

PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LE PRESIDENT

Paris, le 12 janvier 2010

Note pour Monsieur Eric BESSON Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Objet : Synthèse des comptes-rendus des déplacements réalisés par le Haut Conseil à l'intégration dans cinq régions afin de débattre, avec des associations chargées de l'intégration, de son rapport d'avril 2009 sur la connaissance des valeurs de la République, et principales recommandations.

A la suite de son avis : « Faire connaître les valeurs de la République », qui vous a été remis le 22 avril 2009, le Haut Conseil à l'intégration (HCI) a estimé utile de réaliser différents déplacements en régions afin de consulter les acteurs du terrain, principalement associatifs, agissant dans les domaines de l'intégration, de la politique de la ville, de l'insertion économique, du droit des femmes... sur cette question de la connaissance et du respect des valeurs et symboles de notre République. Ces rencontres ont été organisées sous l'égide des préfetures de région ou de département afin que l'équipe du HCI puisse, à chaque fois, dialoguer de façon approfondie avec une quinzaine d'associations sur ces sujets.

Ainsi, le HCI s'est rendu dans cinq villes :

- Le 16 avril à Marseille (avant la publication officielle de l'avis)
- Le 26 juin à Lyon
- Le 7 juillet à Strasbourg
- Le 29 septembre à Lille
- Le 8 décembre à Cergy-Pontoise.

Pour préparer cette rencontre, il a été adressé à chaque association un exemplaire de l'avis ainsi qu'une trame de questions pour alimenter l'échange.

Chacune de ces visites s'est avérée singulière tant dans la réception, voire les interprétations, du sujet par nos interlocuteurs que dans les thèmes évoqués. Sur le champ de l'intégration et des valeurs républicaines, le HCI a, dans un premier temps, rapporté simplement les éléments des débats régionaux et, dans un second temps, au-delà des principales recommandations issues de ces débats, entendu faire part de fortes inquiétudes.

A Marseille, le danger des communautarismes et de la fracture sociale est souligné

Les associations dans leur ensemble étaient sensibilisées à l'avancée des communautarismes en y voyant une menace pour l'unité citoyenne à la fois locale (l'identité « marseillaise ») et nationale.

Il a été relevé par de nombreux intervenants le hiatus identitaire de jeunes Français enfants ou petits-enfants d'immigrés. Selon eux, ils rejettent en bloc l'Etat (et notamment ses dirigeants), ses institutions (comme l'école) et par voie de conséquence, les valeurs et les symboles républicains.

Ces associations ont pointé du doigt des quartiers de relégation sociale devenus des ghettos ethniques. L'absence de mixité sociale et culturelle, de mobilité géographique, la montée de la précarité, la rareté de moments et de lieux de rassemblement citoyen (le Service national a été évoqué avec nostalgie, la Journée d'Accueil et de Préparation à la Défense, le Service Civil Volontaire), comme parfois la désertion des services publics et des commerces 'mixtes', ont favorisé le repli communautaire et ethnique des populations vivant dans ces quartiers.

Les discriminations à l'emploi ou au logement ont également été évoquées pour expliquer le malaise identitaire de ces jeunes. A ce titre, on a pu relever un contresens sur la mission de la Halde perçue comme un traitement différencié des populations selon l'origine. Par exemple, une responsable associative s'interrogeait ainsi : « Quand on est discriminé, pourquoi aller à la Halde et non pas vers un tribunal comme tous les Français ? ».

La place à accorder à l'instruction des femmes immigrées non scolarisées dans les pays d'origine, vecteur d'intégration pour elles-mêmes et leurs enfants, a été soulignée.

Les représentants d'associations ont estimé importants de porter toute l'attention sur la pédagogie ; une question est souvent revenue : « Comment faire vivre et incarner des valeurs qui ne sont pas connues ? ». Ces pratiques pédagogiques dépassent le cadre scolaire et peuvent se vivre au cours d'événements festifs ou sportifs (exemple les matchs inter-quartiers de foot de l'association *Génération future* avec présence des drapeaux et hymne national).

L'importance de la télévision et du pouvoir des médias est évoquée sur cette question de la transmission et de l'incarnation des valeurs et symboles à l'échelle nationale. L'approche souvent victimaire ou misérabiliste des quartiers de la politique de la ville (où se concentre 18% des immigrés) nuit à la construction de l'identité citoyenne des populations concernées.

A Lyon, la diversité s'invite dans le débat

La question du droit des femmes a été évoquée pour relever l'inégalité homme-femme qui perdure dans les représentations de certaines populations migrantes.

Le rôle des parents dans la vie de l'école est considéré par certains acteurs associatifs comme décisif pour une bonne intégration des enfants et des familles dans le cadre des valeurs républicaines (en particulier la laïcité et la mixité). Les parents immigrés sont encore trop rares dans les associations de parents d'élèves et souvent ils s'autocensurent pensant que l'école est un lieu fermé. Les initiatives d'ouverture de l'école aux parents sont bénéfiques pour ces publics.

La défiance à l'égard du politique a été à nouveau rappelée. Lors de certains matchs de football très médiatiques, « ce n'est pas la France qui est sifflée » selon ces associatifs, c'est l'Etat qui « ne tiendrait pas parole ». Dès lors, le taux élevé d'abstention aux élections (locales ou nationales) chez les jeunes français issus de l'immigration montre un désintérêt pour l'engagement citoyen qui dépasserait le cadre associatif du quartier.

Une grande partie de la discussion s'est ensuite orientée sur le thème de la diversité à la suite de la soirée organisée par *Rhône-Alpes Diversité* en partenariat avec le journal *Le Progrès* en présence de personnalités politiques. Les échanges se sont alors concentrés sur cette question négligeant l'objet de la rencontre. Il n'a plus été question de valeurs et de citoyenneté mais d'accès à l'emploi de ceux qui étaient dénommés comme les « minorités visibles » susceptibles d'être discriminées.

Les autres membres des associations ont mal perçu cet accaparement indiquant que la focalisation sur la « promotion de la diversité » éludait la question de l'apprentissage et du partage des valeurs. La pédagogie pour la défense de la laïcité et de l'égalité homme-femme semblait devenir un débat secondaire à leurs yeux, ce qu'ils regrettaient.

A Strasbourg, les risques d'une gestion communautariste sont mis en exergue

Si certaines associations ont souligné l'importance de l'école et de la formation professionnelle dans l'appropriation des valeurs et dans la construction de la citoyenneté, d'autres ont insisté sur le repli identitaire des « jeunes issus de l'immigration », en particulier autour de valeurs religieuses.

Ces associations n'ont pas clairement exprimé ce repli comme un danger pour le vivre-ensemble et l'intégration sociale. Elles ont considéré que l'absence de réponses satisfaisantes de la puissance publique quant aux discriminations justifiait que les personnes se replient sur « le cercle solidaire de la famille ou de la communauté d'origine ». Les discriminations du quotidien (exemple récurrent du contrôle au faciès) poseraient un problème de « cohérence entre les valeurs énoncées et promues par le haut et leur vécu par le bas ».

La question de la « promotion de la diversité » a été abordée et s'est rapidement transformée en une revendication que la culture et l'histoire des parents immigrés soient davantage promues en France. En effet, il a été affirmé par un représentant associatif (et validé ensuite par d'autres) que le modèle républicain dans sa dimension universelle est « une impasse », l'intégration étant interprétée comme une injonction à la renonciation de ses origines. Ainsi, les valeurs républicaines ne prendraient pas en compte les différentes sensibilités, notamment religieuses. Ici, les valeurs islamiques – telles que nos interlocuteurs (d'origine turque) les percevaient - ont été clairement énoncées comme méritant d'avoir une place particulière dans le corpus des valeurs de la France.

A Lille, le débat sur la mémoire de l'immigration est prégnant

Le début des échanges a été vif en raison d'un quiproquo sur les jeunes ayant sifflé la Marseillaise au stade de France. Loin de minorer leur nombre ou leur importance, des participants ont affirmé que ces sifflets témoignaient d'un rejet et d'une dénonciation de l'Etat plus que de la République.

Les inégalités sociales et économiques, les discriminations (particulièrement le contrôle dit « au faciès ») sont vécues comme des contradictions fondamentales avec ce qu'ils estiment être des « valeurs théoriques » de la France républicaine. Ainsi un participant demandait : « Est-ce qu'on peut respecter ce qu'on ne vit pas ? ». Le sentiment de « peur » a été évoqué dans cet éloignement de l'Etat : peur de l'uniforme, peur des services publics (préfecture, école etc.).

Une grande partie des échanges s'est focalisé sur ce que certains participants ont appelé le « déni de reconnaissance » qui alimenterait le sentiment d'injustice, principalement dans les quartiers de la politique de la ville. En outre l'identification à la République à travers son histoire leur semblait problématique tant que ne serait pas davantage prise en considération l'histoire de l'immigration maghrébine et de son apport à la richesse économique de la France. A plusieurs reprises, ont été évoqués « la sueur et le sang versés par les immigrés maghrébins » pendant la colonisation, les guerres mondiales et les « trente glorieuses ».

Un président d'association a rappelé que l'intégration ne concernait pas que les immigrés mais également des populations défavorisées comme celles des zones rurales en difficulté. Il a tenu à rappeler que les symboles et valeurs ne pouvaient être compris s'ils étaient uniquement transmis sur le registre de la morale et non pas expliqués dans leur évolution historique et philosophique. A ce titre, aux côtés de l'action de l'école, il a plaidé pour une revitalisation du rôle des associations et des mouvements d'éducation populaire dans la transmission des valeurs et symboles républicains.

A Cergy, les associations apparaissent comme des vecteurs irremplaçables d'intégration et de transmission des valeurs républicaines

Pour la première fois, lors des déplacements du HCI, les associations présentes ont toutes témoigné du travail accompli en vue de faire connaître, et plus encore, de faire vivre les valeurs républicaines.

Comme à l'occasion des précédents déplacements, une attention particulière est portée aux femmes immigrées, notamment dans des ateliers d'alphabétisation et dans l'accès aux droits. Le focus porté par le HCI sur les mères isolées est relayé par les associations qui voient beaucoup de mères en situation difficile, résidant parfois en France depuis plus de dix ans, qui n'ont pas de repère dans la société d'accueil et qui doivent y élever seules leurs enfants.

Plus globalement, l'accent a été mis sur le vivre ensemble, sur la connaissance des cultures, comme sur le partage d'un espace commun sans hégémonie d'un groupe particulier au détriment d'un autre. L'exemple de la ville de Sarcelles a été mis en avant, qui, au contraire, d'autres villes assez proches comme Villiers le Bel, n'a pas connu d'émeutes en novembre 2005.

Pour toutes les associations présentes, la laïcité est ainsi perçue comme une valeur fondamentale permettant aux habitants de se rassembler dans un même lieu et de partager des moments. La loi préserve justement l'espace public de manifestations religieuses, et devrait être réaffirmée.

Sur un plan symbolique, les déplacements des représentants de l'Etat dans les quartiers ont été mis en avant par de nombreuses associations et perçus comme des gestes importants pour la cohésion sociale et la crédibilité des actions politiques en termes d'intégration. A titre d'exemple, les déplacements dans les associations de quartiers de Madame la Préfète à l'Egalité des Chances du Val d'Oise sont salués plus largement comme un dialogue enfin renoué entre l'Etat et ses citoyens.

Enfin, la devise « Liberté, Egalité, Fraternité » est entendue comme un idéal à atteindre et sur lequel les associations travaillent sans contestation particulière, et n'est pas sujet à contestation. Les valeurs républicaines sont acceptées, transmises et ne sont pas l'objet de polémiques. A titre d'exemple, le travail de l'association « 2 Mes Gars Watt » née après les émeutes de novembre 2005, a développé le projet « Nul ne peut ignorer la loi », qui vise à faire connaître les valeurs républicaines auprès des jeunes des collèges.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU HCI

De fortes inquiétudes

A l'issue de ces déplacements, le Haut Conseil ne peut cacher son inquiétude sur l'intérêt très relatif manifesté par les associations quant à la connaissance des valeurs de la République et à leur transmission. Sauf à Cergy, les participants ont surtout mis en avant les thématiques relatives aux discriminations, à la diversité, aux revendications culturelles (Strasbourg) ou mémorielles (Lille) ou pire le développement d'un repli identitaire (Marseille). Beaucoup justifient ces comportements par les difficultés relatives à l'intégration qui entrave le vivre ensemble alors même que pour reprendre l'expression formulée par un intervenant de Cergy, les valeurs de la République doivent être comprises comme un idéal à atteindre et non comme une sorte de droit de tirage.

Au-delà de ces inquiétudes, il ressort de ces rencontres des observations que le HCI a formulées autour de **huit propositions d'actions concrètes** sur les thèmes suivants :

- **Un constat lourd : l'absence de mixité «ethnique», sociale et culturelle dans certains quartiers de la politique de la ville** qui a constamment été évoquée lors des déplacements. Il s'ensuit le même phénomène dans les écoles, alors qu'elle constitue sans conteste le facteur clé de l'intégration des jeunes issus de l'immigration dans notre pays. Plus largement, chacun peut observer des phénomènes de contournement, en particulier dans les quartiers difficiles, niant ainsi la volonté de vivre ensemble qui est le principe même de la nation française. Dès lors, le HCI souhaite que le travail de restructuration des quartiers entrepris par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) soit poursuivi avec détermination et dans la durée. Par ailleurs, à la suite de son avis de 2008 sur le logement des personnes immigrées, le Haut Conseil recommande que des expérimentations soient développées pour favoriser la mixité sociale et des origines au niveau des agglomérations (rachat de biens en VEFA pour les destiner au logement social en centre ville, accroissement du nombre de cessions d'appartements de HLM à leurs occupants, anonymisation des demandes de logements sociaux par exemples).
- **Un préalable : régler les cas emblématiques de discriminations que sont les contrôles dits «au faciès».** La multiplication des contrôles de police des jeunes issus de l'immigration aggrave chez eux le sentiment d'être des citoyens de seconde zone, voire les renvoie à la condition d'étrangers qu'ont connues leurs parents ou grands-parents. Pour répondre à cette situation, et sans pour autant entraver la nécessaire lutte contre les immigrations clandestines, le HCI recommande la mise en place d'une attestation délivrée par les forces de l'ordre permettant à la personne contrôlée de pouvoir justifier de son contrôle. En effet, plus que le contrôle lui-même, c'est la

répétition des contrôles, parfois au cours d'une même journée, qui attise le sentiment de discrimination.

- **Une question centrale : l'instruction des femmes non scolarisées, en particulier celles immigrées avant la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration.** Dans la presque totalité des régions visitées par le HCI, cette question des femmes immigrées, analphabètes, entrées depuis longtemps en France (sans avoir donc pu bénéficier du contrat d'accueil et d'intégration) a été souligné par les associations. Elles ont mis en évidence une difficulté supplémentaire liée à leur isolement du fait, pour beaucoup d'entre elles, d'un abandon, voire du décès de leur mari, et de graves difficultés pour élever leurs enfants. Or, les associations de soutien aux femmes immigrées ont souligné que les partages de compétences ministérielles, depuis janvier 2009, entre la Ville et l'Intégration, fragilisaient leurs actions. Dès lors le HCI préconise que les deux ministères concernés assurent par circulaire conjointe la pérennisation des financements de ces associations destinées aux femmes qu'elles soient ou non dans le ressort de la politique de la ville.
- **Une nécessité : accroître la visibilité des réussites des Français issus de l'immigration.** Au-delà des personnalités, notamment politiques, issues de l'immigration et mises en exergue par les médias, les associations ont souhaité que les réussites soient plus généralement reconnues, particulièrement dans le monde de l'entreprise. Les prix de l'intégration et du soutien de l'intégration créés par votre ministère fin 2008 concourent à cette promotion. Le HCI recommande de donner une meilleure visibilité à ces prix et de les décliner au plan régional et départemental.
- **Un regret : la rareté des moments et lieux de rassemblement citoyen** a également été souligné avec constance par les associations, particulièrement celles s'occupant des jeunes. Aussi, le HCI recommande d'ouvrir les Préfectures aux citoyens, lors de moments particuliers comme le 14 juillet. Plus largement, le sentiment d'éloignement de l'Etat par rapport aux citoyens des quartiers des politiques de la ville a été plusieurs fois souligné. Aussi, le HCI recommande que l'action des préfets à l'égalité des chances et des représentants des préfets dans les quartiers soit largement développée.
- **Une attente : une lecture plus équilibrée de l'intégration des immigrés en France par les médias.** Si le CSA interroge la représentation de la diversité à l'écran « par le haut » en questionnant les modes de recrutement et de sélection de ceux qui apparaissent à l'écran, la représentation des quartiers de la politique de la ville sous l'angle des violences ou de la pauvreté est remise en question par les associations. Ce qui se veut être le reflet d'une réalité sociale apparaît souvent comme une lecture péjorative de la vie de ces quartiers. Bien plus, les associations, s'agissant de l'immigration proprement dite, ont dénoncé l'approche victimaire ou misérabiliste des médias. Aussi, le HCI recommande qu'une attention particulière soit apportée à l'image de ces quartiers, en n'éluant pas les incidents qui peuvent s'y dérouler, mais en insistant également sur ce qui marche ou sur l'originalité d'initiatives permettant

le lien social entre les habitants, comme plus largement sur les réussites de l'intégration, bien au-delà des quelques personnalités médiatiques.

- **Un manque : la reconnaissance de la part de l'immigration dans l'histoire de France.** Toutefois, cette reconnaissance de la part de l'immigration à la société française doit être comprise comme constitutive de l'histoire de France pour ne pas tomber sous le coup de luttes mémorielles. Il faut davantage insister sur l'unité du peuple français (« la République est une et indivisible »), unité acquise grâce à une nationalité ouverte aux étrangers, bâtie sur un droit du sol. L'histoire de France est donc indissociable des flux d'immigration qui l'ont traversée. Bien que la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) ait été créée en 1994, et ouverte fin 2007, et a bien ce but de reconnaître l'histoire de l'immigration comme partie intégrante de l'histoire de France, le travail entrepris est encore trop méconnu. En outre, le HCI souhaite que le Ministère qui est un gros contributeur financier de la Cité, favorise le développement d'un réseau local tel qu'il a été prévu dès l'origine.
- **Une ambition : donner aux associations les moyens d'être des pédagogues des valeurs de la République.** Dans plusieurs régions est apparue la nécessité de revitaliser le rôle des associations et des mouvements d'éducation populaire, en particulier dans le domaine de l'intégration. En effet, si l'Etat a profondément rénové ces dernières années la politique de l'intégration en créant des structures et des outils publics d'accueil (avec le contrat d'accueil et d'intégration par exemple), de lutte contre les discriminations (avec la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité), ou encore de connaissances (avec la CNHI précitée), le rôle essentiel des associations en matière d'intégration et de pédagogie des valeurs de la République a été quelque peu négligé. Aussi, le HCI recommande-t-il tout particulièrement d'examiner la possibilité de conventionner dans le domaine de l'intégration, avec les grandes structures associatives que sont les centres sociaux, les missions locales, les régies de quartier, et les associations de femmes, afin de renforcer le tissu associatif qui est le complément nécessaire des structures d'Etat. Cela passe néanmoins par le respect de deux préalables : une meilleure formation des cadres associatifs et l'assurance que les objectifs de l'intégration et de défense des valeurs de la République soient respectés.

Cette note vient compléter la trentaine de propositions de notre avis d'avril 2009 qui recommandait d'une part, d'accompagner les immigrés dans leur connaissance des valeurs de la République, tout au long de leur parcours d'intégration (de la demande de visa familial, au contrat d'accueil et d'intégration, puis à la demande de la carte de résident, et enfin de la nationalité française par naturalisation), mais aussi, d'autre part, de favoriser une bonne compréhension des valeurs de la République par l'ensemble des Français, et d'assurer le respect des symboles républicains.

Au terme de ce travail, et parce que nombre des questions évoquées à l'occasion de notre débat sur les valeurs de la République, sont celles des réussites et des échecs de la politique

d'intégration, le Haut Conseil à l'intégration va poursuivre ses réunions en régions, afin de nourrir les deux avis qui nous ont été demandés par le Président de la République et le Premier ministre, sur le bilan des politiques d'intégration depuis vingt ans, et les perspectives de nouvelles politiques d'intégration en France, et sur l'école, facteur d'intégration sociale et culturelle qui feront l'objet de rapports que nous publierons au cours de l'année.

Patrick GAUBERT