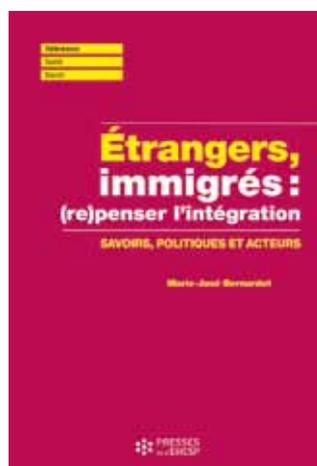


(Re)penser l'intégration pour créer un monde commun



Presses de l'EHESP, octobre 2019

Face à la méconnaissance en France sur les sujets relatifs aux migrations et à l'intégration des étrangers – et aux préjugés qui souvent les entourent –, l'ouvrage paru en octobre 2019 *Etrangers, immigrés : (re)penser l'intégration* apporte une contribution essentielle. Marie-José Bernardot, administratrice de l'École pratique de service social (EPSS), vice-présidente du Groupement national des initiatives et des acteurs citoyens (Gniac) et autrice de ce livre*, a répondu aux questions d'H&L.

H&L : vous faites dans ce livre une grande synthèse des questions liées à l'immigration. Pourquoi était-il important de faire cet état des lieux ?

Marie-José Bernardot : plusieurs raisons m'ont motivée pour travailler sur ce sujet pendant près de quatre ans : d'abord, les questions migratoires et de l'intégration des immigrés sont un enjeu essentiel pour la cohésion de la société française, pour notre capacité personnelle et collective à construire un monde commun – alors même que le « vivre ensemble » est de plus en plus battu en brèche par les cloisonnements entre quartiers, catégories sociales, appartenances culturelles et religieuses, etc. Ensuite, on constate une coupure entre

les savoirs issus de la recherche en sciences sociales, les connaissances sur les réalités complexes de l'intégration – mais aussi des discriminations –, élaborées à partir d'enquêtes statistiques récentes⁽¹⁾, et les orientations des politiques publiques. Les temporalités de ces univers ne coïncident pas, temps long de la recherche, temps de plus en plus court des décideurs politiques et administratifs ; leurs relations sont surtout faites d'ignorance, de méconnaissance réciproque, de méfiance.

Par ailleurs, j'ai occupé plusieurs postes dans les administrations qui ont piloté les politiques nationales concernant les migrations, l'intégration, l'acquisition de la nationalité, etc. Cela m'a permis de mesurer la faiblesse de la politique d'intégration, les redécoupages incessants des structures administratives et ministérielles qui, en particulier depuis 2005, ont confronté les acteurs professionnels, bénévoles, les fonctionnaires impliqués dans différents ministères, au niveau central ou local, à un maquis inextricable et à une perte de compétences des acteurs nationaux et locaux.

C'est principalement pour ces raisons que j'ai tenté, avec ce livre, de mettre en rela-

tion les savoirs de la recherche et les évolutions des politiques publiques en matière d'intégration : dispositifs d'apprentissage linguistique ou civique, acquisition de la nationalité française, lutte contre les discriminations, place de l'école vis-à-vis des enfants de l'immigration, dispositifs d'accueil des réfugiés, etc.

Mon souhait est de contribuer ainsi à une meilleure connaissance des réalités sociales et culturelles, de l'histoire de l'immigration en France mais aussi des politiques nationales, locales, européenne par les personnes qui sont en contact avec les familles immigrées et leurs enfants, dans leur travail (enseignants, travailleurs sociaux, personnels des services publics et des associations...) ou leurs activités bénévoles car ces acteurs majeurs de l'intégration au quotidien n'ont pas toujours une vision globale des enjeux.

Quelles sont les grandes caractéristiques de la politique publique actuelle relative à l'immigration ?

Le terme immigration concerne les flux annuels d'arrivées d'étrangers « primo-arrivants » (hors Union européenne) qui souhaitent s'installer en France (255 000 en

* M.-J. Bernardot a aussi été chargée de mission au secrétariat général à l'intégration et responsable du Bureau de l'intégration sociale, culturelle et territoriale du ministère des Affaires sociales puis de l'Immigration/Intérieur de 2007 à 2014. Elle a été rédactrice en chef de la *Revue française des affaires sociales*, et préside l'association Désinfo-migrations.

2019) mais aussi le « stock »⁽²⁾, soit la population immigrée présente en France (6,5 millions) qui englobe des étrangers (4,1 millions), mais également des personnes qui ont acquis la nationalité française (2,4 millions) ou qui vont devenir françaises à leur majorité (700 000 enfants nés en France).

L'intégration, en revanche, sujet central du livre, concerne un ensemble de processus sociaux et culturels qui se déroulent sur un temps long, à partir du moment où un étranger décide ou est conduit (cas des réfugiés) à vivre en France durablement; ces processus peuvent être favorisés ou freinés par les modalités d'accueil et les politiques sectorielles d'intégration (éducatives, culturelles, sociales, etc.) d'accès aux droits, organisées (ou non) par la puissance publique.

En France, la politique la plus affirmée de façon continue, sans cesse plus restrictive, vise à contrôler et à réduire les flux migratoires⁽³⁾. Ce durcissement a connu des pics⁽⁴⁾. Quelques progrès ou abrogations de mesures répressives ont eu lieu, mais la tendance restrictive est permanente depuis trente ans, quels que soient les gouvernements, et c'est encore le cas aujourd'hui⁽⁵⁾. Cette politique visant à freiner l'immigration a été un obstacle à l'intégration des étrangers, dans la mesure où leur accès au titre de séjour de dix ans (les plus nombreux jusqu'en 1990) est devenu très difficile, créant des situations de précarité administrative, des fragilités – en particulier pour les femmes – et des ruptures de droits. Pour autant, elle n'a pas été efficace et a fabriqué le phénomène des



© PHOTO CLUB DE MEUDON

« La non-intégration d'une partie significative des "habitants de France" (étrangers, descendants d'immigrés mais aussi pauvres et précaires) recèle des germes de décohésion, de repli et d'entre-soi. Veut-on léguer ce type de société à nos enfants ? »

« sans-papiers », étrangers en situation irrégulière, qui seraient en 2020 entre trois-cents et quatre-cent-mille. Des personnes sans droits (hormis l'accès à l'aide médicale d'Etat), qui vivent en marge, sont fréquemment employés « au noir » et surexploités dans certains secteurs de l'économie.

Quel rôle joue l'Union européenne, dans ce contexte ?

L'Union européenne n'a pas de compétences juridiques en matière d'intégration : les Etats sont souverains. Toutefois elle a des prérogatives en matière d'asile, d'immigration et de lutte contre les discriminations. Plusieurs directives ont réglementé le regroupement familial des étrangers, les droits des étrangers résidents etc., ce qui a favorisé leur intégration, par l'accès à des droits sociaux.

Par ailleurs, le Conseil justice et affaires intérieures a adopté en 2004 onze principes de base en matière d'intégration; le premier

définit l'intégration comme un « processus dynamique à double sens d'acception mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents [de la société d'accueil] ».

L'UE a aussi développé des leviers pour harmoniser les orientations des Etats, favoriser des pratiques communes : rencontres régulières entre des « points de contact intégration » désignés par les Etats, élaboration d'indicateurs de l'intégration, etc. Le programme de Stockholm (2010-2014) a adopté une stratégie pour l'intégration qui prône une politique « volontariste, fondée sur un statut européen pour les migrants ». Des Fonds européens spécifiques (Fonds européen pour l'intégration 2007-2013) ou non (Fonds asile, migrations, intégration 2014-2020) permettent de soutenir des projets portés par des organismes publics, des associations, des collectivités territoriales. De fait, depuis les années 2000, les orientations des Etats en matière d'intégration ont convergé autour des priorités données

« On constate une coupure entre les savoirs issus de la recherche en sciences sociales, les connaissances sur les réalités complexes de l'intégration, et les orientations des politiques publiques. Les temporalités de ces univers ne coïncident pas, leurs relations sont surtout faites d'ignorance, de méfiance. »

(1) En particulier l'enquête Insee/Ined de 2008 qui a donné lieu à l'ouvrage *Trajectoires et origines - enquête sur la diversité des populations en France*, publié par l'Ined en 2015, mais aussi plusieurs publications de l'OCDE.

(2) Une appellation qui serait plus appropriée pour des marchandises que pour des êtres humains !

(3) Comme l'ont montré plusieurs chercheurs, en particulier la politologue Mirna Safi.

(4) Tentative d'arrêter l'immigration en 1974, instauration de visas pour les étrangers en provenance des anciennes colonies françaises, qui circulaient librement jusque-là; loi Bonnet en 1980, qui visait à expulser les étrangers auteurs de délits; premiers charters de Maliens sans papiers décidés par Edith Cresson, Première ministre en 1991; « lois Pasqua » de 1993, etc.

(5) Comme en témoigne la récente expulsion de familles albanaises avec intervention de la police pour chercher des enfants à la sortie de l'école – du jamais-vu depuis des années !

(6) Cela a largement contribué à l'arrivée au pouvoir de l'extrême droite en Italie en 2017...

à l'apprentissage de la langue, des valeurs européennes, et à l'accès à l'emploi.

En matière migratoire, l'UE a échoué à construire une solidarité entre les pays qui sont en première ligne pour accueillir les migrants (Grèce, Italie, Espagne, Malte...) et les autres Etats. En vertu du règlement de Dublin, c'est le premier pays d'accueil (les « migrants » doivent y laisser leurs empreintes) qui est censé instruire la demande d'asile et gérer l'hébergement de ces personnes : cela place les pays du Sud dans une situation de grande difficulté lors des pics migratoires tels que celui de 2015⁽⁶⁾. Après des réflexions et propositions en 2014 (sous la présidence italienne de l'UE) visant à « établir des routes régulières pour l'immigration », les orientations prises depuis 2016 vont clairement dans le sens d'une « Europe forteresse », avec l'accord UE-Turquie qui finance celle-ci pour retenir les migrants et demandeurs d'asile potentiels. L'incapacité à réformer le règlement de Dublin crée des déséquilibres entre pays du sud de l'UE et les autres, et fait des migrants les balles d'un jeu de ping-pong délétère entre Etats. Aujourd'hui rien n'est réglé : c'est un des chantiers majeurs de la nouvelle Commission et une question centrale pour le respect des valeurs européennes car dans les faits, des pays de l'UE n'appliquent pas la convention de Genève, et ce avec l'accord tacite de l'Union.

Peut-on parler d'un « modèle » français d'accueil et d'intégration ?

On a longtemps vanté les vertus de ce « modèle ». Depuis les années 2000, on parle surtout de son « échec » : deux affirmations à nuancer !

L'immigration en France a été importante dès le XIX^e siècle et tout au long du XX^e siècle⁽⁷⁾ ; comme l'historien Gérard Noiriel l'a montré, les étrangers se sont intégrés par leurs propres efforts, souvent sur plusieurs générations – par leur travail, sans l'aide des pouvoirs publics et dans l'hostilité fréquente des populations locales. L'intégration de leurs enfants, elle, a été favorisée par des institutions comme l'école et par le service militaire.

Une des spécificités françaises est que, dès 1789, la Nation s'est construite sur le principe d'une relation directe entre l'individu-citoyen et l'Etat, excluant les corps intermédiaires et les « communautés »⁽⁸⁾. Une autre différence propre au « modèle

« Une des caractéristiques du “modèle français” est la volonté d'imposer la langue française et d'éliminer ou de réduire les langues d'origine. Aujourd'hui encore, on constate une sorte d'intolérance aux langues de l'immigration lorsqu'elles sont utilisées dans l'espace public. »

français » (l'intégration *républicaine*) concerne la volonté d'imposer la langue française et d'éliminer ou de réduire les langues d'origine. Aujourd'hui encore, on constate une forme d'intolérance aux langues de l'immigration lorsqu'elles sont utilisées dans l'espace public⁽⁹⁾. Concernant les « communautés », on peut observer un hiatus et une certaine hypocrisie, entre le refus des institutions républicaines de reconnaître leur existence, une tendance à diaboliser les supposées communautés et l'incapacité des pouvoirs publics à éviter les concentrations de populations étrangères et immigrées (souvent par origine nationale ou géographique et dans les quartiers les plus défavorisés – logiquement les nouveaux arrivants s'installent de préférence là où le logement est le moins cher et là où ils ont de la famille, des amis). Par ailleurs les mêmes responsables politiques qui dénoncent le communautarisme (associé à l'islam) parlent souvent de la commu-

(7) Contrairement à d'autres pays européens comme l'Irlande, l'Italie, la Pologne ou l'Espagne, dont les populations ont émigré.

(8) Au contraire du modèle anglo-saxon, qui se satisfait de communautés culturelles ou religieuses regroupées dans des quartiers et continuant à parler leur langue d'origine.

(9) Ce qui n'est pas le cas de l'anglais ou de l'allemand !

(10) Voir François Jullien, *Il n'y a pas d'identité culturelle*, L'Herne, 2016.

(11) Institut national d'études démographiques.

(12) Des évolutions visibles au Brésil, en Afrique du Sud et aussi dans certains de nos territoires...

(13) Le pays consacre à ce domaine un budget sans commune mesure avec celui de la France : de l'ordre de quinze milliards d'euros en 2019.

nauté juive, portugaise, chinoise... La réalité est qu'aucune « communauté » n'est homogène⁽¹⁰⁾.

Quant à « l'échec de l'intégration », et même s'il existe des difficultés réelles, il est largement invalidé par les études et recherches sociologiques qui montrent notamment l'importance des mariages mixtes en France, la variété des liens amicaux entretenus par les descendants d'immigrés, l'appropriation rapide de la langue française par les primo-arrivants ou encore le rapide rapprochement de la fécondité des femmes immigrées par rapport à la moyenne générale.

Quels sont les différents parcours d'intégration aujourd'hui ? Quels « publics », avec quelles difficultés spécifiques ?

Les études réalisées à partir de statistiques, notamment par les chercheurs de l'Ined⁽¹¹⁾, montrent la grande diversité des parcours des immigrés et de leurs descendants : une diversité liée aux origines nationales (les étrangers venant de pays francophones, souvent anciennes colonies françaises, maîtrisent mieux le français et la culture française que ceux venant d'Asie, de Turquie...) et à leur niveau de scolarisation dans leur pays ; d'autres paramètres interviennent aussi notamment pour les réfugiés, qui peuvent ralentir leur intégration.

En moyenne, les nouveaux arrivants ont un bien meilleur niveau scolaire que les immigrés arrivés dans les années 1980, 1990 ; désormais les femmes sont majoritaires – elles ont leur propre projet migratoire et arrivent seules, de plus en plus souvent. Les études qualitatives menées sur des « cohortes » de primo-arrivants montrent une acquisition assez rapide de la langue et un accès au marché de l'emploi au bout de quelques années, y compris pour les femmes venues dans le cadre de l'immigration familiale.

En revanche de nombreux immigrés, surtout des femmes, présents en France depuis les années 1980, 1990, n'ont bénéficié d'aucune formation linguistique (il a fallu attendre 2007 pour qu'un dispositif national de formation soit créé), et beaucoup se trouvent encore dans l'incapacité de lire et d'écrire en français, avec un très faible niveau oral : les personnes âgées immigrées (plus de huit-cent-mille) ont de ce fait de grandes difficultés à accéder à leurs droits (retraite, santé, etc.). C'est l'un des publics spécifiques pour



En moyenne les nouveaux arrivants ont un bien meilleur niveau scolaire que les immigrés arrivés dans les années 1980, 1990. Ces derniers ont de grandes difficultés à lire, écrire et parler en français et donc à accéder à leurs droits (retraite, santé etc.).

l'intégration, totalement ignoré du grand public et souvent à l'écart des dispositifs d'aide sociale et d'hébergement relevant des départements.

Les femmes immigrées sont aussi un public spécifique parce qu'elles sont plus souvent exposées à des violences particulières (mariages forcés, confiscations de leurs papiers par leurs conjoints ou compagnons...), qui s'ajoutent aux violences sexistes « ordinaires ». Mais elles ne sont pas que des « victimes » : elles ont aussi des ressources et des forces !

Les mineurs isolés étrangers vivent, pour beaucoup, dans une très grande précarité : ils sont le plus souvent livrés à eux-mêmes et à la rue, alors qu'ils relèvent en principe de la protection de l'enfance et doivent être scolarisés ; dans les faits, le statut de mineur leur est fréquemment dénié ; c'est un enjeu financier entre l'Etat et les départements, qui se renvoient la responsabilité de leur prise en charge.

Enfin, les réfugiés « statutaires » (reconnus comme tels) bénéficient de dispositifs d'insertion, d'aide pour l'accès à l'emploi et au logement - leur financement a doublé en 2019. Pour autant, ce public trouve difficilement sa place du fait des parcours douloureux liés à l'exil forcé, à des traumatismes, et aussi parce qu'il vient plus souvent de pays non francophones.

Comment envisager une stratégie nationale qui donne sa place aux valeurs de fraternité, d'ouverture ?

Une telle stratégie humaniste me paraît nécessaire et elle est possible ; elle est tout d'abord nécessaire parce que le grand

écart actuel entre les valeurs proclamées (liberté, égalité, fraternité, respect de la dignité de tout Homme) et les politiques publiques et certaines pratiques (enfermement de familles et d'enfants dans des lieux de « rétention » administrative, reconduites aux frontières des étrangers « dublinés », restrictions des droits des demandeurs d'asile, etc.) devient criant. Parmi les étrangers et surtout les descendants d'immigrés (surtout issus de l'immigration des ex-colonies françaises), les injustices, discriminations et le racisme peuvent générer désespoir, colère et provoquer du repli, parfois de la violence contre eux-mêmes (surmortalité due à des conduites à risque) ou contre la société (délinquance, voire actes terroristes...).

A terme, la non-intégration d'une partie significative des « habitants de France » (étrangers, descendants d'immigrés mais aussi pauvres et précaires) recèle des germes de décohésion, de repli et d'entre-soi croissants de la part de diverses catégories de la population, les plus aisés étant amenés à vivre dans des quartiers séparés, derrière des murs, sous surveillance⁽¹²⁾. Veut-on

léguer ce type de société à nos enfants ? Or, une stratégie d'intégration des étrangers est possible. Elle suppose d'abord un courage politique, celui d'affronter la réalité des migrations (qui ne vont pas s'arrêter) et d'assumer une vraie politique d'intégration, à l'instar de l'Allemagne⁽¹³⁾. Au lieu de discours stériles sur « l'échec de l'intégration », il faudrait des actions constructives, différenciées selon les besoins des personnes, de nature à développer leurs capacités personnelles (*l'empowerment*), et renforcer l'aide aux associations. Cette politique doit être coconstruite avec les villes, et avec les grands réseaux associatifs d'aide aux étrangers et réfugiés. La société civile pourrait, elle, davantage se mobiliser pour l'accueil des étrangers : de nombreux citoyens et familles le font déjà.

Les forces progressistes de notre pays devraient prendre conscience que l'intégration est *aussi* un enjeu majeur : il ne suffit pas « d'avoir des papiers » pour être inclus et s'adapter à notre société ; cela requiert du temps, de l'aide pour apprendre la langue, obtenir un logement, un emploi, avoir des amis, etc. ●

« "L'échec de l'intégration" est en grande partie invalidé par les études et recherches sociologiques qui montrent notamment l'importance des mariages mixtes en France, la variété des liens amicaux entretenus par les descendants d'immigrés, l'appropriation rapide de la langue française par les primo-arrivants. »