

# Réseau Ressources pour l'Égalité des Chances et l'Intégration (RECI)

## Elus et intégration

### **INTEGRATION, DE QUOI PARLE-T-ON ?**

---

Pour Dominique SCHNAPPER, « le terme d'intégration désigne toutes les formes de participation de toutes les populations à la vie collective. Il ne s'agit donc pas de s'interroger sur l'intégration des immigrés mais sur l'intégration nationale dans son ensemble. » L'intégration des immigrés n'est qu'une des dimensions de l'intégration nationale dans son ensemble.

Si l'intégration s'est faite, pour les générations passées, c'est souvent au travers du fonctionnement des institutions (école, église..). « Cette intégration s'est faite autour d'un projet politique, né de valeurs incarnées par la Révolution, il s'agissait d'un projet d'intégration individuelle et non communautaire ».

### **DÉFINITION DE L'INTÉGRATION EN DIRECTION DES POPULATIONS ÉTRANGÈRES**

Le Haut Conseil à l'Intégration dans son 1<sup>er</sup> rapport en 1991, donnait la définition suivante de l'intégration :

*« Il faut concevoir l'intégration non comme une sorte de voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. »*

*Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant. »*

Le Haut Conseil à l'Intégration affirme ainsi sa conviction que la conception française de l'intégration doit obéir à « une logique d'égalité et non à une logique de minorités ».

Cette définition présente l'intégration comme un processus de passage d'un type de société à un autre et considère que la persistance d'un lien entre l'individu et sa communauté d'origine ne s'oppose pas à sa participation à la société d'accueil. Elle met également en avant l'évolution nécessaire et conjointe des capacités de la société dite d'accueil et des comportements des individus.

Le processus d'intégration, 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 valeurs partagées (liberté des personnes, laïcité de la vie publique, solidarité...) telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux et des devoirs communs.

Dans cette perspective, mener une politique d'intégration, c'est définir et développer des actions tendant à maintenir la cohésion sociale (le vivre ensemble) au niveau local comme au plan national, de sorte que chacun puisse vivre paisiblement et normalement dans le respect des lois et l'exercice de ses droits et de ses devoirs. Ainsi conçue, une politique d'intégration ne concerne pas seulement les immigrés<sup>1</sup> mais l'ensemble de la société ; elle n'en doit pas moins prendre en compte les problèmes particuliers que peuvent poser certains d'entre eux et ceux qu'ils peuvent rencontrer.

Le terme d'intégration (généralement référé à la situation des immigrés installés de façon durable dans le pays d'accueil) désigne à la fois un processus et les politiques qui ont pour objet de faciliter sa mise en oeuvre.

---

<sup>1</sup> Est immigrée toute personne née étrangère, dans un pays étranger, et qui vit en France. Cette personne peut avoir ou non acquis la nationalité française. (Haut Conseil à l'Intégration).

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 valeurs partagées (liberté des personnes, laïcité de la vie publique, solidarité) telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux et des devoirs communs.

## **LES PRIORITÉS D'INTERVENTION ET LES PUBLICS VISÉS**

Dans la mesure où l'intégration est un processus qui s'inscrit dans la durée, l'action doit être envisagée :

- d'une part, au moment de **l'accueil**, qui constitue un moment clé de la prise en charge des populations,
- d'autre part, au quotidien et dans la durée afin de permettre une **insertion et une participation active à la société**.

Cela suppose d'agir sur les primo-arrivants<sup>2</sup> mais aussi plus largement sur les immigrés, y compris auprès de personnes présentes depuis de nombreuses années en France mais n'ayant pu profiter ou pas suffisamment au moment de leur arrivée des dispositifs d'accueil actuellement mis en place. Dans ce domaine, les actions visant la maîtrise de la langue et celle relevant d'enjeux de socialisation paraissent particulièrement nécessaires, notamment pour assurer le « vivre ensemble » au niveau local.

## **UNE NOTION RELATIVEMENT RÉCENTE ET LIÉE AUX ÉVOLUTIONS DES FLUX MIGRATOIRES**

L'émergence de la question de l'intégration (et des actions visant donc l'intégration des populations) est intimement liée à l'histoire de l'immigration et au rapport qu'elle a entretenu avec l'économie.

Ainsi pendant la période de reconstruction, les "30 glorieuses", la personne étrangère, souvent célibataire est perçue comme une force de travail (on parle d'ailleurs de « main d'oeuvre »), n'ayant pas vocation à s'installer durablement en France. Les politiques mises en oeuvre ne visent pas cette installation.

Patrick WEIL considère que la période des trente glorieuses (1945-1974) se caractérise par une « incertitude inactive ». Ainsi on ne sait pas si les immigrés resteront et on ne s'en préoccupe pas. Il rappelle à ce titre qu'il faut attendre 1973 (soit un an avant la suspension des flux migratoires économiques) pour voir se créer un réseau national d'accueil. Au niveau scolaire, les classes d'initiation (CLIN) sont créées qu'en 1970. Il faudra également attendre le début des années 70 (et l'incendie d'un foyer à Aubervilliers) pour prendre l'initiative de relancer l'action sociale dans le domaine du logement.

La période suivante (1974-1980) est définie par Patrick WEIL « d'incertitude active ». Durant cette période on agit pour améliorer leur situation et pour laisser le libre choix entre le maintien sur place ou le retour (création en 1973 des ELCO). Au cours de la première partie de cette période (jusqu'en 1977) on ne raisonne pas encore en terme d'installation définitive, il s'agit seulement de rattraper le retard.

En effet le premier choc pétrolier est à l'origine d'un autre rapport à ces étrangers. A partir du milieu des années 70, l'immigration de travailleurs étrangers se ralentit avec la fermeture des frontières (en réponse à la crise). Par contre, dans la mesure où le fait de « vivre en famille » constitue un droit, les personnes étrangères présentes sur le territoire français vont recourir de manière plus importante à la logique du regroupement familial. L'étranger n'est plus seulement un sujet économique. Les acteurs publics vont être amenés à développer les actions initiées précédemment pour répondre aux besoins de ces populations avec peu à peu l'accroissement d'actions en direction des femmes.

On peut considérer que l'émergence de la notion de « politique d'intégration » coïncide avec ce phénomène de sédentarisation. Ainsi Alain VIET considère que c'est durant la période 1974-1984,

---

<sup>2</sup> La notion de primo-arrivant désigne une personne arrivant pour la première fois dans un pays. Dans le cadre de la politique publique d'accueil actuellement mis en place le terme primo-arrivants désigne toute personne amené à séjourner durablement en France (donc ayant un titre de séjour de plus de trois mois). Par convention cette période du primo-accueil couvre une période de deux ans (à partir de l'obtention du titre de séjour).

parallèlement de l'arrêt de l'immigration économique que la thématique de l'intégration des étrangers a émergé. Dans son approche, la thématique de l'intégration est contemporaine des années 80 (émergence de droits pour les étrangers : droit au regroupement familial, droit d'association, droit d'expression syndicale et non plus seulement de devoirs).

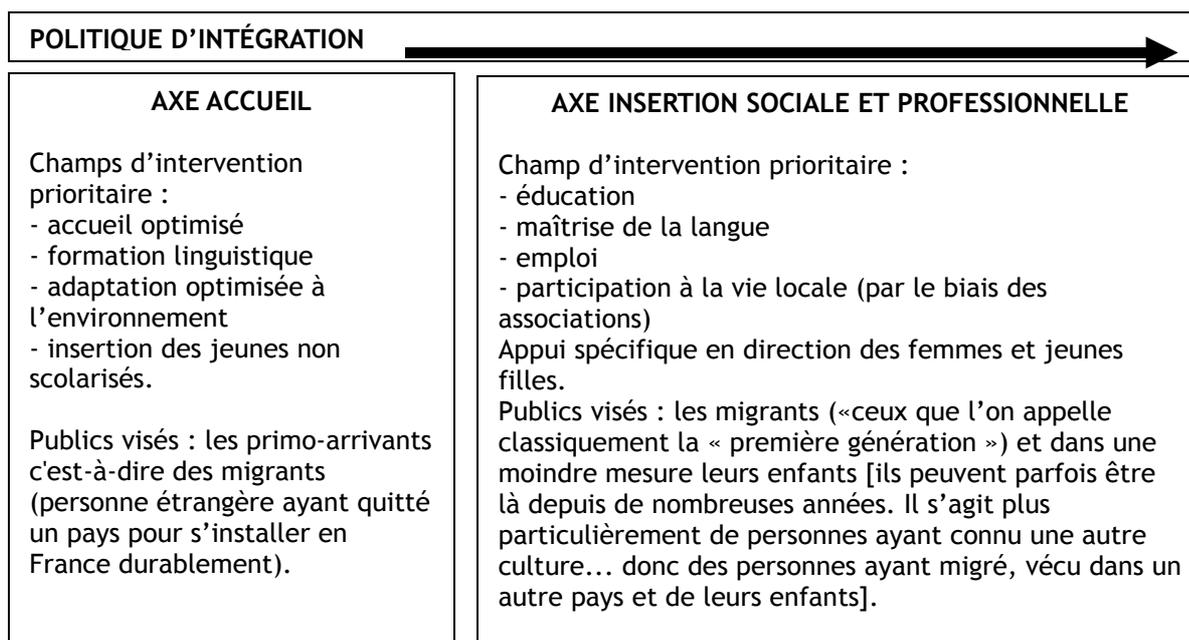
Pour cet auteur, c'est à partir de l'après seconde guerre mondiale que s'est mis en œuvre un « programme d'implantation et d'assimilation » à l'intention des étrangers. Si avant 1945, l'action sociale en direction des étrangers se bornait à des formes d'accompagnement social assurés par des associations ou des services internationaux (SSAE par exemple). Par la suite, et si on fait abstraction du statut particulier des ressortissants algériens, la prise en charge de ces populations sous l'angle social a été évacuée du fait de la demande économique. Dans ce cas « la charge afférente à l'établissement des étrangers était partagée entre l'employeur et les migrants eux-mêmes pourvus d'un emploi ». « A la Libération, les pouvoirs publics ont pris soin d'évacuer le coût social de l'immigration : les employeurs français étaient tenus d'assurer la formation professionnelle des migrants et de leur procurer un logement ». La prise en charge par l'Etat de cette dimension « action sociale » date d'après la guerre d'Algérie (statut spécifique des Français Musulmans d'Algérie auparavant) : création du FAS, de la SONACOTRA, de la DPM -1966, Les années 90 constituent les premières tentatives de formalisation de cette politique d'intégration avec notamment la mise en place notamment du Haut Conseil à l'Intégration.

## **EN QUOI L'INTEGRATION CONCERNE LES ÉLUS LOCAUX**

### **UNE POLITIQUE NATIONALE, DES EFFETS ET UNE MISE EN ŒUVRE LOCALE**

Alors que la politique d'immigration est conçue au plan national, voire même actuellement au niveau européen (articulation et mise en cohérence des politiques d'immigration / Traité d'Amsterdam), que les flux migratoires ont souvent trouvé leur origine dans des logiques économiques et que les orientations en matière d'intégration sont définies au niveau national, c'est au niveau local que se ressentent les effets de ces politiques (arrivées des primo-arrivants, vécu des populations et création de liens, participation à la vie de la cité...) et que, de fait, se mettent en œuvre les actions visant l'intégration. Le local constitue en fait le lieu de concrétisation du processus d'intégration.

Par ailleurs l'intérêt d'une approche localisée réside dans le fait qu'elle peut prendre acte des spécificités du territoire, dans la mesure où l'intégration se fait toujours dans un contexte particulier et où il s'agit également de prendre en compte la diversité des intervenants et les spécificités des populations en présence.



## **DES DISPOSITIFS...**

Historiquement, deux dispositifs spécifiques ont été mis en place pour répondre à l'enjeu d'intégration à l'échelle locale :

### - Le programme des Sites Pilotes pour l'Intégration (SPI)

Soixante sites ont été définis, sur la base de la circulaire du 25 juillet 1990 du 1er Ministre. Cette circulaire est à considérer dans la perspective des sites DSQ (développement social des quartiers), il s'agit de « poser les jalons d'une politique d'intégration territorialisée » venant abonder la politique de la ville. A ce titre, c'est certains sites qui sont concernés. Les SPI prennent la forme d'un « volet » inscrit dans le cadre des conventions de DSQ

### - Les Contrats Locaux d'Accueil et d'Intégration (appelés au départ « contrats d'agglomération »)

Le contrat local pour l'accueil et l'intégration est un contrat conclu entre l'Etat et des communes, de petite ou moyenne taille. Le contrat peut également être conclu avec une structure intercommunale. Ce contrat est conclu pour permettre le développement local d'actions concourant à l'intégration. Ce type de contrat ne concerne pas les communes relevant de la géographie prioritaire définie au niveau de la politique de la ville.

Le dispositif a été mis en place à partir de 1982/83 [première tentative sur Marseille dans le milieu des années 70 avec une focalisation sur les questions de logement]. Ces contrats s'inscrivent dans une évolution générale de l'action publique avec le développement dans ces années de la décentralisation et de la contractualisation sous toutes ses formes.

Pour la DPM, il s'agissait notamment de montrer que la question de l'intégration n'était pas seulement un souci de l'Etat mais que les étrangers comme les nationaux relevaient des compétences des communes.

Le changement de nom (entre contrat d'agglomération et CLAI) a également correspondu avec le centrage sur les enjeux en terme d'accueil (circulaire 5 mars 1998).

Les CLAI ont été créés en 1983 mais n'ont plus été reconduits depuis 2003.

### - Les Agents de Développement Local d'Intégration (ADLI)

C'est un dispositif d'aide à l'intégration proposé par l'Etat (via la Direction de la Population et des Migrations) aux collectivités locales volontaires, via la circulaire du 18 septembre 2003.

Il se concrétise par un poste de médiateur : « Agent de développement local d'intégration ». Il agit sur le territoire de la commune signataire. Il remplit quatre fonctions : d'observation, de veille, d'alerte et de soutien.

*« ... la démarche ADLI vise à faciliter une analyse partagée des difficultés perçues avec l'objectif de proposer un accompagnement à la mise en place de démarches de résolutions des problèmes. La finalité de la démarche de recrutement de l'ADLI est clairement, dans un champ d'intervention identifié et circonscrit, de créer du lien, de favoriser la rencontre et l'échange, d'accompagner les populations dans leurs démarches d'intégration en rétablissant le dialogue et en faisant évoluer les représentations. » Circulaire du 18/09/03*

## **UN PUBLIC SPÉCIFIQUE MAIS MAJORITAIREMENT UNE ACTION DE DROIT COMMUN**

Si des organismes souvent nés dans les années d'après guerre ou au début des années 60 jouent un rôle spécifique envers ces populations (FASILD devenue depuis peu ACSE, OMI et SSAE regroupés depuis peu au sein de l'ANAEM (Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations)), il existe peu de politiques ou de dispositifs spécifiques en direction des publics étrangers [Volet A, chapitre IV]. Ceux qui existaient ont fait l'objet de modifications récentes (évolution de la fonction des foyers de migrants) voire ont été arrêtés (part de la masse salariale réservée au logement des étrangers).

La mise en œuvre des principes républicains explique qu'il n'existe pas, en dehors de quelques situations particulières et historiquement datées, à proprement parler de politiques spécifiques aux étrangers. Ils relèvent, notamment pour ceux qui sont amenés à s'installer durablement<sup>3</sup>, dans la majeure partie des cas du droit commun.

<sup>3</sup> A titre d'exemple, la situation des demandeurs d'asile est spécifique... puisque par exemple ils n'ont pas d'autorisation de travailler. Cette interdiction est en fait directement liée à leur statut, en attente de la décision de l'OFPRA, ils sont temporairement sur le territoire français.

Pour autant ce principe s'accompagne de la mise en œuvre d'actions qui, de fait, leurs sont dédiées dans la mesure où ils peuvent rencontrer dû fait de la migration des obstacles spécifiques (comme par exemple la maîtrise de la langue). C'est d'ailleurs ce qui explique également le fonctionnement de structures et d'organismes agissant plus particulièrement en direction de ces publics.

Par ailleurs du fait même de la conception de l'intégration comme un processus s'inscrivant dans la durée et nécessitant un temps d'adaptation après l'arrivée dans le pays d'accueil, l'Etat a mis en place une politique publique dans le domaine de l'accueil des primo-arrivants.

## **DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES**

Les communes et les élus locaux y jouent une place primordiale et grandissante, d'autant que la majeure partie de l'action publique en direction de ces populations relève du droit commun.

Cette volonté d'implication des acteurs locaux se traduit également par une prise en compte plus territorialisée de ces questions. Depuis peu, la loi de programmation pour la cohésion sociale (loi du 18 janvier 2005) rend obligatoire l'instauration dans chaque région d'un PRIPI (Programme Régional d'Intégration des Populations Immigrées). "Ce programme détermine l'ensemble des actions concourant à l'accueil des nouveaux arrivants et à la promotion sociale, culturelle et professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration" (article 146 de la loi du 18.01.05).

L'Etat et les acteurs publics locaux et en premier lieu les communes, lieu d'implantation et lieu de vie de ces populations, interviennent donc de plus en plus conjointement en direction de ces populations.

### **Exemple de politique mise en œuvre / Nantes**

#### **- Une politique globale**

La Ville de Nantes, par exemple, a choisi d'instaurer une politique publique d'intégration qui touche tous les secteurs de la ville : l'éducation, l'action sociale, la culture, tous les secteurs de la ville... C'est une politique transversale, et c'est, à mon avis, la condition nécessaire pour la réussite. Parce que dès lors, l'on n'est plus dans une situation où l'on pallie au coup par coup des faits discriminatoires injustes et où l'on serait plus gentils que les autres en luttant contre les discriminations et en aidant ces « pauvres étrangers ». Mais l'on se met en situation d'agir concrètement sur la manière de vivre ensemble, ce qui me semble extrêmement important. Cela a également une valeur pédagogique, parce que porter une politique publique qui parle des étrangers, des personnes d'origines étrangères, qui énonce qui ils sont, d'où ils arrivent et combien ils sont sur la ville est le seul moyen de construire des choses sur le long terme.

#### **- La prise en compte de la parole des étrangers**

Nantes / Parallèlement à la politique publique, nous avons mis en place un conseil nantais de la citoyenneté des étrangers. Il ne s'agit pas de demander aux étrangers leur avis sur les mêmes questions que les Nantais, mais dans un lieu à part. Il s'agit d'un endroit où l'on co-produit, avec les étrangers, la politique publique d'intégration, partant du principe qu'ils sont les mieux à même de nous dire ce qu'ils vivent, ce qu'ils subissent et comment y répondre.

## **QUELLES SONT LEURS ATTENTES ET LEURS BESOINS ?**

Avant d'aborder les difficultés identifiées aux contacts d'élus et/ou relevées par ces derniers, il faut rappeler que l'absence de définition des termes et/ou la confusion des notions telles que immigration, intégration, insertion... constitue souvent une première limite pour agir.

La taille de la commune (nombre d'habitants) est également déterminante en terme de moyens, de ressources mobilisables et disponibles.

Face aux enjeux d'intégration, les interrogations des élus peuvent porter sur les aspects suivants :

- Le droit des étrangers : ils sont (et les services des collectivités également) confrontés à un droit complexe et ayant connu de nombreuses modifications ces dernières années.
- L'amalgame entre les publics en présence : en effet le statut du séjour (réfugié, demandeur d'asile, régularisé, ...) détermine, au moins pour partie, les possibilités d'intervention et conditionne les modes de vie
- La difficulté à identifier la réalité et les caractéristiques des populations en présence, en raison, en partie, de la difficulté d'accéder à des données statistiques fiables
- Le manque d'information sur les dispositifs, organismes et structures pouvant les accompagner dans ce domaine

- La difficile prise en compte de ces publics avec les intervenants sociaux de secteur peut donner lieu, parfois, à des approches « culturalistes »
- Des interrogations quant aux modalités de réponses à apporter à certaines demandes qui leur sont faites (réponses spécifiques, droit commun)
- Des réponses qui peuvent avoir des effets pervers comme une recherche de médiation et/ou de référent au sein du groupe d'appartenance pour faciliter les relations avec les citoyens étrangers donnant lieu à un renforcement du repli sur le groupe d'appartenance.

## **QUELLES CONDITION(S) POSSIBLE(S) POUR UNE POLITIQUE LOCALE D'INTEGRATION ?**

---

Si l'on considère la définition établie précédemment et les enseignements issus de démarche territorialisée (notamment dans le cadre des CLAI), un certain nombre de conditions peuvent rendre possible une politique locale d'intégration

La nécessité d'une politique claire (et donc un engagement) mais avec des modalités d'information et de communication adaptées.

Cela consiste à définir une politique volontariste mais aussi à mesurer les effets de la communication. L'engagement politique doit être clair, volontariste mais avec des modalités d'information et de communication adaptées, car une politique d'intégration est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que la sensibilité de l'opinion publique au « problème » général de l'immigration est extrême et que les fantasmes et les représentations sont omniprésents.

La mobilisation des acteurs locaux dans la mise en œuvre du Contrat d'Agglomération mais aussi dans une phase préalable de diagnostic.

Dans ce cadre, le diagnostic doit être conçu comme une démarche dynamique et partagée qui permettra la mise en place d'un partenariat étroit avec les acteurs locaux.

L'intégration nécessite une politique transversale qui doit s'appuyer et s'articuler aux moyens des différents services développés par la collectivité : l'éducation, la formation ou l'accès à l'emploi, à la culture ou aux pratiques sportives, au logement...

Une approche globale des difficultés qui tiennent compte de celles existantes tant sur un plan objectif que subjectif (impact des représentations).

Ce qui signifie qu'il n'est pas suffisant d'agir sur les aspects objectifs de l'intégration. Les éléments subjectifs, et en particulier la prise en compte des représentations, doivent faire partie intégrante des actions mises en œuvre.

Une prise en compte et une implication de tous les habitants

Le Haut Conseil à l'Intégration considère qu'une politique d'intégration ne peut réussir que si elle est comprise, admise et activement soutenue par tous les agents locaux. Elle implique donc transparence, formation et soutien des agents de terrain. Elle doit également être prise en charge par les intéressés eux-mêmes.

Mais l'intégration est un long chemin qui s'inscrit dans un processus particulièrement complexe aux dimensions personnelles et intimes mais aussi économiques, culturelles et sociales.

On « s'intègre » petit à petit, sans renoncer à ses racines et à sa culture mais en adoptant les valeurs de la collectivité dans laquelle on vit. C'est un processus progressif qui s'inscrit forcément dans la durée et qui demande la mise en place d'actions et d'outils adaptés. Lorsque le droit commun ne fonctionne pas ou est inadapté pour répondre aux difficultés relevées, il faut recourir à des dispositifs spécifiques ayant pour finalité de pallier à des manques identifiés. Toutefois, il s'agira de se donner la possibilité de réintégrer les actions de droit commun dans un souci de recherche d'articulation systématique.

**L'INTÉGRATION S'INSCRIT DANS UN PROCESSUS LONG QUI MET EN ŒUVRE DIFFÉRENTS ACTEURS. AFIN D'OPTIMISER L'ACTION IL S'AGIT DE DÉFINIR UNE POLITIQUE D'INTÉGRATION CLAIRE, CONCERTÉE À TOUS LES NIVEAUX DE L'ACTION MUNICIPALE, EN COHÉRENCE AVEC LES AUTRES ACTEURS INTERVENANT EN DIRECTION DE CES PUBLICS, ARTICULANT ACTIONS SPÉCIFIQUES ET ACTIONS DE DROIT COMMUN EN FONCTION DES PROBLÉMATIQUES RENCONTRÉES.**