

Références

Santé

Social

Étrangers, immigrés : (re)penser l'intégration

SAVOIRS, POLITIQUES ET ACTEURS

Marie-José Bernardot

Étrangers, immigrés : **(re)penser l'intégration**

Savoirs, politiques et acteurs

Marie-José Bernardot

2019

PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE

Références

Santé

Social

Série de manuels de fond dans le domaine du droit, ou plus largement des politiques sociales et de santé, à destination d'un public étudiant désireux d'accéder à toutes les connaissances ou références juridiques relatives à ce sujet.

LE PHOTOCOPIAGE MET EN DANGER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES CIRCUITS DU LIVRE.
Toute reproduction, même partielle, à usage collectif de cet ouvrage est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur (loi du 11 mars 1957, code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992).

© 2019, Presses de l'EHESP - 2, av. Gaston Berger - CS 41119 - 35011 Rennes
ISBN : 978-2-8109-0780-9
www.presses.ehesp.fr

*À la mémoire de mon professeur d'histoire du lycée
Mas de Tesse à Montpellier, Annie Genzling.*

*Aux centaines de milliers de personnes engagées
auprès des personnes immigrées, dont les actions, bénévoles
ou professionnelles, tissent des liens, jettent des passerelles
et contribuent chaque jour à construire un monde commun.*

À Zoé et Maël.

Remerciements

Cet ouvrage doit beaucoup à plusieurs personnes, amis et anciens collègues des ministères sociaux, de l'intérieur, de l'éducation nationale, responsables associatifs, experts des politiques migratoires et de l'intégration.

Je remercie tout particulièrement Gérard Bouvier, administrateur de l'INSEE, pour son accompagnement au long cours dans la forêt des statistiques, et Mélodie Beaujeu, sociologue, pour ses relectures. Leur soutien amical au long des trois années de la rédaction de cet ouvrage m'a été précieux.

Je remercie également pour leurs relectures et leurs conseils : Sophie Aouizérate, formatrice et consultante en développement communautaire ; Jacques Bécot, ancien sous-directeur des naturalisations à la Direction de la population et des migrations, ministère des affaires sociales ; Jean-Christophe Dumont, chef de la division « Migrations internationales » de l'OCDE ; Benoît Falaize, inspecteur général de l'Éducation nationale ; Vincent de Gaulejac, sociologue ; Yves Pascouau, fondateur et directeur du site European Migration Law ; Alain Régnier, délégué interministériel pour l'accueil et l'intégration des réfugiés ; Frédéric Salin, docteur en sociologie.

Ainsi que, pour leurs contributions : Roland Biache, fondateur de l'association Infomie et ancien délégué de l'association Solidarités laïques ; Christine Candide, spécialiste de l'apprentissage du français (FASILD, puis DAIC/intérieur) ; Gilles Merrien, principal de collège et administrateur de l'association École et Famille ; Fabienne Federini, sociologue.

Je remercie également : Jean-Barthélemy Debost de l'Institut Convergences Migrations ; Denis Natanelic, directeur de l'association Espace-Accueil Étrangers à Marseille ; Nicolas Proust, directeur général des services et Malika Latrèche du service intégration de la ville de Montreuil ; Philippe Rigollier, chargé de mission intégration de la ville de Nantes ; Murielle Maffesoli et Diane Hassig (ORIV-Strasbourg) ; Jean-Claude Sommaire, ancien secrétaire général du HCI.

Et mes anciennes collègues de la Direction de l'accueil et de l'intégration : Muriel Plancher, Fatima Mezzouj, Éliane Fernandez.

Introduction

En France, les questions relatives aux migrations et à l'intégration des étrangers occupent une place importante dans le débat public. Submersion migratoire ? Échec de l'intégration ? Islam incompatible avec la République ? Ces sujets sont trop souvent méconnus et caricaturés. Pourtant, dans le pays d'immigration le plus ancien en Europe – un Français sur trois a un grand-parent né à l'étranger –, qui compte aujourd'hui 6,5 millions d'immigrés (soit près de 10 % de la population) et 7,5 millions de Français descendants d'immigrés, il est essentiel de bien connaître les faits migratoires dans leur diversité pour comprendre les enjeux et les leviers de l'intégration des immigrés.

La complexité de ces questions, à la croisée de phénomènes historiques, démographiques, sociologiques, favorise leur méconnaissance : selon un sondage IFOP en 2018, 64 % des Français estimaient qu'il y a trop d'étrangers, 75 % considéraient que les descendants d'immigrés ne sont pas bien intégrés dans la société – ce jugement sur l'intégration est en grande partie contredit par les données statistiques et les travaux des chercheurs qui donnent à voir des réalités beaucoup plus nuancées selon les origines migratoires, l'ancienneté de la migration et les itinéraires individuels.

Mais les savoirs établis par les sciences sociales ne sont pas pris en compte dans la construction des politiques publiques, malgré les efforts de vulgarisation des organismes producteurs de statistiques publiques¹ et de certains spécialistes du fait migratoire : les cloisonnements entre les univers de la recherche, des décideurs politiques et administratifs, des médias, la défiance réciproque l'emportent, dans un temps où les savoirs sont de plus en plus assimilés à des *opinions* parmi d'autres et où la parole des « *sachants* » devient relative, diluée et presque suspecte, y compris aux yeux de certains décideurs.

C'est pourquoi l'une des ambitions de cet ouvrage est de contribuer, modestement, à la diffusion des savoirs dans le domaine des migrations et de l'intégration des immigrés et à la connaissance des politiques publiques en la matière.

La première partie de l'ouvrage tente ainsi de replacer les questionnements actuels en matière d'intégration des immigrés et de leurs enfants dans la

1. L'Institut national d'études démographiques (INED), l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

perspective du temps long de l'histoire de l'immigration en France et des processus d'intégration analysés par la sociologie de l'immigration. Elle s'appuie sur les données les plus récentes de la statistique et de la recherche publiques, en particulier sur les travaux de l'INED, de l'INSEE et de l'OCDE, pour les confronter aux options de la politique d'intégration qui n'a pas pris en compte la diversité croissante des populations et de leurs besoins et qui a construit des dispositifs superficiels, aujourd'hui réservés aux seuls étrangers primo-arrivants hors Union européenne.

Malgré les oppositions idéologiques qu'il rencontre dans certains milieux académiques et parmi des descendants d'immigrés, le concept d'*intégration* reste en effet aujourd'hui central pour étudier et rendre compte des *processus* d'intégration sociale et culturelle des immigrés dans les sociétés d'accueil.

Dans une seconde partie, nous nous attachons à montrer les contenus et les mutations des politiques publiques liées à l'installation des immigrés :

- une politique nationale d'intégration, intermittente, *a minima*, subordonnée à la maîtrise des flux migratoires et peu efficace ;
- les apports de l'Union européenne dans ce domaine, son influence sur l'évolution des dispositifs nationaux ;
- des politiques locales d'intégration menées de façon volontariste par certaines collectivités territoriales, surtout par des villes qui sont en première ligne pour accueillir les nouveaux habitants et aider à la fabrique du lien social entre habitants de différentes origines ;
- les évolutions de la politique de la nationalité et de la politique de lutte contre les discriminations liées aux origines, également directement impliquées dans les processus d'intégration des étrangers et de leurs descendants.

La troisième partie porte sur des problématiques particulières (l'apprentissage du français, l'école et les enfants de l'immigration) et sur des publics particulièrement vulnérables (mineurs étrangers isolés, personnes âgées et femmes immigrées) : l'objectif est de donner des éléments de compréhension croisés et d'améliorer les leviers d'actions des acteurs de terrain².

Les réfugiés sont devenus une catégorie particulière de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers hors UE : ils polarisent de plus en plus l'attention des pouvoirs publics et des médias ; ils bénéficient de dispositifs volontaristes d'accompagnement social vers l'emploi et d'accès au logement. Cet intérêt (justifié) pour un public numériquement réduit (un peu plus de 6 % des étrangers résidant en France) est-il seulement la façade humaniste d'une politique migratoire rigoureuse ? *A contrario*, les demandeurs d'asile sont d'emblée suspects d'être des « migrants économiques » et, parmi eux, ceux qui relèvent du règlement de Dublin sont des sortes de parias, renvoyés d'un pays de l'UE à l'autre. Comment mieux comprendre les problématiques de l'asile en France et en Europe ?

2. Enseignants, travailleurs sociaux, magistrats, intervenants de l'Aide sociale à l'enfance, de l'éducation spécialisée, des centres sociaux, de l'accueil d'urgence ou encore de la santé et du médico-social, mais aussi bénévoles des associations d'aide aux étrangers et intervenants de l'accueil et de la formation linguistique.

L'intégration ne doit-elle reposer que sur la volonté et les efforts des immigrés eux-mêmes ? Ceux-ci feraient-ils délibérément le choix de ne pas s'intégrer, comme le pensent une majorité de Français ? Quelle place ont les sociétés d'accueil et les institutions publiques et privées, les associations en particulier, dans la réussite (ou les échecs) de l'intégration des immigrés et de leurs descendants ? Les *communautés* d'origine peuvent-elles être des passerelles vers l'intégration ou seraient-elles des fabriques du « communautarisme » ?

Au fil de ce travail, nous avons souhaité montrer les interactions entre des politiques publiques cloisonnées, parfois contradictoires, mais qui font cependant système ; nous avons aussi insisté sur la multiplicité des parcours de migrations, d'exil et d'intégration, et suggéré des pistes, inspirées par les travaux et recherches sociologiques, pour une meilleure prise en compte de la diversité des immigrés et de leurs descendants.

Nous avons aussi tenté de donner des clés de compréhension pour améliorer les capacités d'action et de coopération des intervenants de l'action publique locale, de l'éducation, de l'action sociale qui contribuent à la construction du commun dans une société de plus en plus fracturée entre groupes sociaux, voire *communautés* d'appartenance.

Nous espérons ainsi contribuer à une meilleure compréhension des processus d'intégration et des évolutions des politiques dans ce domaine : parce que les immigrés et leurs enfants sont devenus une composante de la population française ; parce que, aujourd'hui comme hier, la mondialisation ne se limite pas aux flux financiers et de marchandises – dans notre monde caractérisé par les inégalités de développement, les guerres, les déplacements forcés de population, l'absence de démocratie dans de nombreux pays du « Sud » –, il faudra continuer à faire avec l'immigration, et donc se donner les moyens de mettre en place un accueil plus digne, de rendre les dispositifs plus efficaces, en somme, de repenser l'intégration au sein de notre société.

*P*remière partie

Faits et connaissances

Chapitre 1

L'immigration en France : une vue d'ensemble

Introduction

Immigrés, migrants, réfugiés, demandeurs d'asile, primo-arrivants : il est nécessaire de clarifier ces concepts, de les définir¹.

Depuis une dizaine d'années, le terme « migrant », dérivé de l'anglais, a tendance à s'imposer dans les médias et les milieux associatifs et politiques. Or, ce mot présente l'inconvénient de globaliser et de mélanger tous les publics en mettant l'accent sur le processus de migration, d'arrivée des étrangers : il ne correspond à aucune des « catégories » statistiques ou administratives utilisées en France ni à une approche sociologique de ces publics. Il occulte également la réalité de la population immigrée qui, dans son immense majorité, vit en France depuis de nombreuses années. Il participe donc d'une forme de méconnaissance sur ces sujets et peut contribuer à alimenter la thèse de la « submersion », voire la théorie du « grand remplacement ».

Ce chapitre se propose d'apporter des informations statistiques et juridiques sur les différentes catégories qui composent la population immigrée en France. Ces catégories sont définies par des lois et des règlements et sont utilisées par les grands organismes producteurs des statistiques publiques tels que l'INSEE et l'INED.

Ce chapitre présentera également des données générales concernant les pays d'origine des immigrés et les principales caractéristiques de ces publics : la grande diversité des origines et des profils doit être prise en compte lorsque l'on entend aborder l'immigration sous l'angle de l'intégration des immigrés.

Des éléments de comparaison avec d'autres pays de l'OCDE sont apportés, ce qui fait apparaître la situation moyenne de la France en matière de flux migratoires.

1. Ce chapitre a bénéficié des travaux et des conseils de Gérard Bouvier, administrateur de l'INSEE. Il a été corédacteur en chef de l'ouvrage *Immigrés et descendants d'immigrés* (2012) et adjoint au chef du département des statistiques du ministère chargé de l'intégration de 2011 à 2016.

1.1. Immigrés, étrangers, réfugiés : les catégories de l'immigration

1.1.1. Des catégories statistiques

Les catégories utilisées en France par les organismes qui produisent des statistiques publiques (l'INSEE et l'INED) et par les administrations comme la Direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur en charge de piloter les politiques relatives à l'immigration et à l'intégration, sont d'ordre démographique et juridique.

La notion d'étranger

C'est une définition par défaut : est étrangère une personne résidant en France *qui n'a pas la nationalité française* (4,8 millions d'étrangers résident légalement en France).

Un peu plus de 3 millions de Français sont *binationaux* (la France autorise ses citoyens à avoir plusieurs nationalités en conservant aussi la nationalité de naissance ou celle de leurs parents, s'ils le désirent).

La notion d'immigré : plusieurs définitions

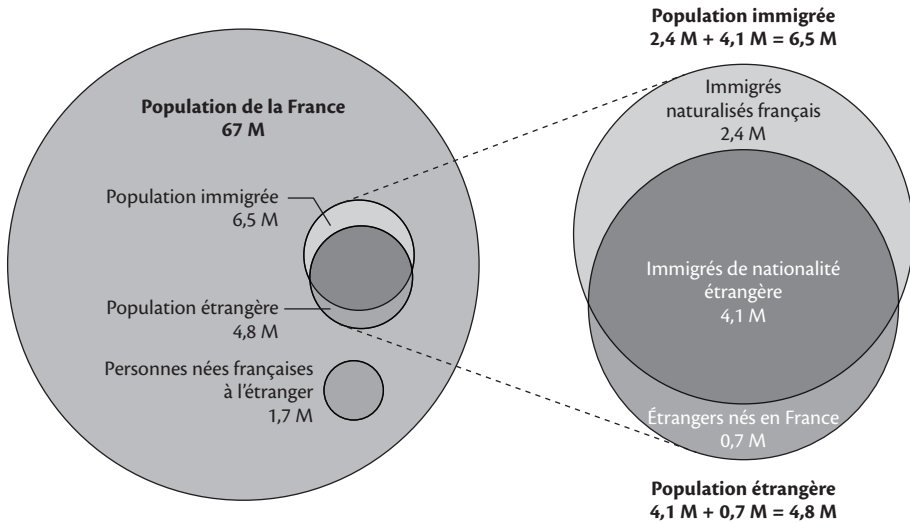
Dans plusieurs pays, pour des raisons de comparabilité internationale, un immigré est une personne née dans un pays et résidant dans un autre – c'est aussi la définition de l'Organisation des Nations unies (ONU) et de l'OCDE. En France, en 1992, le Haut Conseil à l'intégration (HCI) a recommandé la définition suivante : un immigré est une personne « *née étrangère, à l'étranger* » et qui réside en France.

Un immigré peut avoir acquis la nationalité française. On compte par ailleurs 1,7 million de Français nés à l'étranger². La figure 1, établie à partir des données de l'INSEE pour 2018³, permet de visualiser la structure de la population française, relativement à l'immigration : sur une population de 67 millions de personnes, 6,5 millions sont immigrés, dont 2,4 millions ont acquis la nationalité française. On comptabilise 0,7 million d'étrangers mineurs nés en France. Ils ne sont donc pas *immigrés*, mais leurs parents sont étrangers. Ils deviendront français automatiquement à 16 ans.

Environ 7,5 millions de Français sont des descendants d'immigrés, c'est-à-dire nés en France, dont un parent au moins est immigré. Ces Français sont souvent dits « issus de l'immigration », mais cette appellation n'a aucune valeur juridique.

2. Pour l'ONU, qui comptabilise les nationaux nés à l'étranger parmi les immigrés, le nombre d'immigrés en France est de 7,9 millions.

3. Voir INSEE, « Immigrés, étrangers », 19 septembre 2019 (www.insee.fr).



Source : INSEE, 2018.

Figure 1. Français, étrangers, immigrés : la situation en France en 2018

Encadré 1. Les statistiques « ethniques » sont-elles interdites en France ?

En Europe, on appelle « statistiques ethniques » les données qui classent les personnes selon l'origine nationale des parents. En France, la production de données liées à l'origine des personnes et de leurs parents et aux religions est très encadrée par la loi.

Dans une décision du 15 novembre 2007, le Conseil constitutionnel a interdit les études sur la diversité qui seraient contraires à l'article 1^{er} de la Constitution (« La République assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion »). Les données faisant apparaître directement ou indirectement les origines raciales ou ethniques des personnes et l'introduction de variables de race ou de religion dans les fichiers administratifs tombent donc sous le coup de la loi. C'est pourquoi le recensement national réalisé par l'INSEE ne pose pas de questions sur la religion ni sur la nationalité des parents (sauf pour les personnes qui vivent chez leurs parents, soit 1 ménage sur 4).

Toutefois, depuis les années 2000, de grandes enquêtes réalisées par l'INSEE ont introduit des questions sur le pays d'origine et sur la nationalité des parents : l'enquête « Emploi » (110 000 personnes interrogées chaque année), l'enquête « Famille » (250 000 personnes) ou encore l'enquête « Conditions de vie ». Ce type d'enquêtes qui mobilisent des données « sensibles » doivent faire l'objet d'un avis du Conseil national de l'information statistique (CNIS) et doivent être autorisées par la Commission nationale de l'informatique et libertés (CNIL).

La grande enquête « Trajectoires et Origines » réalisée par l'INED et INSEE en 2008 « sur la diversité des populations en France » se fonde sur des données objectives telles que le nom, l'origine géographique ou la nationalité antérieure des parents ; les données subjectives, telles que le ressenti de discriminations ont aussi été collectées. Cette enquête est relancée en 2019.

Ainsi, la plupart des chercheurs considèrent qu'il est faux de prétendre que les statistiques « ethniques » sont interdites en France bien que ce « tabou » soit régulièrement dénoncé. Le terme « ethnique » se réfère à la nationalité des parents immigrés et non pas à des catégories ethno-raciale comme la couleur de la peau (catégories utilisées exclusivement par les statistiques anglo-saxonnes qui utilisent des questionnaires fermés et une auto-déclaration en tant que Blanc, Noir, Asiatique, etc.).

Pour en savoir plus : Héran F., *Avec l'immigration. Mesurer, débattre, agir*, La Découverte, 2017.

1.1.2. Des catégories juridiques et administratives

Les demandeurs d'asile

Le droit d'asile est un droit individuel défini par la Convention de Genève ratifiée en 1951. Il est extrêmement réglementé et les différents pays membres de l'ONU ont l'obligation de le mettre en œuvre. Toutefois, chaque pays définit les conditions juridiques et pratiques de l'asile à l'intérieur de ses frontières nationales.

Au sein de l'Union européenne (UE), chaque État définit sa propre liste des pays dits « sûrs » (c'est-à-dire dont les ressortissants ne peuvent pas bénéficier du droit d'asile parce qu'ils sont jugés suffisamment en sécurité dans leur pays) et décide de façon souveraine à quelle personne il octroie l'asile politique ou sa protection (ce n'est donc pas tout à fait un « droit »). La question de l'asile a toutefois donné lieu à des directives européennes que les États doivent transposer dans leur droit national et à un début d'harmonisation des droits des réfugiés.

Au sein de l'UE, *un réfugié* est un ressortissant d'un pays tiers à l'UE ou un apatride.

Le statut de réfugié, défini par la Convention internationale de Genève de 1951, est reconnu à toute personne qui craint avec raison d'être persécutée dans son pays d'origine du fait de son ethnie, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Les réfugiés ont droit à une carte de résident permanent (10 ans).

Un bénéficiaire de la protection subsidiaire est toute personne, ressortissant d'un État tiers à l'UE ou apatride, ne remplissant pas les conditions pour se voir reconnaître le statut de réfugié mais qui risque dans son pays la peine de mort, la torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants, ou qui fuit une situation de guerre.

Depuis 2014, le taux d'acceptation de la demande, habituellement de l'ordre d'une demande sur quatre, a nettement augmenté du fait d'un plus grand nombre de demandeurs d'asile venus de pays en proie à des conflits (Syrie, Afghanistan, Soudan, Érythrée). Il est de 35 % à 38 % des demandes sur 2017-2018.

Les demandes d'asile ont augmenté sensiblement depuis 15 ans : de 25 000 environ en 2005, elles ont dépassé les 45 000 en 2014, 60 000 en 2015 (apogée de la guerre en Syrie) ; en 2017, il y a eu 74 000 demandes d'asile, 123 625 en 2018 (source : OFPRA).