intégration* de leur part paraît largement majoritaire dans l'opinion. Les sondages reflètent ce pessimisme, qui transparaît par exemple dans une enquête IPSOS / Le Monde / Fondation Jean Jaurès / CEVIPOF publiée en janvier 2013 : à cette période (et l'on peut penser que la situation de l'opinion ne s'est pas améliorée), 70% des sondés estimaient qu'il y avait « trop d'étrangers en France » et 74% jugeaient la religion musulmane « intolérante et non compatible avec la société française ». A l'inverse, 29% seulement des répondants pensaient que « l'immense majorité des immigrés installés en France depuis 30 ans avaient réussi leur intégration ».

Le rapport annuel 2015 de la CNCDH³¹ sur le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie relève également la montée de l'intolérance envers l'Islam... tout en constatant une paradoxale stabilisation de l'indice de tolérance (en recul depuis 2009) et un mouvement de cohésion nationale reflétant sans doute (sondage en mars 2015) la mobilisation citoyenne aux lendemains des attentats de janvier 2015. Dans ce domaine, l'opinion a nettement évolué : l'indice de tolérance avait ainsi augmenté dans la période 1990/2009, se traduisant même par une progression des avis favorables au vote des étrangers aux élections locales³²; mais le rejet de l'Islam a fortement progressé depuis 2010 et plus encore à la suite des attentats islamistes de 2015 et 2016. Récemment, les travaux du CREDOC et de France Stratégie sont venus appuyer ces constats³³.

Comment comprendre et analyser ces représentations sociales et politiques d'un « échec de l'intégration » ? Et s'agit-il seulement de *représentations et de préjugés* ?

En premier lieu, « la partie immergée de l'iceberg » est invisible dans la mesure même où les immigrés intégrés socialement « nous » ressemblent et ne sont plus identifiés comme tels, *a fortiori* s'ils sont « blancs » ! Notre attention se focalise spontanément sur les signes visibles de différence (traditionnels, religieux...). Cette attention au vêtement est d'ailleurs sélective : elle se polarise particulièrement sur les femmes musulmanes qui portent un voile ou un vêtement plus ou moins couvrant dans l'espace public³⁴. Or ces pratiques sont minoritaires, même si elles ont incontestablement augmenté³⁵. Ces signes extérieurs sont massivement perçus comme un refus d'intégration, une volonté de se distinguer voire de s'isoler des autres mais ils n'ont pas toujours la même signification pour ceux qui les portent. Des études récentes ont mis en évidence la polysémie

³¹ Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, *Rapport annuel*, 2015. Voir également les travaux de Vincent Tiberj sur l'évolution des préjugés xénophobes.

³² Voir par exemple un sondage Harris Interactive pour la *Lettre de la Citoyenneté* en septembre 2016, dans lequel 54% des Français se déclaraient favorables.

³³ CREDOC, *Vers une société plus apaisée ?*, 2015, ; France Stratégie, *Lignes de faille*, 2016.

³⁴ En témoigne la polémique que la France a connue au cours de l'été 2016 avec les arrêtés municipaux interdisant le port du « burkini » et à laquelle la décision du Conseil d'Etat du 26 août 2016 a mis un terme juridique.

³⁵ L'enquête de l'Institut Montaigne (printemps 2016) fait état, pour les femmes se déclarant musulmanes, d'une augmentation du port du voile de 11 points entre 2003 et 2016, 23% de celles-ci déclarant par ailleurs le porter en permanence.

du/des voiles³⁶ : beaucoup de femmes portent le foulard de façon traditionnelle, en particulier lorsqu'elles sont récemment arrivées en France, sans aucune intention de se différencier ; d'autres, notamment de jeunes musulmanes françaises, font ce choix pour se conformer à un idéal religieux, dans le contexte de la diffusion mondiale d'un Islam conservateur et d'une recherche identitaire ; d'autres encore adhèrent à des courants de l'Islamisme politique et font de ce signe un emblème de leur identité séparée ou/et de leur révolte par rapport à une société. Quelle que soit la manière dont on interprète ces pratiques, la polarisation de la sphère politique et médiatique sur ce phénomène nous semble contre-productive, y compris parce qu'elle contribue à alimenter le sentiment de discrimination et les attitudes victimaires.

Plus largement, le sentiment de n'être pas vus, reconnus, comme des Français est terrible pour des jeunes nés en France, ayant "intégré" à l'école les valeurs d'égalité mais qui restent confrontés à la séparation, pour beaucoup à la relégation territoriale mais aussi à des inégalités et à des discriminations réelles, volontaires ou systémiques. Il entraîne *a minima* du dépit, de la frustration, de la désespérance, voire du ressentiment à l'égard d'un pays qui proclame ses valeurs républicaines mais tient fort mal ses promesses de citoyenneté et d'égalité des droits... De nombreux travaux sociologiques³⁷ mettent en évidence les conséquences de ce hiatus pour un certain nombre de descendants d'immigrés issus de ces minorités. Dans le même ordre d'idée, le fait que les personnes issues des minorités « visibles » (y compris les ultra-marins, français depuis 300 ans !) ne soient pas perçues comme françaises alors que la plupart des descendants d'immigrés le sont est un symptôme particulièrement significatif³⁸.

Les media « grand public » en particulier la télévision tendent à développer les représentations négatives de l'immigration, des jeunes « des quartiers », de l'Islam par leur traitement des faits divers (simplifications, surexposition des faits de délinquance³⁹, assimilation jeunes de banlieues/jeunes dangereux, etc.). Ce traitement de l'actualité a encore plus d'impact dans les territoires ruraux et les petites villes qui ne connaissent pas ou peu de diversité mais qui se sentent pourtant menacées d'invasion et par l'insécurité – comme en témoignent les récentes mobilisations dans de petites villes contre l'implantation de structures d'accueil de migrants à la suite de la fermeture de Sangatte.

La force de ces représentations est qu'elles s'appuient (aussi) sur des faits et des difficultés réelles, en particulier celles qui sont liées à une vision identitaire de l'Islam.

³⁶ Cf enquête Europubliislam menée de 2009 à 2013 par l'Ecole des Hautes études en sciences sociales (EHESS) qui a donné lieu à la publication de l'ouvrage de Nilüfen Göle : *Musulmans au Quotidien. Une enquête européenne sur les controverses autour de l'Islam*, 2015.

³⁷ *Pays de malheur, un jeune de cité écrit à un sociologue* de Stéphane Beaud et Younes Amrani La Découverte 2004; *Le ghetto français* Didier Lapeyronnie.

³⁸ Cf. la notion « d'intégration asymétrique » développée par les équipes ayant participé à l'enquête TEO.

³⁹ Il est cependant exact qu'il existe une sur-délinquance des jeunes issus de familles africaines et maghrébines mais ce fait a au moins autant une dimension sociale (ce sont des jeunes issus des classes populaires) qu'une dimension culturelle liée aux origines et aux histoires migratoires de ces jeunes (cf. notamment les travaux d'Hugues Lagrange en particulier l'ouvrage *Le déni des cultures*, Le Seuil 2010, ou encore ceux de Jean-Claude Sommaire : « Aborder de front la sur-délinquance des jeunes issus de l'immigration », *Rue 89*, novembre 2013).

B/ FAIT RELIGIEUX, ISLAM : FOCALISATION ET MALENTENDUS

La question de l'islam tend à envahir le débat public dans une dangereuse confusion entre la montée (effective) de courants fondamentalistes (dits aussi « rigoristes ») depuis les années 1990, les dérives terroristes d'individus se réclamant de l'islam et les pratiques religieuses de la très grande majorité des musulmans, qui sont parfaitement compatibles avec la République et avec la laïcité. Ces confusions cannibalisent l'ensemble d'un sujet bien plus vaste et occultent la réalité de l'intégration des musulmans en France, qui participent très majoritairement au processus de sécularisation général⁴⁰. Il n'entre pas dans le propos de ce rapport d'analyser sur le fond les questions nombreuses et complexes liées à l'islam et à ses évolutions, entre modernité et réaction fondamentaliste⁴¹. Aussi se bornera-t-on à quelques observations, dans la mesure où ces questions ont des répercussions ou/et peuvent être des symptômes ou des causes de non-intégration sociale.

Le traitement politico-médiatique de ces sujets est problématique : la terrible actualité des années 2015 et 2016, en France comme dans d'autres pays européens, en témoigne violemment et contribue activement à cette confusion. L'objectif des attaques terroristes djihadistes est de provoquer des réactions de peur et d'imposer dans le débat politique français les catégories identitaires provoquant des réactions de repli, de rejet et de violence⁴². Si les auteurs des attentats qui ont meurtri la France se réclament de l'islam, cela ne doit justement pas nous conduire à adopter leur vision d'un conflit de valeurs irréconciliables.

Les symptômes du fondamentalisme, en particulier les tenues vestimentaires et tout particulièrement celles des femmes, polarisent l'attention : une part importante de la population considère que ces tenues contreviennent à la laïcité ; or, la loi de 1905 sur la laïcité dont le socle est la liberté religieuse n'interdit pas le port de signes religieux dans l'espace public (sauf pour le port de la burqa, en raison des exigences de l'ordre public, et au sein de l'école, interdictions qui ont donné lieu à l'adoption de lois spécifiques⁴³). La loi de 1905 impose la neutralité de l'Etat et de ses agents, mais nullement la neutralité de la société : les usagers du service public, par exemple, ne sont pas soumis aux règles de neutralité qui s'imposent aux agents de l'Etat. La loi de 1905 protège la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes, dans la limite du respect de l'ordre public⁴⁴. Les pouvoirs publics sont donc fondés à intervenir pour faire respecter l'ordre public, mais à condition que la contrainte alors exercée soit proportionnée à l'objectif de concorde civile et au respect de la liberté de conscience.

⁴⁰ Olivier Roy, *La peur de l'islam*, L'aube, 2015.

⁴¹ Les travaux sont très nombreux sur ce sujet notamment ceux d'Olivier Roy, de Gilles Kepel, de Raphaël Liogier ou encore du psychanalyste Fethi Benslama et de l'islamologue Rachid Benzine.

⁴² Et entrant ainsi pleinement dans la stratégie de déstabilisation de Daech.

⁴³ La France apparaît comme un des pays ayant le plus réglementé ces aspects de la vie sociale et collective. Voir les ouvrages de Jean Baubérot, universitaire spécialiste de la laïcité.

⁴⁴ C'est donc un retournement radical, mais aussi un contresens historique, qu'opèrent le Front national et certains hommes politiques en la présentant comme une loi de répression.

La séduction indéniable qu'exercent certains courants rigoristes, depuis les années 1990/2000 sur une partie des jeunes et des adultes de culture musulmane ou non (phénomène des « convertis »)⁴⁵ a donné plus de visibilité à la pratique religieuse musulmane. Mais la plus grande visibilité des religions dans l'espace public ne signifie pas en soi une mise en cause de la laïcité. C'est aux pouvoirs publics de faire la part des choses et de s'assurer que la pratique du culte musulman, garantie par la loi de 1905, ne contrevient pas aux règles communes. Mais l'Etat ne peut ni ne doit peser sur les orientations théologiques ou idéologiques de l'islam – sauf à contrevenir lui-même à la loi de 1905 ! Pour permettre l'exercice du culte, les pouvoirs publics ont besoin d'interlocuteurs mais sans avoir cependant la capacité de définir qui peut légitimement s'exprimer au nom de l'islam en France⁴⁶. Dans la tradition sunnite, pratiquement la seule représentée en France, le culte n'est pas organisé par une hiérarchie cléricale, comme elle l'est dans l'Eglise catholique. Il n'existe donc pas d'autorité capable de parler au nom de l'ensemble des musulmans de France. Malgré les efforts des pouvoirs publics pour faire émerger une institution centralisée apte à parler au nom de l'islam, le paysage de l'islam reste en France particulièrement morcelé : pour les fidèles qui souhaitent pratiquer leur culte, c'est le plus souvent la mosquée locale qui fait référence ; par ailleurs, des pays d'origine comme l'Algérie, le Maroc ou la Turquie gardent un fort pouvoir d'influence à travers des financements et la formation et le détachement d'imams (Turquie, Algérie, Maroc, ...), par exemple. Mais les musulmans sont de moins en moins souvent des étrangers ; désormais, ce sont des Français de confession musulmane et qui souhaitent pratiquer leur culte (ou pas) sans tenir compte des origines nationales de leurs parents. De nouvelles modalités d'organisation et de représentation de l'islam devraient donc tenir compte de ce changement de génération en laissant les communautés locales de croyants, participer plus largement à l'émergence d'un islam adapté à la vie collective sur le territoire national ; mais cela relève au premier chef de la volonté de nos compatriotes musulmans.

De manière générale, le fait religieux a sans doute été insuffisamment pris en compte et reste mal compris dans une tradition républicaine qui a longtemps considéré la religion comme un héritage culturel en voie d'effacement et qui ne sait pas comment faire face à un regain de la pratique religieuse et à un retour de la parole publique confessionnelle⁴⁷. La montée de courants traditionalistes, en France comme ailleurs, ne caractérise pas seulement l'Islam mais s'exprime également dans d'autres religions⁴⁸. Il est toutefois incontestable que le fondamentalisme musulman, assorti de revendications religieuses, interpelle depuis une vingtaine d'années l'ensemble de la société : l'école⁴⁹, mais aussi le travail social⁵⁰, les entreprises, les professionnels de terrain et les

⁴⁵ Il est difficile de quantifier précisément l'adhésion des musulmans à cet Islam fondamentaliste, en témoigne le débat qui a suivi l'enquête réalisée pour le compte de l'Institut Montaigne publiée en septembre 2016 dans le rapport intitulé « un Islam français est possible », dont les conclusions ont été vivement contestées par Patrick Simon, l'un des auteurs de l'enquête TEO publiée par l'INED. Le rapport de l'Institut Montaigne estime à 28% le nombre de musulmans qui appartiendraient à un groupe « dont le système de valeurs est clairement opposé aux valeurs de la République ».

⁴⁶ Sur ce point, voir Terra Nova, *L'émancipation de l'islam de France*, février 2017.

⁴⁷ Cf. les actes du colloque international sur l'expression du religieux dans la sphère publique (co-organisé par les ministères de l'Intérieur, des affaires étrangères et l'IESR les 2 et 3 juin 2016) et l'ouvrage de Verba et Guélamine : *Interventions sociales et faits religieux. Les paradoxes des logiques identitaires*, 2015.

⁴⁸ Philippe Portier, *L'Etat et les religions en France, une sociologie historique de la laïcité*, juillet 2016 Presses universitaires de Rennes.

⁴⁹ Rapport « Obin » de l'Inspection générale du ministère de l'Education nationale en 2004.

élus des quartiers les plus concernés par l'absence de mixité sociale et « ethnique ». Il paraît également évident que des réponses adaptées font encore défaut (par exemple l'enseignement du fait religieux à l'école par des enseignants laïcs d'histoire et de philosophie) et que la prise de conscience des institutions publiques et privées, est très récente : ainsi, ce n'est qu'à la suite des attentats de janvier 2015 que des formations à la laïcité ont été organisées au sein de l'Education nationale et de grands réseaux associatifs du domaine sanitaire et social, de l'éducation populaire ou de la politique de la ville, pourtant confrontés depuis des années à des difficultés sur le terrain.

C/ COMMUNAUTARISME, COMMUNAUTES, IDENTITE CULTURELLE

- Le communautarisme, fantasme ou réalité ?

Le terme de « communautarisme » est fréquemment utilisé, de façon inappropriée, pour qualifier des populations généralement musulmanes, venues des ex-colonies françaises d'Afrique et du Maghreb. La concentration de ces familles immigrées dans certains quartiers est une réalité qui résulte notamment des politiques de peuplement des bailleurs sociaux depuis les années 1980, de la nécessité de se loger dans les zones les moins onéreuses du parc social, des politiques locales d'habitat. Cette situation est, incontestablement, instrumentalisée dans certains lieux, quartiers périphériques ou centres urbains, par des leaders religieux ou des réseaux de l'économie souterraine qui ont intérêt à s'assurer le contrôle de ces territoires. Une instrumentalisation qui est d'abord rendue possible par l'affaiblissement, voire le retrait, des services publics de certains territoires. Par ailleurs, le « communautarisme » au sens de formes de séparation territoriale, sociale et culturelle plus ou moins marquées, devrait être davantage appréhendé comme une réaction à un processus de relégation, et moins comme la manifestation d'attributs culturels intangibles propres à certaines populations.

Enfin, le reproche d'être « communautariste » est souvent adressé aux musulmans dans leur ensemble alors que les études sociologiques montrent qu'il n'existe pas de « communauté musulmane » en tant que telle (cf. travaux de l'INED ci-après) et que les immigrés maghrébins en particulier, ont des pratiques sociales proches de l'ensemble de la population française (plutôt individualistes). Il est par ailleurs significatif que ce reproche ne soit pas adressé à d'autres « communautés », par exemple asiatique ou portugaise, dont le fonctionnement peut pourtant apparaître circulaire (« communautariste » au sens sociologique du terme), sans que leur « intégration » ne soit pour autant questionnée.

Ce regard fréquemment porté sur les musulmans n'est pas sans liens avec l'empreinte de notre histoire d'ancienne puissance coloniale et avec nos réticences à penser collectivement ce passé - ce qui ne doit pas pour autant nous conduire à encourager les attitudes de victimisation et l'enfermement de certaines personnes et courants dans le statut d'anciens colonisés. Ainsi, ce qui semble déranger, ce n'est donc pas l'entre-soi (par ailleurs largement pratiqué par les milieux sociaux les plus favorisés⁵¹) mais bien l'appartenance à l'Islam. Enfin, on constate une injonction paradoxale

⁵⁰ Travaux du Conseil technique de la prévention spécialisée sous l'égide de Jean Claude Sommaire : rapport « la prévention spécialisée à l'épreuve de la diversité » publié en 2009.

⁵¹ Comme l'ont montré les travaux et nombreux ouvrages de Monique et Michel Pinçon-Charlot.

vis-à-vis des musulmans : ceux-ci ne doivent pas montrer de signes d'appartenance « communautaire »... mais il leur est demandé de se mobiliser en tant que tels, de faire entendre la condamnation de la « communauté musulmane », pour dénoncer les attentats commis au nom de l'Islam (« *not in my name* »).

- « Communautés » versus « communautarisme » :

Rappelons que le terme « communauté » recouvre « un ensemble de personnes unies par des liens d'intérêts, des habitudes communes, des opinions ou des caractères communs⁵² ». La plupart des communautés (associations de voisinage, de loisirs, les regroupements professionnels, etc.) favorisent un « vivre ensemble » convivial et construisent des liens qui ne sont pas exclusifs. Au contraire, d'autres communautés, construites sur une base religieuse ou territoriale, utilisent leur singularité pour se différencier, s'isoler voire s'opposer aux autres communautés. Il s'agit alors de communautarisme, clairement incompatible avec les valeurs de notre société.

La confusion entre ces deux termes est bien trop systématique en France alors même qu'une « communauté », y compris religieuse ou liée à l'origine, peut être une ressource et l'est de fait, en particulier (pas seulement) pendant les premières années qui suivent l'arrivée et l'installation dans un pays d'accueil : c'est même l'une des données les plus établies par la sociologie de l'immigration. Mais l'approche française est historiquement et philosophiquement fondée sur le postulat d'un citoyen/individu pris dans une relation directe de face-à-face avec l'Etat, d'où notre difficulté et celle de nos institutions à considérer que les « communautés » d'appartenance peuvent assurer un rôle de soutien en vue de l'intégration entre immigrés installés de longue date et nouveaux arrivants⁵³.

- Identité culturelle versus identité nationale

L'intégration des immigrés et de leurs descendants est de plus en plus posée en termes d'adhésion, voire d'allégeance/assimilation à une communauté nationale qui serait caractérisée par une identité culturelle supposée fixe et objective. Les débats autour de la notion d'identité (« heureuse », « malheureuse », « menacée »...) se multiplient et certains courants politiques comme certains intellectuels médiatiques entendent en faire un enjeu politique central en France.

Dans ce contexte, la pensée du philosophe et sinologue François Jullien⁵⁴ nous paraît très éclairante pour penser la question centrale du « faire France » : il faut, dit-il, « penser non pas en termes de différences mais en termes d'écarts pour créer du commun (et non pas du semblable/identique). Pour lui, le « commun » est « un partage qui n'exclut pas l'Autre et qui ne peut se transformer en communautarisme ». A l'inverse, la conception d'une identité immuable qui caractériserait telle ou telle communauté ou nation porte en elle séparations et affrontements et n'a pas de sens pour qualifier la dimension culturelle « dont le propre est de muter et de se transformer ». La vision essentialiste des cultures repose donc sur un contre-sens, qui suffit à invalider l'idée d'assimilation

⁵² Définition proposée par exemple par le Larousse (Larousse.fr, consulté le 21 janvier 2017).

⁵³ En Allemagne, des associations créées par des germano-turcs jouent de façon assumée cette fonction de passerelle pour l'intégration avec le soutien de l'Etat et de grandes villes.

⁵⁴ François Jullien, *Il n'y a pas d'identité culturelle*, L'Herne, 2016.

comme s'il était possible de se fondre dans une « culture » définie et immobile et d'abandonner ainsi toute autre appartenance.

Ainsi, la construction d'un « faire France », dans notre contexte de diversité culturelle, suppose de construire du commun à partir de notre héritage historique, de nos trajectoires migratoires familiales, individuelles et de nos projets : cela implique à la fois une volonté politique et un « travail », un engagement de l'ensemble de la communauté nationale, et pas seulement des immigrés et de leurs enfants.

Or, à la différence de pays d'immigration comme les Etats-Unis ou l'Australie, un récit commun, susceptible d'intégrer l'ensemble des Français et des « habitants de la France » dans un sentiment d'appartenance à une même société, nous fait aujourd'hui défaut alors même qu'il a longtemps caractérisé l'édification de notre pays. La façon dont le récit national français s'est construit est une illustration de notre rapport à l'altérité⁵⁵. Or, si nous n'exprimons pas ce que nous voulons être, ce que signifie « faire France », comment s'étonner de la montée des inquiétudes, d'une perte de repères générale - dans le contexte d'une mondialisation porteuse de menaces -, voire du développement d'identités conflictuelles des uns contre les autres ? Diverse et métissée de fait, et de longue date, la France éprouve encore de sérieuses difficultés à se concevoir comme telle.

- « Séparatisme social » versus désintégration

Les recherches sociologiques (Lapeyronnie, Wieworka, Dubet⁵⁶...) mais aussi de nombreux témoignages, récits, essais en particulier de personnes elles-mêmes issues des immigrations africaines et maghrébines montrent l'enchevêtrement et la complexité des causes qui ont pu conduire à ces parcours de séparation, de dissociation de la communauté nationale, voire de haine. Au premier rang des facteurs évoqués se trouve le constat que les promesses d'égalité de la République ne sont pas au rendez-vous pour des jeunes nés de parents immigrés et qui ont grandi dans des quartiers de moins en moins mixtes, parmi lesquels l'échec scolaire a prospéré puis le chômage (en moyenne de 20% pour les moins de 30 ans dans les ZUS et plus de 40 ou 50 % dans certains territoires). Cet échec scolaire massif en France est d'abord le produit de l'institution : la question de l'égalité n'est pas le cœur de l'Ecole républicaine, qui ne dispose pas des moyens adéquats malgré les efforts de l'éducation prioritaire (classes réduites, enseignants expérimentés, formations initiale et continue, accompagnement effectif des enfants et des familles pour favoriser la réussite scolaire, etc.⁵⁷).

Cette situation a été aggravée par des phénomènes d'auto-exclusion, dès les années 1980, comme en témoignent des travaux sociologiques⁵⁸, les récits autobiographiques d'Abdel Malik (voir par exemple *Qu'Allah bénisse la France*) ou de Majid Cherfy, le chanteur du groupe de musique Zebda

⁵⁵ Voir Suzanne Citron, *Le mythe national : l'histoire de France revisitée*, Les éditions ouvrières, 2008 ; Sophie Auouizerate, *Les habitants de la France*, l'Harmattan 2014.

⁵⁶ François Dubet, *Ce qui nous unit – discriminations, égalité et reconnaissance*, Seuil octobre 2016

⁵⁷ Cf. les résultats de la dernière enquête Pisa/OCDE qui confirme que le très mauvais score de la France pour le lien inégalités sociales/inégalités des résultats scolaires, en particulier pour les enfants des familles immigrées.

⁵⁸ Younes Amrani et Stéphane Beaud, *Pays de malheur ! Un jeune de cité écrit à un sociologue*, La Découverte, 2005.

(*Ma part de Gaulois*) : puisque les « Arabes » étaient mal acceptés en France, il fallait fuir les contacts avec « les Français », rester entre jeunes maghrébins (puis africains), et ne pas réussir à l'école... Comme l'a montré Annie Ernaux, la réussite scolaire ou professionnelle peut être ressentie comme une trahison vis-à-vis de ses parents, de son entourage social par des enfants de milieux populaires. Or, cela vaut d'autant plus pour les enfants de l'immigration en particulier maghrébine et plus encore algérienne⁵⁹ qui sont porteurs, le plus souvent à leur insu (Benjamin Stora parle de « trous de mémoire »⁶⁰) des mémoires meurtries de l'histoire coloniale, du vécu de l'exil et de la condition d'immigré de leurs parents dans la France des années 1970-1980.

Ces questions sont extrêmement complexes et mériteraient de plus amples développements. On peut toutefois retenir que si les causes du « séparatisme » qui peut exister sont multiples, celui-ci est plus souvent un état de fait que le résultat d'une volonté de séparatisme social. Des travaux récents ou plus anciens (comme ceux déjà cités de Didier Lapeyronnie ou Hugues Lagrange, par exemple) tendent à mettre en évidence l'investissement d'autres formes d'appartenance, comme le lien religieux et l'identité religieuse, comme pour venir en substitution du lien avec la communauté nationale.

D/ DANS LES FAITS : L'INTEGRATION FONCTIONNE SUR LA DUREE, MAIS PRESENTE DE NOMBREUX POINTS FAIBLES

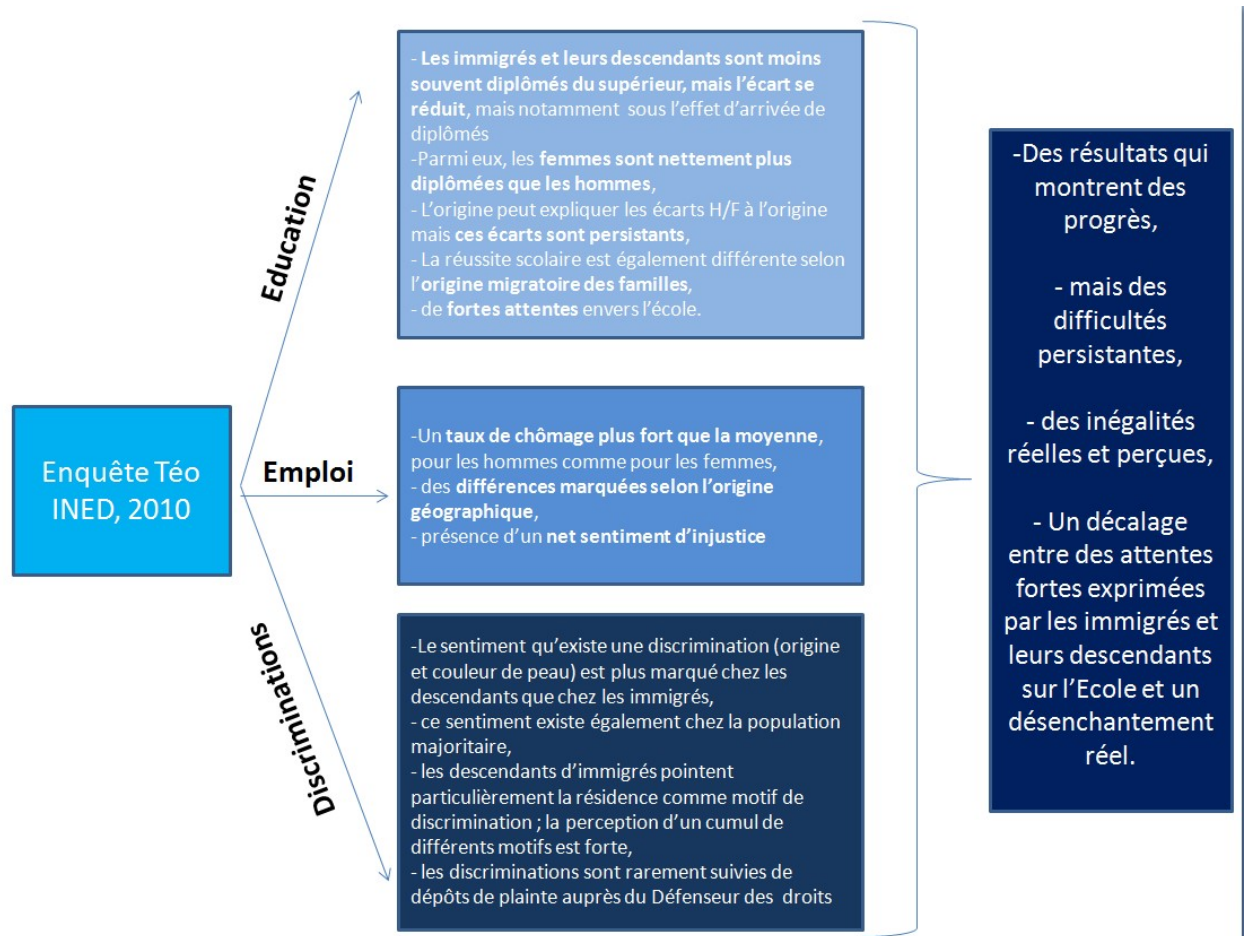
Deux enquêtes récentes, très approfondies, fournissent ainsi un état des lieux de l'intégration sociale, professionnelle, culturelle et citoyenne des immigrés et de leurs descendants en France. Elles peuvent être le socle d'un diagnostic solide et objectif. Il s'agit de l'enquête Trajectoires et origines (TEO) réalisée par l'INED et l'INSEE⁶¹ sur l'intégration socio-économique des immigrés et de leurs descendants, auprès de 22 000 personnes, et d'un rapport de l'OCDE intitulé « les indicateurs de l'intégration » (juillet 2015) qui compare les résultats en matière d'intégration des immigrés et de leurs enfants⁶². Quels enseignements ressortent de ces travaux ?

⁵⁹ Cette question ne concerne pas seulement les immigrés algériens et leurs descendants : plus de quatre millions de personnes en France ont un lien direct avec l'Algérie (rapatriés d'Algérie, harkis, appelés du contingent entre 1954 et 1962...).

⁶⁰ Benjamin Stora, *Les mémoires de la guerre d'Algérie(1991)* et *Les mémoires dangereuses – de l'Algérie coloniale à la France d'aujourd'hui(2016)*. Historien de l'immigration et de la guerre d'Algérie. Benjamin Stora est le président du musée de l'immigration de la Porte Dorée.

⁶¹ INED-INSEE, *Enquête Trajectoires et origines, enquête sur la diversité des populations en France*, janvier 2016

⁶² L'OCDE publie régulièrement des travaux de recherche sur les questions de migrations et d'intégration ; le premier rapport comparatiste des indicateurs de l'intégration des pays membres date de 2012 ; des études plus ciblées portant sur l'emploi des immigrés, l'éducation etc. sont également réalisées.



Source : Terra Nova d'après enquête INED/INSEE Trajectoires et origines

L'enquête de l'INED/INSEE, la plus exhaustive depuis les travaux de Michèle Tribalat en 1992⁶³, porte sur des domaines très variés allant des histoires migratoires aux dynamiques familiales et aux discriminations en passant par l'accès à l'éducation et à l'emploi, les pratiques religieuses, etc. Ces travaux apportent des informations majeures pour la conduite d'une politique d'intégration. Les résultats suivants se dégagent :

- L'intégration des descendants d'immigrés fonctionne mais de manière « asymétrique » et différenciée, par exemple :
 - En matière d'éducation, les immigrés sont moins diplômés que la population majoritaire (29%) mais l'écart se réduit avec les nouveaux arrivants (34% sont diplômés du supérieur)⁶⁴ ; 29% des descendants des immigrés sont diplômés du supérieur (contre 34% pour la population majoritaire) mais les femmes le sont davantage (33%) que les hommes (25%) ; les écarts sont importants selon les origines pour les immigrés ainsi que pour leurs descendants. Ainsi, les enfants de l'immigration turque et africaine sont-ils en situation de

⁶³ Enquête « mobilité géographique et insertion sociale », INED.

⁶⁴ Cela s'explique par le fait que les personnes qui décident aujourd'hui de migrer sont parmi les plus instruits dans leur pays : 37% des migrants africains ont un diplôme du supérieur.

« sous-réussite » scolaire alors que les enfants de l'immigration asiatique sont en situation de « sur-réussite » ; le niveau moyen de qualification des immigrés et des filles d'immigrés a augmenté ;

- En matière d'emploi : il y a un sur-chômage global des immigrés (11% des hommes immigrés vs 9% des hommes de la population majoritaire ; 16% des femmes immigrées vs 11% des femmes de la population majoritaire) ; par ailleurs, les femmes immigrées et leurs filles accèdent moins à l'emploi que les hommes. Ainsi, les écarts de taux d'emploi H/F sont au maximum de 6 points pour la population majoritaire mais ils sont de 25 à 30 points pour l'immigration maghrébine et africaine et de 50 pour les personnes issues de l'immigration turque. Les filles d'immigrés ont un risque de chômage de 40 à 70 % supérieur... alors même qu'elles ont plus souvent le bac que les filles de la population majoritaire ;
 - En matière de pratiques familiales et conjugales : 40% des immigrés ayant rencontré leur conjoint en France vivent avec une personne non immigrée mais des variations fortes existent pour les descendants d'immigrés selon leurs origines : le conjoint est rencontré au pays pour 55% des femmes turques (41% des hommes) contre 18 à 25 % pour les descendants de familles maghrébines et africaines. Avec le temps, le conjoint est de plus en plus souvent choisi hors du groupe d'origine ;
 - En matière de sentiment d'appartenance : il existe un écart, surtout pour les descendants d'immigrés africains et maghrébins, entre leur sentiment de « se sentir Français » (ce qui est massivement le cas) et le fait de n'être pas perçus comme tels (c'est le cas pour 70% des descendants d'immigrés africains et 50% des descendants de couples mixtes).
- Les discriminations observées, en particulier dans l'emploi (à qualifications égales) sont en cohérence avec la perception de « traitements injustes » par les intéressés⁶⁵.

Les groupes les plus exposés, de manière objective, aux discriminations et aux situations de « désavantage » observées (par exemple en matière de temps de transports domicile/travail, d'horaires professionnels, de décote salariale) sont les immigrés venus du Maghreb, d'Afrique subsaharienne, de Turquie et leurs descendants⁶⁶. On notera que l'existence de discriminations est davantage attestée par les descendants d'immigrés (et par la population majoritaire) que par les immigrés et dans une moindre mesure par les descendants de couples mixtes ; la perception des discriminations augmente avec le niveau d'études ; l'origine et la couleur de la peau sont les deux premiers motifs mentionnés.

- La pratique du français, la diversité des cercles amicaux :

L'enquête TEO met en évidence une intégration linguistique réelle des immigrés et de leurs descendants sous cet angle ; si un immigré sur 3 n'avait aucune connaissance du français à son arrivée, 46% des descendants d'immigrés ne parlaient que le français avec leurs parents pendant leur enfance et 59% des immigrés n'utilisent pas leur langue maternelle dans leur quartier. Une

⁶⁵ Voir par exemple l'opération de *testing* menée par le ministère du travail dont les résultats ont été rendus publics le 12 décembre 2016 : <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/dares-analyses-dares-indicateurs-dares-resultats/article/discrimination-a-l-emploi-selon-l-origine-que-nous-apprend-le-testing-aupres>

⁶⁶ Cf. enquête TEO, notamment partie IV sur la perception des discriminations et du racisme et conclusion générale.

difficulté récurrente concerne la moindre acquisition du français par les femmes immigrées, en lien avec leur plus faible accès à l'emploi⁶⁷. Une diversité des cercles amicaux est aussi mise en évidence (plus importante que la diversité amicale de la population majoritaire).

➤ En ce qui concerne la religiosité et les pratiques religieuses

Sans surprise, l'Islam est la première religion déclarée par les immigrés (4,1 millions de musulmans en France métropolitaine) ; la moitié des immigrés musulmans déclarent que la religion « joue un rôle important dans leur vie » et, parmi eux, les « hauts niveaux de religiosité » concernent surtout les personnes originaires du Maghreb, d'Afrique et de Turquie. En décalage avec la sécularisation croissante de la population française (la moitié des Français se déclarent sans religion), les descendants d'immigrés musulmans sont plus religieux que leurs parents (avec de fortes nuances selon les origines, selon la mixité ou non du couple parental, etc.). L'hypothèse avancée par l'INED est que cette religiosité accrue serait « réactive » et liée au statut de minorité ; elle serait « à mettre en relation avec les transformations géopolitiques de l'Islam dans les pays d'émigration et avec le contexte social et politique français ».

La dernière publication de l'OCDE, intitulée « Les indicateurs de l'intégration des immigrés »⁶⁸, réalisée conjointement avec la Commission européenne et publiée en juin 2015, est un travail comparatif à partir de 27 indicateurs d'intégration dans les principaux domaines (emploi, éducation, inclusion sociale, citoyenneté active, cohésion sociale étudiée sous l'angle des discriminations et de l'opinion des sociétés d'accueil sur l'immigration). Les jeunes issus de l'immigration sont un des groupes spécifiquement étudiés et sont une des références choisies pour évaluer les résultats de l'intégration. On notera le décalage avec la France où les jeunes issus de l'immigration n'ont jamais été, en tant que tels, un public de la politique d'intégration, dans la mesure où ils sont Français.

La comparaison internationale établit que, contrairement aux idées reçues, les pays qui accueillent le plus d'immigrés (en proportion de leur population) sont aussi ceux qui ont les meilleurs résultats en termes d'intégration. Les inégalités de revenus au sein de la population immigrée sont plus importantes que les inégalités parmi la population majoritaire (ce qui invalide les représentations sur les immigrés *en général*) ; les résultats des jeunes immigrés et descendants d'immigrés sont meilleurs dans les pays non-européens de l'OCDE notamment le Canada, les Etats-Unis, l'Australie et la perception des discriminations s'aggrave parmi eux en zone UE alors qu'elle s'améliore ailleurs.

La France fait l'objet d'une fiche particulière de ce rapport, intitulée « face aux défis persistants de l'intégration ». Ainsi, en dépit de sa « longue expérience en matière d'accueil des immigrés », notre pays a des résultats comparables (dans leur médiocrité) à ceux de l'Italie, pays d'immigration beaucoup plus récente, en particulier dans le domaine de l'emploi (moins de 3 immigrés sur 5 en emploi) ou encore d'éducation avec des résultats beaucoup trop faibles (en France, les enfants d'immigrés, socialement défavorisés, ont 6 fois moins de chances que les autres de figurer parmi les meilleurs élèves - contre 2 fois moins de chance dans les autres pays européens). Et, comme dans d'autres pays européens (mais à la différence des pays non-européens de l'OCDE), les descendants d'immigrés s'y sentent plus discriminés (27%) que leurs parents (17%). En revanche, d'autres

⁶⁷ Selon un rapport au Parlement pour la loi de finances 2013, un million de Français ne maîtrisent pas la langue.

⁶⁸ OCDE 2015, op. cit.

indicateurs sont plus favorables en France notamment en matière d'accès des immigrés au logement, à la santé et même à l'emploi public, par rapport à d'autres pays européens.

Enfin, notons que la dernière enquête PISA (novembre 2016) consacrée aux comparaisons internationales en matière de résultats et d'acquisition des compétences scolaires montre que la France reste (depuis 20 ans) l'un des pays où l'on constate les plus grandes corrélations entre inégalités sociales et mauvaises performances scolaires des enfants issus de milieux populaires, les enfants issus de familles immigrées (exceptés ceux de l'immigration asiatique) étant les plus pénalisés.

*

**

Ainsi, il ressort tant des travaux de l'INED que de ceux de l'OCDE que des « défis » importants restent posés en France en matière d'intégration des immigrés et de leurs descendants, tout comme en matière de lutte contre les discriminations et d'accès aux droits, malgré notre « longue expérience en matière d'accueil des immigrés ». En particulier, la tendance de plus en plus marquée en ce domaine a été de concevoir le « devoir de s'intégrer » comme une injonction vis-à-vis des immigrés, comme si l'intégration ne reposait pas tout autant sur le développement des capacités et d'ouverture de l'ensemble de la société et de ses institutions. Ce que l'une des personnes auditionnées par notre groupe⁶⁹, considère comme un « formidable gâchis » compte tenu des atouts de la France et de l'ancienneté de son immigration. Le constat que le processus d'intégration continue à fonctionner sur la durée globalement ne doit rien retirer à cette conclusion inquiétante.

⁶⁹ Etienne Butzbach, ancien maire de Belfort.

III - PROPOSITIONS : IMAGINER, PORTER ET ASSUMER, ENFIN, UNE POLITIQUE PUBLIQUE D'INTEGRATION EN FRANCE

Les difficultés d'intégration sociale et culturelle *d'une partie* des immigrés et de leurs descendants, les inégalités et les discriminations liées à l'origine qui persistent en France, le décalage entre les représentations sociales et la complexité des parcours individuels se conjuguent avec d'autres facteurs (notamment l'impact des mutations économiques et territoriales sur les catégories populaires), pour compromettre notre cohésion sociale. Si les questions liées à l'intégration ne sont évidemment pas le seul risque qui pèse sur le « vivre ensemble » voire, à terme sur la paix sociale, elles nous paraissent en être une des dimensions majeures.

Une politique d'intégration est d'autant plus indispensable que « l'immigration zéro » est un objectif inaccessible : en témoigne l'importance du nombre des migrants qui fuient les conflits, l'insécurité ou la pauvreté et frappent aux portes de l'Union Européenne malgré les risques vitaux encourus dans leur périple et en dépit de politiques migratoires déjà très restrictives⁷⁰. L'absence ou l'insuffisance de voies légales et sûres d'immigration⁷¹ ne décourage pas les migrants mais contribue à la mort de milliers de personnes en Méditerranée (plus de 7000 depuis début 2015) ou, de façon moins médiatisée, dans la traversée du Sahara. En témoigne aussi l'importance du nombre de personnes qui vivent depuis des années dans notre pays, sans reconnaissance légale, dans le contexte d'un durcissement constant de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers. Ainsi, alors qu'en 1984, le législateur avait créé un titre de séjour de dix ans pour tout étranger souhaitant s'installer en France de façon durable, favorisant ainsi son intégration, ce titre est devenu l'exception et, au fil des années, les titres de séjour d'un an se sont généralisés multipliant les situations de précarité et d'instabilité⁷². L'immigration zéro est par ailleurs un objectif qui n'est pas souhaitable car ce serait une aberration démographique et économique. Ainsi, de nombreuses études montrent que les compétences des immigrés sont largement complémentaires, et non substitutives, aux compétences de la population majoritaire : il faut en réalité distinguer les immigrés qualifiés ou hautement qualifiés, en nombre limité, qui arrivent sur le territoire avec un projet professionnel défini qu'ils peuvent rapidement mettre en œuvre, des immigrés dont le niveau de qualification est faible, et pour lesquels s'opère plus nettement une complémentarité avec les compétences déjà présentes sur le territoire. De manière plus générale, les évaluations du « coût » global de l'immigration démontrent une neutralité de ce facteur, voire un apport net de celle-ci, tant à la croissance générale qu'aux comptes sociaux. En ce qui concerne les finances publiques et sociales, il importe de souligner que les immigrés arrivent après leur petite enfance, qui représente un coût net important pour les finances publiques (structures d'accueil de la petite enfance, école, suivi sanitaire renforcé à cet âge de la vie...), beaucoup d'entre eux arrivent, de même, en disposant déjà d'une formation de niveau bac ou

⁷⁰ A l'exception majeure de l'ouverture décidée par l'Allemagne d'Angela Merkel qui a accueilli plus d'un million de réfugiés en 2015.

⁷¹ La Commission Européenne, en particulier à l'initiative de la Présidence italienne en 2014, a lancé plusieurs initiatives et réflexions sur ce thème. La nécessité d'améliorer le cadre légal de l'immigration pour sécuriser les parcours des migrants est, par exemple, clairement évoquée dans la Communication de la Commission relative à un agenda européen sur la migration (COM2015, 240, 13 mai 2015 : voir par exemple p6).

⁷² Voir le rapport du Défenseur des Droits, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, 2016. La loi du 3 mars 2016 poursuit toutefois l'objectif de redonner un horizon pluriannuel aux titres de séjour, en généralisant les titres de séjour de 2 à 4 ans après une année de résidence sur le territoire.

au-delà, et leur formation initiale n'est donc pas à la charge de la France. Au cours de leur vie active, les immigrés contribuent aux finances publiques (de façon directe via leurs cotisations sociales, les impôts qu'ils paient, mais également indirecte si on élargit le raisonnement à leur consommation courante, aux taxes afférentes etc.) : l'évaluation du bilan macroéconomique net est complexe mais les recherches s'accordent généralement sur un effet qui, dans les cas les plus défavorables, est neutre ou faiblement positif⁷³.

C'est pourquoi la situation requiert que soit enfin déployée une politique d'intégration ambitieuse, sociale, équilibrée et pérenne.

Un changement complet de paradigme s'impose : il faut rompre avec les ambitions annoncées à grand bruit, mais qui demeurent lettre morte. Trop démonétisé, le terme de « refondation » devrait être évité. Il s'agit de construire (vraiment) un « monde commun » enrichi de nos différences.

Ce cadre étant posé, nous souhaitons ici indiquer ce que pourraient être les grandes orientations d'une politique d'intégration et qui doit s'accompagner d'une politique énergique de prévention des discriminations liées à l'origine.

A/ CONSTRUIRE UNE POLITIQUE D'INTEGRATION ASSUMÉE, AUTONOME, GLOBALE

Assumée : la politique d'intégration doit cesser d'être au mieux un alibi discret, un peu honteux, comme si la France se déniait à elle-même la capacité de construire son avenir. Cette politique doit être portée et assumée. Elle doit cesser d'être uniquement réactive. Au contraire, elle doit répondre à des principes d'action clairs, politiques au sens noble du terme.

A cet égard, il ne faut pas se méprendre : *développer une politique d'intégration ajustée à différents publics ne signifie pas que l'on renonce à l'ambition du droit commun pour tous*. Cela signifie en revanche que l'on tient compte de situations concrètement différentes (ce qui suppose de pouvoir les objectiver) pour conduire ces personnes vers ce droit commun. L'égalité formelle de tous les citoyens et des étrangers en situation régulière vis-à-vis des droits sociaux et du droit à l'éducation va en effet de pair avec de très grandes inégalités dans la mobilisation concrète de ces droits.

Les publics de cette politique sont divers⁷⁴ :

- Le premier cercle est constitué des migrants, étrangers primo-arrivants qui relèvent actuellement de différentes catégories dont ceux ayant obtenu un titre de séjour mais aussi

⁷³ Voir sur ces sujets l'ouvrage collectif *Migrants, migrations – 50 questions pour vous faire votre opinion*, Armand-Collin, 2016, coordonné par Hélène Thiollet, ainsi que les travaux de chercheurs comme Xavier Chojniki et Lionel Ragot, *L'immigration coûte cher à la France. Qu'en pensent les économistes*, Les Echos / Eyrolles, « On entend dire que... », 2012.

⁷⁴ Voir, dans le même sens : Benoit Normand (ancien secrétaire général du HCI), *Les Cahiers Français*, n°352, « L'intégration menacée ? », sept-oct 2009.

de demandeurs d'asile (qui obtiendront ou non le statut) et des réfugiés statutaires⁷⁵ ; les « déboutés du droit d'asile » sont certes en situation irrégulière mais, de fait, ils restent fréquemment des années dans notre pays et le plus souvent y travaillent. Parmi eux, nombreux sont « parents d'enfants français » et font partie de ce fait d'une catégorie administrative dite « ni-ni » (c'est-à-dire ni régularisable, ni expulsable) : ils sont sans droits hormis celui pour leurs enfants d'être scolarisés gratuitement dans l'école publique⁷⁶. La question de l'accueil et de la prise en compte des migrants, en particulier des demandeurs d'asile et des migrants « économiques », se pose de façon de plus en plus importante depuis 2014 et repose trop souvent sur la seule mobilisation de certaines villes et des associations de solidarité ;

- Le second cercle est celui des immigrés présents de plus longue date (au-delà de 5 ans) et dont une partie nécessite des dispositifs d'accompagnement vers l'accès aux droits et l'apprentissage de la langue française, en particulier parmi les femmes immigrées mais aussi les personnes âgées immigrées ;
- Le troisième cercle concerne une partie des descendants d'immigrés ; pour ces jeunes français, la question ne se pose pas en termes d'intégration proprement dite, cependant leurs problématiques ne sont pas réductibles aux seuls effets de la relégation sociale et territoriale : l'histoire migratoire de leurs familles, les cultures familiales, le vécu de la différence, voire du racisme ne peuvent être gommés sous l'étiquette « jeunes des quartiers » et doivent être pris en compte dans les politiques publiques en particulier celles de la jeunesse et de l'éducation.

Actuellement, seule une petite partie des étrangers, les primo-arrivants statutaires⁷⁷ (110 000 personnes), bénéficie d'une politique d'accueil minimaliste à travers le « contrat d'intégration républicaine », qui organise des formations linguistiques et quelques heures d'information sur la société française et sur les valeurs de la République. Ces dispositifs sont notoirement insuffisants, inadaptés à la diversité des origines migratoires (on signalera que les sessions se font en français, par principe, y compris pour tous les migrants non francophones, regroupés par groupes linguistiques pour faire intervenir des interprètes) et sont sous financés au regard des besoins y compris par rapport à l'objectif d'élever le niveau linguistique poursuivi par la loi sur l'immigration de mars 2016. Cette loi a en effet prévu une augmentation du niveau de langue à atteindre (il passe de A1.1 à A1 pour bénéficier d'un titre de séjour pluri-annuel et le niveau B1 est devenu une condition nécessaire - mais non suffisante - pour obtenir la nationalité française). Ainsi, l'acquisition de la langue française est désormais conçue comme un verrou pour accéder à un séjour durable.

Accompagner des personnes immigrées en difficulté vers l'insertion sociale, professionnelle et culturelle au sein de notre société, ce n'est pas les « stigmatiser » ni les « assigner » à une identité ; proposer des mesures et des dispositifs d'appui et d'accompagnement social en vue de l'intégration à ceux qui en ont besoin, ce n'est pas non plus considérer que tous les immigrés, pas plus que tous leurs descendants, sont en déficit d'intégration ni en échec. C'est, en revanche, se donner les

⁷⁵ En France seuls 30% des demandeurs d'asile obtiennent effectivement le statut de réfugiés qui permet leur intégration sociale ; les autres, « déboutés du droit d'asile » viennent pour la plupart grossir le nombre des personnes en situation irrégulière qui feront ou pas l'objet de régularisations au bout de 5, 10, 15 ans ...

⁷⁶ Droit que certains candidats à la Présidence de la République ont annoncé vouloir remettre en cause...

⁷⁷ A savoir détenteur d'un titre de séjour.

moyens de permettre à ces publics d'accéder à une participation pleine et entière à la vie sociale et à une autonomie personnelle au sein de notre pays⁷⁸ et leur donner les mêmes chances de réussite qu'au reste de la population.

Selon nous, la politique d'intégration devrait présenter trois grandes caractéristiques :

- **Autonome** : la politique d'intégration est suffisamment importante pour être conçue et exister par et pour elle-même, et pas seulement au prisme de la politique migratoire ou de la politique de la Ville. La faire exister comme telle est d'ailleurs certainement une des conditions de sa réussite. Cela suppose d'en tirer les conséquences institutionnelles, ce que nous faisons ci-après.
- **Globale** : la politique d'intégration doit être transversale et interministérielle ; elle doit irriguer et associer de nombreuses politiques sectorielles sans s'y fondre.
- **Nationale** : la limiter à certains territoires ou quartiers serait l'enfermer dans une logique réductrice et se condamner à l'inefficacité.

Cela ne signifie pas qu'elle ne puisse distinguer entre différents publics. Au contraire : la capacité à identifier des besoins spécifiques est précisément une nécessité pour pouvoir ensuite en évaluer les résultats. Il est donc nécessaire de connaître les publics, d'identifier leurs besoins et difficultés, de les « prioriser » et d'oser les nommer. Pour cela, il faut disposer de données objectives permettant de prendre la mesure des discriminations et des inégalités à l'œuvre dans la société française, en particulier les discriminations liées aux origines familiales. La prise de conscience de la réalité des discriminations reste en effet insuffisante à tous les niveaux en France. Des actions de différentes natures (renforcement de l'arsenal judiciaire mais surtout actions de prévention en amont, par des informations et des formations des acteurs privés et publics) devraient être mises en œuvre sur la base de ces constats partagés. En outre, il faut inciter l'ensemble des acteurs à utiliser tous les outils d'enquête légaux (Label Diversité, questionnaires, testings...) permettant de vérifier que leurs actions, en tant qu'employeurs ou que bailleurs sociaux et privés, ne crée pas des discriminations⁷⁹.

Il est tout aussi nécessaire de prendre en compte les dimensions culturelles et interculturelles de l'intégration : si l'acquisition des codes sociaux⁸⁰ par les immigrés, en premier lieu l'acquisition de la langue française, est indispensable pour s'intégrer, leur intégration passe aussi par l'acceptation de la diversité des migrants⁸¹. La politique d'intégration doit donc aussi viser l'ensemble de la population. Cette politique doit aussi s'appuyer sur une politique affirmée de prévention des discriminations car celles-ci contreviennent frontalement à la promesse d'égalité républicaine et rongent le sentiment d'appartenance en un monde commun. Elles compromettent donc fortement les possibilités d'intégration. Les discriminations liées à l'origine sont, de loin, le premier motif de saisine du

⁷⁸ C'est sur l'identification de publics en difficulté, avec un objectif d'autonomie et d'inclusion, que repose les politiques sociales de l'enfance, du handicap ou du vieillissement.

⁷⁹ Voir le "Guide méthodologique à l'usage des acteurs de l'emploi", intitulé "Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances", édité par le Défenseur des droits et la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

⁸⁰ Voir Sylvie Dreyfus-Alphandéry et Manon Bord-Cebren, Codes sociaux, liens et frontières, (réalisé en lien avec l'association Adages à Paris qui accueille un public de femmes migrantes) BNF septembre 2014.

⁸¹ Tout en sachant que ces cultures d'origine sont amenées à se transformer, à évoluer en permanence dans le contexte migratoire : elles ne sont pas immobiles, pas plus que la culture majoritaire.

Défenseur des Droits, et ce bien qu'elles soient très largement sous-déclarées par les personnes victimes⁸². L'approche juridique ne conduit par ailleurs que rarement à des réparations. C'est donc une politique publique de prévention des discriminations et d'accès aux droits qu'il faut conduire, pour agir en amont plutôt qu'en termes de réparation.

B/ LA POLITIQUE D'INTEGRATION, POLITIQUE SOCIALE, DOIT S'APPUYER SUR UNE GOUVERNANCE REPENSEE ET SUR DES MOYENS AMBITIEUX

- Un cadre d'action à repenser :

La gouvernance de la politique d'intégration doit être totalement revue. Afin de lui donner sa pleine mesure, nous proposons qu'elle soit de la responsabilité d'un ministère en charge explicitement de l'intégration, qui pourrait être rattaché directement au Premier ministre.

Proposition n°1 : créer, dans le prochain gouvernement, un ministère de l'intégration

Ce ministère, dont le périmètre pourrait s'élargir plus généralement aux enjeux de citoyenneté, serait également directement responsable de la politique de prévention des discriminations et de la lutte contre le racisme. Un tel positionnement garantirait la prise en compte de l'interministérialité de ces questions. En effet, une politique publique dite « *mainstream* », qui a vocation à entraîner dans son sillage l'action publique dans différents domaines, implique une volonté politique forte et un pilote identifié et légitime. Ce faisant, nous plaidons résolument pour que sa vraie nature soit rendue à la politique d'intégration : il s'agit bien d'une politique sociale. Il est donc nécessaire de la détacher de la sphère d'influence du ministère de l'Intérieur, dont on a vu combien il a contribué à dénaturer cette politique, en en faisant, de plus en plus, une simple variable de la politique migratoire.

Ce ministère aura vocation à s'appuyer sur des instances telles que le comité interministériel à l'intégration (qui ne s'est plus réuni depuis 2006 !), ou construites en s'inspirant du modèle du Haut conseil à l'intégration (créé en 1990, supprimé en 2013).

A l'instar de la démarche suivie pour le plan pluriannuel de lutte contre pauvreté et pour l'inclusion sociale à compter de 2013, un rapport annuel devrait être prévu pour évaluer cette politique, rendre compte de ses progrès et de ses difficultés.

Proposition n°2 : évaluer annuellement la mise en œuvre de la politique d'intégration

Etabli par des spécialistes indépendants, un tel rapport contribuerait à positionner le sujet hors des polémiques partisans. Il pourrait également permettre de nouer et renforcer des relations de travail entre les services de l'Etat et le monde de la recherche.

⁸² Cf le dernier rapport annuel du Défenseur des Droits.

➤ Des moyens budgétaires renforcés :

Malgré l'existence d'un document de politique transversale publié annuellement et retraçant théoriquement l'ensemble des moyens mobilisés par l'Etat, l'engagement budgétaire de la nation au titre de la politique d'intégration est peu lisible. Ainsi, ce document de politique transversale, significativement, traite à la fois des politiques d'immigration⁸³ et d'intégration. De plus, sont traitées conjointement, en matière d'intégration, les moyens consacrés à la mise en œuvre des engagements internationaux de la France (par exemple procédures d'asile) et les moyens relevant de la politique d'intégration à proprement parler. Les évolutions trop générales peuvent donc être trompeuses⁸⁴.

En effet, dès lors que l'on se concentre sur la politique d'intégration telle que nous l'avons entendu dans notre approche, elle apparaît soumise à une forte contrainte budgétaire. Par exemple, les moyens actuels du programme budgétaire 104 (« intégration et accès à la nationalité ») sont notoirement sous-dimensionnés et, surtout, ils ont régressé de façon importante entre 2010 et 2015 (baisse de plus de 25%). Ainsi, ils étaient en 2015 de l'ordre de 60 millions d'euros par an soit six fois moins que les sommes consacrées à la politique de la Ville (450 millions d'euros en 2015), à comparer également avec les 12,3 milliards d'euros du budget de l'agence nationale pour la rénovation des quartiers (ANRU) en 2015. Les chiffres de l'année 2016 font état d'une augmentation (le budget total du programme s'établissant à 95 millions d'euros), qui ne doit toutefois pas tromper : elle est principalement consacrée à l'accompagnement des réfugiés (action n°11 « accueil des étrangers primo-arrivants », dont le budget passe de 7,5M€ à 40,6M€ de 2015 à 2016, représentant ainsi 85% de l'augmentation des crédits du programme). A l'inverse, l'action n°12 du programme, consacrée à « l'accompagnement des étrangers en situation régulière », voit ses crédits diminuer de près de 25% entre 2015 et 2016 (-8M€, à hauteur de 24,5M€)⁸⁵.

Notre propos n'est pas de dire que l'augmentation des sommes consacrées aux primo-arrivants n'est pas nécessaire : bien au contraire, l'ampleur du défi le justifie pleinement. Mais nous plaillons pour que cet effort ne s'opère pas au détriment des autres actions constitutives d'une politique d'intégration : c'est l'ensemble des crédits consacrés à l'intégration qu'il faut considérablement augmenter, et pas seulement une partie d'entre eux.

Proposition n°3 : augmenter globalement les moyens consacrés à la politique d'intégration, tant pour les public primo-arrivants que pour l'intégration à moyen et long termes

Comme de façon générale pour les politiques de solidarité, les moyens alloués à la politique d'intégration ne doivent pas conduire à une concurrence entre les différents publics-cibles : c'est un effort national pleinement assumé que nous appelons de nos vœux.

⁸³ Les deux premiers objectifs mentionnés dans le DPT 2017 sont ainsi « n°1 : adapter l'immigration régulière au contexte économique et social actuel » et « n°2 : veiller au respect de la législation en matière d'entrée et de séjour sur le territoire ».

⁸⁴ Et ce d'autant plus que ce document de politique transversale connaît d'importants effets de périmètre (ex : intégration récente dans le périmètre de l'important budget de l'OFII, qui peut masquer d'autres évolutions).

⁸⁵ Les moyens de l'action n°12 augmentent de nouveau à compter de 2017 – voir ci-après.

Un des outils de pilotage et d'évaluation de la mobilisation des ministères sectoriels pourrait être la réalisation annuelle par le gouvernement d'un document budgétaire⁸⁶ (« jaune budgétaire ») faisant apparaître les contributions budgétaires de tous les ministères en matière d'intégration, d'accès aux droits et de lutte contre les discriminations, de façon plus large ou exhaustive qu'il ne le fait aujourd'hui.

- Cette politique devrait s'appuyer sur les politiques publiques sectorielles :

Il s'agit tout particulièrement des politiques d'éducation, de jeunesse, d'emploi, de formation, de logement, de culture, de droits des femmes... Bien évidemment, l'articulation avec la politique de la Ville est essentielle : ces diverses politiques sectorielles devraient toutes comporter un volet concernant l'accès aux droits, la prévention et la lutte contre les discriminations liées à l'origine.

- Des actions d'information, de communication vers l'opinion publique mais aussi vers les décideurs et les professionnels sont nécessaires pour mieux faire partager la réalité des faits, déconstruire les préjugés, lutter contre les préjugés racistes, bref, « équiper » le débat public dans le domaine de l'intégration⁸⁷.

Proposition n°4 : déployer une communication et une pédagogie publiques autour de l'intégration et de ses enjeux, de façon à permettre un débat public éclairé et de qualité

De manière générale, elles s'imposent également pour améliorer nos capacités collectives d'accueil et d'ouverture à d'autres populations. Elles devraient être le complément nécessaire d'un discours politique déterminé « portant » la politique d'intégration. Sur ces sujets complexes, la méconnaissance des questions migratoires mais aussi du fait religieux ou encore des principes et de l'histoire de la laïcité est très importante y compris par des professionnels aussi essentiels que les enseignants et les travailleurs sociaux : leur formation initiale et permanente devrait intégrer ces sujets.

C/ LA POLITIQUE D'INTEGRATION DOIT ETRE PARTICIPATIVE, CITOYENNE ET PARTENARIALE

- Participative et citoyenne :

Elle doit reposer sur les aspirations des immigrés et de leurs enfants à trouver leur place dans la société et être confiante dans les capacités d'intégration plutôt qu'inspirée par le soupçon et la crainte des différences. Elle suppose d'appuyer les innombrables initiatives locales - collectifs d'habitants menées par des acteurs de terrain, centres sociaux, équipes de prévention spécialisée ou de politique de la ville, services d'insertion - qui d'ores et déjà soutiennent les habitants et

⁸⁶ Ce type de document budgétaire existe pour des politiques à visée globale telle que la politique d'égalité hommes/femmes.

⁸⁷ Plusieurs initiatives récentes vont dans ce sens : les travaux engagés par Abdennour Bidar autour de la fraternité, la campagne contre les préjugés lancée par la fédération FORIM qui regroupe des associations de migrants de diverses origines ; et aussi les dépliants du « petit guide pour lutter contre les préjugés sur les migrants » réalisés par la CIMADE.

accompagnent leurs projets collectifs⁸⁸. La mise en œuvre de la politique d'intégration doit aussi reposer sur l'engagement des acteurs de la société civile. L'engagement de bénévoles mais aussi d'élus municipaux est déjà important dans ce domaine, en particulier dans le domaine de l'aide aux migrants sur les routes de l'exil. Mais, en France, ce mouvement citoyen n'a été accompagné, d'aucun encouragement des autorités étatiques (à la différence de l'Allemagne qui a accueilli plus d'un million de migrants en 2015⁸⁹ avec le soutien de l'opinion, dont il faut toutefois noter qu'il a depuis diminué).

Il est nécessaire d'encourager l'implication et l'engagement des citoyens à titre individuel ou au sein d'associations, à l'instar de pays anglo-saxons dans lesquels les pouvoirs publics promeuvent fortement cet engagement de la société civile (associations, habitants, entreprises...) auprès des migrants sous diverses formes.

Proposition n°5 : soutenir fortement les initiatives de solidarité émanant de la société civile, qui viennent enrichir la politique nationale d'intégration

Cet engagement n'a pas vocation à se substituer aux interventions de l'Etat et des pouvoirs publics locaux mais à constituer un maillage de solidarités de proximité interpersonnelles : réseaux d'entraide entre familles et personnes, pratique de la langue française, aide pour accomplir des formalités administratives, parrainage, etc.

C'est par ces pratiques de solidarité locales que le « lien social » et le « vivre ensemble » prennent corps et que les diverses formes « d'entre-soi » et de clivages peuvent reculer.

➤ **Partenariale :**

Cette politique ne peut pas être seulement une politique régaliennne. Elle doit être concertée à tous les niveaux entre Etat et collectivités territoriales, en particulier avec les villes qui sont en première ligne dans les problématiques d'intégration et de lien social. Depuis des années, ce sont elles qui « gèrent » l'arrivée et l'installation des nouveaux arrivants et qui développent, parfois de façon exemplaire, des politiques locales d'accueil et d'intégration⁹⁰ incluant des dispositifs d'apprentissage linguistique, d'accès aux droits des personnes âgées immigrés, de citoyenneté via des conseils municipaux des résidents étrangers.

De même, l'action des associations auprès des immigrés pour favoriser leur accès aux droits, quelle que soit leur ancienneté sur le territoire, devrait également faire l'objet d'un soutien pérenne des pouvoirs publics fondé sur des relations de confiance.

⁸⁸ Voir le rapport de la recherche-action nationale menée par le collectif pour l'intervention sociale communautaire (SPICS) de 2013 à 2015 sur 9 territoires, ainsi que les propositions du réseau Pouvoir d'agir et du rapport Mechmache/Bacqué, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, 2013.

⁸⁹ Au-delà de la célèbre (mais depuis nuancée) déclaration de la chancelière (« nous y arriverons »), voir des exemples : le programme intégration des réfugiés en milieu rural « bienvenue au village ».

⁹⁰ Pour n'en citer que quelques-unes : les villes de Nantes, Rennes, Paris, Strasbourg, Grenoble, Montreuil qui mènent depuis plusieurs années des politiques permettant l'intégration et la participation citoyenne des immigrés.

Proposition n°6 : développer et faciliter l'accès à leurs droits des immigrés, dans tous les domaines (santé, social, logement, etc.)

La précarité des financements de l'Etat, la complexité des dossiers, la nécessité d'avancer la trésorerie pendant deux à trois ans avant paiement des subventions pour ce qui concerne les subventions des fonds européens, et la lourdeur des processus de contrôles en particulier pour le fonds européen asile, migration, intégration, ont entraîné ces dernières années de nombreuses cessations d'activité - en pratique ces financements ne sont accessibles qu'aux grosses associations ou aux collectivités territoriales – ce processus de précarisation des associations se poursuit avec de graves conséquences pour l'accès aux droits des immigrés et leur intégration sociale.

Aussi, les efforts des collectivités et des associations mobilisées devraient-ils bénéficier d'un soutien financier pérenne de l'Etat à travers les crédits nationaux et les fonds européens, en particulier le fonds asile, migration, intégration (FAMI).

Des instances permettant une concertation voire une co-construction de cette politique publique avec les collectivités territoriales, en premier lieu avec les villes, devraient être créées pour réunir l'ensemble des parties prenantes (Conseil National de l'intégration ; conférences régionales, etc.) en cohérence avec l'ensemble du système de gouvernance de cette politique.

Proposition n°7 : développer la complémentarité entre la politique de l'Etat et les actions des collectivités territoriales, par la concertation à tous les niveaux

D/ QUATRE MOTS-CLES POUR PENSER LES POLITIQUES SECTORIELLES AU REGARD DE L'INTEGRATION

Plutôt que de nous livrer à un catalogue de dispositifs et de mesures relevant des politiques sectorielles, nous proposons quelques principes d'action qui devraient les inspirer et les irriguer afin qu'elles participent efficacement à l'intégration des immigrés et à une réelle égalité des chances et de traitement pour tous. Pour chacun d'entre eux, nous proposons également des pistes plus concrètes, sans nullement prétendre pour autant à l'exhaustivité, tant en ce qui concerne les thèmes abordés que les esquisses de propositions qui les accompagnent.

⇒ L'accessibilité

On entend ici par « accessibilité » la possibilité pour une personne ou un groupe de personnes d'accéder aux politiques de droit commun qui la concernent. L'accessibilité recouvre donc la question de l'accès aux droits, sans pour autant s'y limiter.

La question de l'accessibilité se pose également pour des publics populaires appartenant à la population majoritaire : il ne s'agit pas ici de « privilégier » le public immigré mais de prendre en compte ses spécificités, lorsqu'il en existe et qu'elles justifient une approche spécifique. De fait, l'absence de travaux universitaires permettant de documenter clairement le non-recours aux droits

des immigrés, par exemple, ne permet pas d'être aussi systématique qu'on le souhaiterait. Mais les différents travaux disponibles, conduits par exemple à l'échelle locale, de même que les retours convergents des acteurs de terrain (également les travaux d'étude menés de 2010 à 2012 avec les ministères sociaux et la CNAV sur la question de l'accès aux droits sociaux et sanitaires des immigrés âgés⁹¹) démontrent que cette problématique de l'accessibilité est centrale.

La possibilité d'accéder réellement aux dispositifs dits « de droit commun » de notre Etat-Providence notamment en matière de protection sociale et sanitaire, mais aussi plus largement à l'autonomie économique et culturelle suppose des actions volontaristes de la part des pouvoirs publics et des institutions publiques et privées, qui doivent notamment consister à :

- Lever des freins ou obstacles réglementaires, tels que la non-reconnaissance de diplômes étrangers, l'exclusion des étrangers de certains emplois publics ne relevant pas de la souveraineté nationale, etc. ;
- Lever les freins culturels : cela passe par une ambitieuse politique d'apprentissage du français à la hauteur des besoins évoqués (1,2 million de Français sont non francophones en 2013, selon un rapport précité) ;
- Accompagner les publics immigrés qui le nécessitent vers l'accès aux droits sociaux, au logement, etc. : la méconnaissance de la langue française, de la lecture et de l'écriture, la difficulté à se repérer dans l'univers administratif français, sont des obstacles de taille pour « faire valoir ses droits ». Les institutions sociales (CNAM, CNAV, CNAF) mais aussi les services publics nationaux (Pôle Emploi, etc.) et locaux (dispositifs décentralisés gérés par les villes et les départements) doivent intégrer ce sujet pour adapter leur accueil (notamment préserver la possibilité d'un accueil au guichet, faire appel à des interprètes, mettre à disposition des formulaires et brochures disponibles dans les principales langues –anglais, arabe, chinois, turc, etc. - comme de nombreuses collectivités (Ville de Nantes, Ville de Rennes, Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris) le font déjà ;
- Favoriser la réussite scolaire des enfants et des jeunes issus de familles immigrées : l'école gratuite (si elle est publique) et obligatoire pour tous les enfants ne suffit pas à créer à elle seule les conditions de l'égalité dans les parcours scolaires ; les attentes des familles immigrées sont très fortes vis-à-vis de la réussite scolaire de leurs enfants. Elles ne sont nullement « démissionnaires » mais elles ne possèdent pas, pour beaucoup, « les codes » et la connaissance du monde de l'école ; leur déception en cas d'échec rejoint l'amertume de leurs enfants qui ressentent souvent l'orientation trop systématique vers les filières techniques comme une discrimination. Il nous paraît indispensable d'élargir voire de généraliser des dispositifs tels que « Ouvrir l'école aux parents immigrés pour permettre la réussite des enfants »⁹² pour permettre à ces parents de suivre la scolarité de leurs enfants à

⁹¹ Cf. Rapport d'information de l'Assemblée Nationale par la mission d'information sur les immigrés âgés (n°1214 2/7/2013).

⁹² Le dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite scolaire des enfants » a été expérimenté en 2008-2009 sous l'égide du ministère de l'éducation nationale et du ministère en charge de l'intégration des immigrés. Il propose aux parents non ou peu francophones jusqu'à 120 heures de formation gratuite par an, organisées au sein même des établissements scolaires : outre l'apprentissage du français y compris à l'écrit, l'objectif est aussi de faire connaître l'organisation de l'école, ses attendus, son « mode d'emploi » et d'expliquer les valeurs de la République. 90% des bénéficiaires du dispositif sont des femmes. En 2013-2014, ce dispositif existait dans 69 départements de

partir de l'apprentissage du français, de la compréhension de l'univers scolaire et des valeurs de la société française. Plusieurs initiatives citoyennes et associatives se sont récemment développées sur cette question cruciale du soutien aux familles⁹³ ; les actions de tutorat et de parrainage des enfants, des jeunes et des familles primo-arrivantes développées par des associations nationales telles que l'AFEV devraient aussi pouvoir bénéficier d'un changement d'échelle adapté aux besoins des publics et des territoires.

Proposition n°8 : généraliser des dispositifs de soutien aux parents immigrés tels que « ouvrir l'école aux parents »

- Diversité

Le mot fait certes partie du vocabulaire des politiques publiques depuis 15 ans (Label Diversité, dispositif créé par l'Etat en 2008 ; élus de la diversité etc.) mais il a des sens multiples (le Label Diversité vise à prévenir dans les entreprises et collectivités publiques les 20 discriminations définies par la loi) et s'apparente trop souvent à un vœu pieux, voire à un alibi.

La diversité des populations et des cultures sur le (les) territoire(s) français est une réalité, en particulier dans les grandes villes qui sont d'ailleurs des lieux de plus grande acceptation sociale des minorités visibles. Quand elle se traduit par des concentrations de personnes issues des mêmes régions du monde sur certains territoires, elle porte des risques d'enfermement, de repli, de rejet. Pour qu'elle soit une richesse, nous devons être capables collectivement et individuellement d'articuler l'universel et le singulier des cultures présentes dans notre pays sans perdre de vue que toute culture est évolutive, se construit et se modifie au fil du temps et des environnements sociaux.

Notre défi est de parvenir à construire du commun : cet objectif devrait notamment inspirer la politique de l'éducation, de l'accueil des étrangers et les politiques locales de lien social territorial.

Quelques exemples de pistes d'action :

- Si le bi- et le plurilinguisme sont des richesses, comme nous en avons la conviction, il faut le reconnaître et l'affirmer. Cela doit également se traduire par une réorganisation de l'enseignement des langues importantes de l'immigration (telles que l'arabe, le chinois, le turc...) au sein de l'école publique par des enseignants qualifiés et formés et non pas comme c'est encore le cas pour l'arabe et le turc enseignées au titre de « cultures d'origine » soustraites à des imams ou à des enseignants salariés par des pays étrangers dans le cadre du dispositif appelé ELCO (enseignements des langues et cultures d'origine). Ce dispositif a fait l'objet de nombreuses critiques par des rapports de l'Inspection Générale de l'Education Nationale mais il existe toujours. Il reste aujourd'hui un obstacle au développement d'une

27 académies : il est mis en œuvre dans 412 établissements dont 334 sont en zone prioritaire. Au total, environ 10 000 personnes en ont bénéficié depuis sa création. Il est financé par le programme 104 (intégration et nationalité) à hauteur de 1 M€ en 2016 (contre 2,3 M€ en 2013) et par le MEN depuis 2016 (1 M€).

⁹³ Notamment « mille et un territoires pour la réussite de tous les enfants » (en associant leurs parents, tous les enfants peuvent réussir) , le think-tank « verslehaut » ou encore l'association « Ecole et Famille » (Val d'Oise) dont l'expertise est reconnue au plan national.

politique plus ambitieuse de promotion de la langue arabe comme grande langue de culture proposée à tous les collégiens dès la 5e ;

- Pour autant, un effort national doit être entrepris pour que la langue française puisse *réellement* devenir la langue commune à tous les immigrés (sans que cela ne soit exclusif, tant s'en faut, de la pratique d'autres langues), nouvellement venus ou de longue date, parce qu'elle est un passeport indispensable pour travailler, accompagner la scolarité de ses enfants, nouer des liens sociaux et amicaux en dehors de son milieu d'origine, s'orienter dans les transports et les formalités administratives, etc. La loi de mars 2016 érige d'ailleurs la maîtrise du français comme le pivot des demandes de titre de séjour, en la portant au niveau A2. Budgétairement, cela se traduit par une augmentation des crédits affectés à l'action n°12 du programme 2014 (action portant sur « l'accompagnement des étrangers en situation régulière »)⁹⁴, à hauteur d'environ +5M€ (de 24,5M€ en 2016 à 29,7M€ en 2017). Mais, compte-tenu du fait que cette ligne avait été soumise à une forte contrainte budgétaire au cours des années précédentes, et de l'augmentation importante des besoins au cours des années récentes, on peut estimer que cet abondement entre 2016 et 2017 reste très sous-dimensionné. La maîtrise du français étant un pivot essentiel de la politique d'intégration, nous plaidons dès lors pour un effort d'une tout autre ampleur : un doublement des crédits, *a minima*, nous paraît nécessaire à court terme, pour porter annuellement les crédits d'accompagnement à une somme comprise entre 75M€ et 100M€. Nous plaidons également pour que, contrairement à la structuration actuelle de l'action publique, ces actions de formation, notamment linguistique, puissent être élargies si les besoins des publics le nécessitent : au-delà des 5 premières années de présence si nécessaire pour les immigrés extra-communautaires ; à certains ressortissants communautaires qui auraient ces besoins.

Proposition n°9 : Doubler, a minima, les moyens consacrés à l'apprentissage du français

- Notre diversité est en soi une évidence ; qu'elle devienne vraiment une « richesse » pour les immigrés comme pour l'ensemble des Français se construit. Cela passe en particulier par des actions visant à promouvoir l'inter-culturalité, c'est-à-dire construire des passerelles, des liens, des échanges entre des populations diverses sur un territoire et entre différents territoires. Les centres sociaux, les associations d'éducation populaire sont porteurs de ces actions qui fabriquent du lien au quotidien et doivent être activement soutenus ;
- De façon plus générale, faire accepter par tous la diversité et en faire une richesse pour l'ensemble des Français suppose également qu'elle soit partie intégrante d'un discours plus général, s'appuyant notamment sur une politique mémorielle ambitieuse. L'enseignement de l'Histoire faisant toute sa place à l'histoire de l'immigration, enseignée dans sa complexité et sans tabous dans les programmes d'Histoire de l'éducation nationale⁹⁵, a un rôle majeur à jouer ; cela devrait être un enseignement des faits, de l'imbrication entre histoire de France et histoire mondiale⁹⁶ et non pas un enseignement « moral » en termes de fautes et de

⁹⁴ Le document budgétaire retraçant l'évolution du programme 104 précise que ces crédits portent à la fois sur « des actions de formation linguistique, des actions de formation civique et des mesures d'accès aux droits pour optimiser les chances d'une intégration durable dans la société française ».

⁹⁵ Cf. « enseigner l'histoire de l'immigration à l'école » Benoît Falaize CNHI/Institut national de recherche pédagogique 2009.

⁹⁶ Cf. le récent ouvrage *Histoire mondiale de la France*, sous la direction de Patrick Boucheron, Le Seuil 2017.

repentance. La Cité nationale de l'histoire de l'immigration, devenue le musée de l'immigration, a été un geste symbolique dont l'importance est incontestable, mais il faut poursuivre les efforts et, certainement, les amplifier. On perçoit également ici combien importe que ces différentes propositions soient appropriées et relayées par le discours politique, sans lequel elles resteront vaines.

- Mixité

Le mot rime avec diversité, mais force est de constater que la mixité urbaine et territoriale a reculé en dépit des investissements réalisés en matière de rénovation urbaine : la concentration de populations pauvres, précarisées, et parmi elles de familles immigrées, est un phénomène majeur qui marque de nombreux territoires (qu'il s'agisse de certaines banlieues de nos grandes villes, de centres urbains, de départements entiers comme la Seine Saint-Denis, etc.).

Dès lors, il faut distinguer deux domaines d'action nécessaires :

- D'une part, les politiques locales d'habitat : pilotées par les agglomérations et les villes, elles contribuent, selon les options politiques de leurs élus, à accentuer ou au contraire à faire reculer ces mécanismes de ségrégation et de relégation territoriale. La politique de la Ville a incontestablement produit des effets de désenclavement de certains territoires. Mais la problématique demeure, se traduisant par une tendance générale à « fuir » ces territoires, décelable non seulement chez les classes moyennes, mais également chez les publics issus de ces quartiers, dès qu'ils le peuvent. C'est, certainement, l'un des effets d'un déséquilibre entre l'importance accordée à la rénovation du bâti et des infrastructures, au détriment des dimensions relevant de la cohésion sociale, mais cette mobilité territoriale est aussi un indicateur positif de l'intégration des immigrés et de leurs enfants comme le souligne Olivier Roy⁹⁷ ;
- D'autre part, la question de l'éducation nationale, confrontée à ces fortes inégalités sociales et territoriales. Les études PISA (OCDE) dont nous disposons depuis 20 ans montrent que la France est l'un des pays où les résultats scolaires sont le plus liés à ces inégalités, en dépit des dispositifs d'éducation prioritaire REP et REP+ qui permettent de prendre en compte la situation d'établissements scolaires recrutant un public socialement défavorisé. Toutefois, malgré ces dispositifs, l'éducation nationale ne parvient pas encore à entrer dans une logique de compensation des difficultés. Il est indispensable, face à la gravité des phénomènes ségrégatifs dans certains établissements scolaires⁹⁸, que se développent des politiques fortes de mixité assumées et partenariales, portées par l'Etat (éducation nationale, politique de la ville) et les collectivités territoriales, et impliquant parents et enseignants.

Ces politiques doivent actionner simultanément un ensemble de leviers à court, moyen et long terme. A long terme, ce sont les politiques d'urbanisme qui devraient être en capacité de recréer une certaine mixité résidentielle là où elle est parfois inexistante. A court et à moyen terme les collectivités territoriales compétentes en la matière ne doivent pas hésiter à modifier la sectorisation

⁹⁷ Cf ouvrage *La peur de l'Islam*, *op. cit.*

⁹⁸ Comme le montrent les études de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche.

pour définir des territoires de recrutement le plus mixtes possibles, en articulant étroitement école primaire et collège mais aussi en incluant l'enseignement privé dans la répartition des élèves.

Sans ce volet essentiel d'une intervention des politiques publiques qui vise à rompre avec les logiques séparatistes de la recherche de l'entre soi, et à mixer les populations d'élèves, l'éducation prioritaire ne restera que du « replâtrage », une politique de compensation dont les effets contreproductifs ont été mis en exergue par le dernier rapport du Cnesco sur les inégalités paru en septembre 2016, malgré les mesures prises par la réforme de l'éducation prioritaire engagée il y a deux ans (moyens supplémentaires, temps de coordination et de formation des enseignants... qui sont très positives pour améliorer les conditions de scolarisation). Mais sans un minimum de mixité des publics, il est illusoire d'attendre des miracles de l'éducation prioritaire : « la recherche de la mixité sociale, ethnique et scolaire doit être un impératif catégorique »⁹⁹

- Mobilités

Dans les territoires où la mixité sociale, de fait, n'existe pas (même s'il est excessif de parler d'« apartheid »), il nous paraît indispensable de permettre aux personnes d'accéder à une mobilité géographique et sociale : sortir de « son » quartier, découvrir d'autres lieux, d'autres gens, d'autres cultures, c'est sortir d'un enfermement le plus souvent subi, parfois revendiqué (par défi ou par défaut), c'est pouvoir accéder à une émancipation en tant qu'individu.

La mobilité n'est pas à comprendre de façon restrictive : elle est à la fois physique (capacité à se déplacer, à ne pas être enfermé dans des frontières territoriales) et sociale (mobilité au sein de la société). L'horizon de la mobilité sociale paraît inaccessible à un trop grand nombre de jeunes issus de l'immigration aujourd'hui plus encore que dans les années 1980. Or, sans cette promesse de mobilité sociale, la réussite scolaire est de fait largement réservée aux enfants des milieux les plus favorisés économiquement et les mieux dotés culturellement.

Cet objectif requiert donc la mobilisation de politiques publiques très différentes :

- Cela passe par exemple par l'existence d'infrastructures de transport - très insuffisantes dans certains quartiers ou territoires périphériques et par l'accessibilité à des moyens de transport collectifs ou individuels –via par exemple, le financement du permis de conduire par Pôle Emploi¹⁰⁰, etc.
- Cela passe aussi par la levée des freins réglementaires à l'emploi existant pour certains publics spécifiques. Parmi eux, on peut citer par exemple des conditions d'octroi d'autorisation de travail qui demeurent restrictives (les critères sont nombreux et complexes, dont celle des « métiers en tension ») ou encore l'interdiction de travail faite aux demandeurs

⁹⁹ Terra Nova, *Pour une école commune du cours préparatoire à la troisième* (2014). Cette étude de Terra Nova expose clairement les constats du coût de l'échec scolaire (24 milliards d'euros), du rôle de l'école qui amplifie les inégalités sociales au lieu de les corriger, inégalités qui concernent essentiellement les enfants des milieux populaires et parmi eux des familles immigrées. Nous renvoyons à ce rapport ainsi qu'à l'étude sur le recrutement et la formation des personnels de l'éducation nationale (septembre 2015) pour une analyse approfondie des inégalités scolaires et pour des propositions concrètes sur ces questions.

¹⁰⁰ La possibilité existe mais, faute de crédits, elle est fort peu utilisée.

d'asile en cours de procédure durant leur 9 premiers mois de séjour (alors que la Suède l'autorise, par exemple). Ces freins réglementaires peuvent aboutir, à des effets fortement contreproductifs, à un enfermement durable dans des emplois non déclarés, situation qui empêche par définition toute intégration durable pour les intéressés et se fait au préjudice de la société dans son ensemble (ces emplois ne générant par définition ni cotisations sociales ni recettes fiscales) ;

Proposition n°10 : lever les freins réglementaires à l'emploi des étrangers

- Cela passe enfin par une prise en compte des enjeux de l'intégration dans la politique culturelle, notamment par le développement des actions de médiation culturelle et interculturelle.

CONCLUSION

En Europe comme aux Etats-Unis, les tentations de repli identitaire et d'une vision étriquée et dangereuse de la Nation s'affirment de plus en plus nettement. Dans cette ambiance de « social-xénophobie »¹⁰¹, la diversité est présentée comme un risque, voire un danger, et les réfugiés, les immigrés et les étrangers en général sont parfois désignés comme des « ennemis de l'intérieur ».

La France n'échappe pas à ce mouvement d'ensemble. Comment peut-elle réagir ? Comment pouvons-nous défendre notre pacte républicain, nos idéaux de liberté, d'égalité et de fraternité ? Toujours invoquée comme un idéal, l'intégration ne fait pourtant pas l'objet d'une politique publique volontariste et ambitieuse.

L'intégration est un processus à double sens. Cela implique évidemment que les valeurs, les institutions et les lois de la République soient pleinement respectées, mais aussi de donner à chacun les moyens de réussir son intégration sociale et culturelle, en premier lieu par l'apprentissage et la pratique du français. L'intégration se construit dans le temps. Mais, précisément pour cela, ce processus social et culturel ne peut fonctionner par des mesures injonctives et unilatérales : il ne peut se décréter. La réciprocité doit prendre tout son sens et la société d'accueil, c'est-à-dire la nôtre, doit non seulement accepter l'idée même de l'accueil, mais également l'accompagner, le faciliter.

Le contexte peut sembler plus difficile que jamais. Alors même que l'intégration est un processus de long terme, dont les acquis se font le plus souvent de manière presque insensible et à bas bruit, il fait l'objet d'un intense investissement politique et de luttes idéologiques à forte résonance médiatique. Dans ce champ de rumeurs, de manipulations, de travestissements, les faits disparaissent trop facilement derrière les slogans et les réussites paraissent toujours moins crédibles que les prophéties les plus sombres.

A l'approche des élections présidentielles et législatives, notre pays va devoir procéder à des choix essentiels. Plus que jamais, la cohésion sociale est un enjeu décisif pour notre pays. Nous considérons qu'il est plus que jamais nécessaire de « faire France » et que cela implique, au-delà des mots, de partager des choix. Nous plaidons donc pour le choix d'une France sûre de ses valeurs, ouverte à la différence et prête à l'accueillir. Sans s'aveugler sur les difficultés actuelles, les tensions qui existent, nous plaidons pour une société ouverte, dans la fidélité à nos valeurs dont font partie l'hospitalité et le droit d'asile.

Que faut-il changer pour que ce choix ne demeure pas une belle déclaration de principe ? Tout d'abord, la cohésion sociale ne peut se décréter d'en haut : au contraire, elle se construit sur le long terme et repose sur l'ensemble des acteurs, chacun à son niveau. S'il revient à l'Etat de définir les contours de la politique d'intégration, il doit s'ouvrir pour bâtir un partenariat large et confiant. Ensuite, nous avons, au sein de notre pays, d'importantes « ressources » de citoyenneté et de solidarité qu'il nous appartient de soutenir, d'activer. Sachons aussi nous appuyer sur les savoir-faire portés par des acteurs publics et privés, notamment des associations et des professionnels (centres sociaux, associations de prévention spécialisée, travailleurs sociaux, collectifs d'habitants, etc.) et des

¹⁰¹ Eloi Laurent, *Les nouvelles mythologies économiques*, Les liens qui libèrent, 2016.

services publics de proximité (en premier lieu l'école qui reste présente dans tous les territoires) qu'il faut renforcer et appuyer. Notre société compte de nombreux murs, qu'il nous faut faire tomber : c'est de passerelles dont nous avons besoin.

Nous avons beaucoup à inventer et à améliorer : des mesures d'accès aux droits, de prévention des discriminations liées à l'origine et de lutte contre tous les racismes doivent être pensées ensemble comme une politique à part entière, menée sur l'ensemble du territoire à destination de tous les français et habitants de la France.

Parmi les piliers de cette politique d'intégration devrait également figurer l'accès à la langue française, dans son apprentissage comme dans les pratiques. Enfin, et surtout, une telle politique n'atteindra ses objectifs que si elle est à la fois, pleinement assumée, au plus haut niveau de la République et portée par le plus grand nombre possible de nos compatriotes : l'intégration ne peut être réduite à de simples dispositifs administratifs ; elle doit être un projet de société, que nous appelons de nos vœux.

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Proposition n°1 : créer, dans le prochain gouvernement, un ministère de l'intégration

Proposition n°2 : évaluer annuellement la mise en œuvre de la politique d'intégration

Proposition n°3 : augmenter globalement les moyens consacrés à la politique d'intégration, tant pour les public primo-arrivants que pour l'intégration à moyen et long termes

Proposition n°4 : déployer une communication et une pédagogie publiques autour de l'intégration et de ses enjeux, de façon à permettre un débat public éclairé et de qualité

Proposition n°5 : soutenir fortement les initiatives de solidarité émanant de la société civile, qui viennent enrichir la politique nationale d'intégration

Proposition n°6 : développer et faciliter l'accès à leurs droits des immigrés, dans tous les domaines (santé, social, logement, ...)

Proposition n°7 : développer la complémentarité entre la politique de l'Etat et les actions des collectivités territoriales, par la concertation à tous les niveaux

Proposition n°8 : généraliser des dispositifs de soutien aux parents immigrés tels que « ouvrir l'école aux parents »

Proposition n°9 : Doubler, *a minima*, les moyens consacrés à l'apprentissage du français

Proposition n°10 : lever les freins réglementaires à l'emploi des étrangers

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Présidente du Groupe de travail : Marie-José BERNARDOT, ex-membre du secrétariat général à l'intégration ; cheffe du bureau de l'intégration sociale, culturelle et territoriale de 2007 à 2015 (rattaché au ministère des affaires sociales puis au ministère en charge de l'immigration),

Rapporteur : Victor DUCHAMP (pseudonyme)

Membres :

- Sophie AOUIZERATE, consultante et formatrice en développement communautaire et participation citoyenne ;
- Claudine BANSEPT, ancienne conseillère du président du Fonds d'action sociale et du secrétaire d'Etat à l'intégration ; responsable du pôle « réduction des violences, prévention et traitement de la délinquance » au Conseil National des Villes (2012-2015),
- Mélodie Beaujeu, doctorante à Sciences Po Paris et chargée de mission dans différentes organisations sur les questions de migrations et d'intégration ; ;
- Roland BIACHE, militant associatif, ancien élu municipal ;
- Etienne BUTZBACH, maire de Belfort de 2007 à 2014 ; président de l'association PRISME (Promotion des initiatives sociales en milieux éducatifs)
- Jean-François LE RUOF (pseudonyme) ;
- Maryvonne LYAZID, adjointe du Défenseur des Droits en charge de la mission lutte contre les discriminations de 2011 à 2014 ; militante associative ;
- Marianne N'DIAYE (pseudonyme) chargée de mission insertion sociale et professionnelle des immigrés ;
- Gilles MERRIEN, principal du collège Henri Wallon à Bezons (Val d'Oise) ;
- Pascal NOBLET, spécialiste des politiques publiques de solidarité ;
- Marc-Olivier PADIS, directeur des études Terra Nova
- Alain REGNIER, préfet ;
- Jean-Claude SOMMAIRE, ancien secrétaire général du Haut Conseil à l'Intégration; militant associatif.

SEANCES DE TRAVAIL ET PERSONNES AUDITIONNEES

Les premières séances de travail d'octobre à décembre 2015, consacrées à la délimitation du sujet et aux partages des informations et connaissances présentes au sein du groupe de travail, se sont appuyées sur les travaux de l'INED (enquête Trajectoires et origines) et de l'OCDE (« Les indicateurs de l'intégration », 2015). Des auditions, dont le détail est présenté ci-dessous ont ensuite été effectuées :

- 25 février 2016 : « Quels publics pour une politique d'intégration ? », avec Denis NATANELIC, Directeur d'ESPACE (espace de soutien aux professionnels de l'accueil et du conseil aux étrangers), centre de ressources pour les acteurs de l'intégration en région PACA
- 22 mars 2016 : « Intégration, fait religieux, communautés », avec Raphaël LIOGIER, sociologue, philosophe, professeur des Universités à Sciences-Po Aix en Provence,
- 28 avril : « Intégration et cohésion sociale », avec Etienne BUTZBACH, ancien maire de Belfort (2007-2014),
- 24 mai 2016 : « Les dispositifs d'accueil des élèves primo-arrivants et de soutien aux parents immigrés ; les relations école/parents », avec Fabienne FEDERINI, sociologue ; Gilles MERRIEN, principal de collège ; Marie-Claire MICHAUD (présidente) et Françoise N'DIAYE-FEURTOSS (directrice) de l'association Ecole et Famille (95).

Nous remercions l'ensemble des personnes auditionnées, ainsi que les personnes qui ont été consultées au titre de leur expertise :

- Naïma YAHI, historienne, directrice de l'association Pangée Network,
- Gérard BOUVIER, haut-fonctionnaire, administrateur de l'INSEE, spécialiste du domaine immigration, intégration et discriminations,
- Sandra GIDON, directrice de l'association ADAGES (Paris).

BIBLIOGRAPHIE

Articles de revues et ouvrages

ATTIAS-DONFUT C., *L'enracinement - Enquête sur le vieillissement des immigrés en France.*, Armand Colin, 2006.

AOUIZERATE S., *Les habitants de France sont-ils des Français ?*, L'Harmattan, 2015.

BAUBÉROT J. et LE CERCLE DES ENSEIGNANT.E.S LAIQUES, *Petit manuel pour une laïcité apaisée*, Éditions La Découverte, 2016.

BEAUCHEMIN C., HAMEL C., SIMON P. (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, INED-INSEE, Collection : Grandes Enquêtes, 2016.

BENSLAMA F., *La guerre des subjectivités en Islam*, Editions Lignes, 2014.

BENZINE R., *Nour, pourquoi je n'ai rien vu venir ?* Editions du Seuil, 2016.

BERNARDOT M-J, « Les avatars de la politique d'intégration en France. » *EPSS Ethique, Laïcité, Engagement*, Editions Universitaires de Lorraine, 2015.

BERTOSSI C., *La citoyenneté à la française*, CNRS Editions, 2016.

BIDAR A., *Plaidoyer pour la fraternité*, Albin Michel, 2015.

BLANC-CHALEARD MC, *Histoire de l'immigration*, La Découverte, 2015.

BOUCHERON P., *Histoire mondiale de la France*, Seuil, 2017.

CHOJNIKI X. et RAGOT L., *L'immigration coûte cher à la France. Qu'en pensent les économistes ?* Editions Eyrolles et Les Echos, 2012.

CITRON S., *Le mythe national : L'histoire de France revisitée*, Editions de l'Atelier, 2008.

DREYFUS-ALPHANDERY S. et BORD-CEBRON M, « Codes sociaux : liens et frontières », *Documentation », Migrations Société* 2014/6 (N° 156), p. 161-162.

DUBET F., *Ce qui nous unit*, Paris, Editions du Seuil, 2016.

DUBET F., COUSIN O., MACE E., RUI S., *Pourquoi moi ?*, Editions du Seuil, 2013.

ESCAFRE-DUBLET A. et SIMON P., *Une citoyenneté controversée : descendants d'immigrés et imaginaire national*, La Découverte, 2016.

FALAIZE B., *Enseigner l'histoire de l'immigration à l'école.*, Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration, 2009.

GÖLE N., *Musulmans au Quotidien. Une enquête européenne sur les controverses autour de l'Islam*, La Découverte, Paris, 2015.

JULLIEN F., *Il n'y a pas d'identité culturelle*, L'Herne, 2016.

LAGRANGE H., *Le déni des cultures*. Editions du Seuil, 2010.

LAURENT E., *Nouvelles mythologies économiques*, Editions Les liens qui libèrent, 2016.

LIOGIER R., *Le mythe de l'islamisation. Essai sur une obsession collective*, Editions du Seuil, 2012.

LOCHAK D., « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, n°64, 2006.

LORCERIE F. dir., « La politisation du voile en France, en Europe et dans le monde arabe », *Questions de communication*, n°12, 2007.

NOIRIEL G., *Le creuset français : histoire de l'immigration XIXe-XXe siècles*, Paris, Editions du Seuil, 1988.

PINCON M. et PINCONT-CHARLOT M., *Les ghettos du gotha Comment la bourgeoisie défend ses espaces*, Essai (Poche), 2010.

PORTIER P., *L'Etat et les religions en France, une sociologie historique de la laïcité*, Presses universitaires de Rennes, 2016.

REA A. et TRIPIER M., *Sociologie de l'immigration*, La Découverte, 2008.

RIVIERE C., LAPEYRONNIE D., « Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui », *Lectures*, 2009.

ROY O., *La peur de l'Islam.*, Paris, Les éditions de l'aube, 2015.

SAFI M., « Une refondation manquée, les politiques d'immigration et d'intégration en France », *la vie des idées*, 2014.

SAYAD A., *La Double Absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré.*, Paris, Editions du Seuil, 1999.

SCHNAPPER D., *Qu'est-ce que l'intégration ?*, Gallimard, Folio actuel, 2007.

SCHNAPPER D., *L'intégration. Enjeux de connaissance et de politique*, La Documentation française, 2009.

SIMON P., *La question des statistiques ethniques en France*, La Découverte, 2016.

SIMON P., « La lutte contre les discriminations n'a pas eu lieu », *Mouvements* n°83, 2015.

SIMON P., 22. *La République face à la diversité : comment décoloniser les imaginaires ?*, La Découverte, 2010.

SOMMAIRE J-C., *Aborder de front la sur-délinquance des jeunes issus de l'immigration*, Rue 89, 2013.

SOMMAIRE J-C., « Prévention du terrorisme : Il faut repenser notre modèle d'intégration », *Revue des cahiers de la sécurité et de la justice* n°30, 2015.

STORA B., *La gangrène et l'oubli : La mémoire de la guerre d'Algérie*, Editions La Découverte, 1991.

STORA B. et JENNI A., *Les mémoires dangereuses. De l'Algérie coloniale à la France d'aujourd'hui*, Albin Michel, 2016.

TEVANIAN P., *La République du mépris*. La Découverte, 2007.

THIOLLET H., *Migrants, migrations - 50 questions pour vous faire votre opinion*, Armand Colin, 2016.

TIBERJ V., « Le droit de vote des étrangers. Un exemple de la progression du libéralisme culturel en France. » *Revue Hommes et Migrations* n°1294, 2011.

TRIBALAT M., *De l'immigration à l'assimilation, enquête sur les populations d'origine étrangère en France* – Editions la Découverte, 1996.

VERBA D., GUELAMINE F., *Interventions sociales et faits religieux. Les paradoxes des logiques identitaires*, Presses de l'EHESP, 2014.

Rapports

BEAUJEU M., SIMON P., *Mainstreaming en pratique : Avantages et inconvénients du mainstreaming en France.*, rapport en ligne (projet Upstream), 2015.

Commissariat Général du Plan. Rapport du groupe de travail Immigration : *Immigrations, le devoir d'insertion*, La Documentation française, 1987.

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Rapport annuel*, 2015.

CONESA Pierre, *Quelle politique de contre-radicalisation en France ?*, 2014.

Conseil Technique de la Prévention Spécialisée, Commission « diversité culturelle ». *La prévention spécialisée à l'heure de la diversité culturelle : état des lieux, questionnements, initiatives, projets innovants en matière de développement social communautaire*, 2009.

Défenseur des Droits, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, 2016.

Défenseur des Droits et Commission Nationale de l'informatique et des Libertés, *Guide – Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances*, 2012.

EUROSTAT, *Migrants in Europe - A statistical portrait of the first and second generation - Product* - Eurostat, 2011

FALAIZE B., ABSALON O., MERIAUX P., *Enseigner l'histoire de l'immigration*, Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration/Institut national de recherche pédagogique, 2009.

France Stratégie, *Lignes de faille. Une société à réunifier*, 2016.

Haut Conseil à l'Intégration., *1990-2010 : 20 ans au service de l'intégration*, La Documentation française, 2010.

INSEE, *Être né en France d'un parent immigré*, Insee, 2010.

INSEE, *Population française, étrangère et immigrée en France depuis 2006*, Insee Focus n°38, octobre 2015 et INSEE, *Portrait social de la France*, 2016.

Institut Montaigne, *Un Islam français est possible*, 2016.

MECHMACHE M. et BACQUE M-H., *Rapport au Ministre chargé de la Ville : Pour une réforme radicale de la politique de la Ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, 2013.

Mission d'information sur les immigrés âgés, *Rapport d'information de l'Assemblée Nationale*, n°1214, 2013.

NORMAND B., *L'intégration menacée*, Les Cahiers Français, n°352, 2009.

OCDE. *Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015 - Trouver ses marques*, OCDE, 2015.

Rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, Editions du CIV, 2011.

PASCOUAT Y., *Les dispositifs d'intégration des ressortissants de pays-tiers dans les Etats membres de l'Union Européenne – Rapport comparatif*, European Policy Centre, 2016.

Terra Nova, *Pour une école commune. Du cours préparatoire à la troisième*, 2014.

Terra Nova, *L'émancipation de l'islam de France*, 2017.

THIERRY M., *Valeurs républicaines, laïcité et prévention des dérives radicales dans le champ du travail social*, Conseil supérieur du travail social (CSTS), 2016.