

INTÉGRATION DES POPULATIONS IMMIGRÉES ET GESTION DES MIGRATIONS :

**les « bonnes pratiques » recommandées
par la communauté intellectuelle**

par Anne Plasman

pour la Fondation pour la Solidarité

février 2004

INTRODUCTION

Au niveau communautaire, le Conseil de l'Europe - qui a notamment pour objectif de consolider la coopération européenne relative aux migrations - œuvre depuis quelques années à l'identification et à l'élaboration d'instruments visant à améliorer les politiques d'intégration menées en Europe. Récemment, les activités du Conseil se sont concentrées sur « l'intégration des immigrés et des populations issues de l'immigration dans les sociétés d'accueil et la mise en place de bonnes relations intercommunautaires dans des sociétés pluriethniques »¹.

Les défis liés aux questions d'intégration des populations immigrées et de gestion des migrations ont ainsi été au centre d'une Conférence ministérielle organisée les 16 et 17 septembre 2002 à Helsinki, et intitulée « Les migrants dans nos sociétés : Quelles politiques au 21^e siècle »². La promotion d'une société plus accueillante, plus tolérante et valorisant la diversité culturelle, l'amélioration de l'image de l'immigration dans l'opinion publique et l'égalité des chances pour les immigrés sur le lieu de travail sont quelques unes des questions centrales abordées à l'occasion de cette rencontre.

Walter SCHWIMMER, Secrétaire général du Conseil de l'Europe, y a notamment plaidé³ pour une prise en compte formelle des principes de tolérance et de non-discrimination ainsi que des dispositions des Conventions de Genève dans les actions européennes entreprises en matière d'immigration. Il y a également souligné que « l'intégration devait être perçue comme un processus interactif basé sur une volonté d'adaptation mutuelle des immigrés *et de la société qui les accueille*⁴. Tout au long de ce processus, a-t-il ajouté, et dans chaque domaine de la vie en société, la diversité doit s'apprécier comme étant une source d'enrichissement mutuel »⁵. De nombreuses personnalités politiques européennes sont également intervenues dans le sens d'une cohabitation plus harmonieuse entre les personnes vivant en Europe.

Au-delà des discours savamment médiatisés et des déclarations de bonnes intentions, il ressort, de la plupart des débats actuels animant la communauté intellectuelle européenne sur la question, que l'efficacité des stratégies visant à intégrer les immigrés et les minorités ethniques, dépendra avant tout de l'engagement sans réserve des gouvernements à mener ces politiques. Cet engagement implique certes des prises de positions politiques claires assorties d'actions concrètes mettant en œuvre des instruments appropriés. Il postule toutefois aussi que nos sociétés prennent conscience du fait qu'il n'est pas tenable de répéter inlassablement, comme elles le font, que la question de l'intégration et celle des migrations sont liées tout en ne convoquant la question de l'intégration que lorsqu'il s'agit de justifier des politiques migratoires restrictives. En effet, si intégration et migrations sont liées, il apparaît trop souvent qu'on laisse les objectifs en matière de migrations entrer en conflit avec les politiques

¹ Voir le site Internet du Conseil de l'Europe <http://www.coe.int>

² Pour plus de détails sur le déroulement et les résultats de la Conférence, se reporter au site Internet du Conseil de l'Europe <http://www.coe.int>

³ Le discours d'ouverture de la Conférence ministérielle du lundi 16 septembre 2002, est également disponible sur le site Internet du Conseil de l'Europe <http://www.coe.int>

⁴ C'est nous qui soulignons

⁵ Discours d'ouverture (op.cit)

d'intégration basées sur des scénarios qui prévoient des migrations de masse vers les Etats riches d'Europe occidentale. Or certaines tendances qui ont amené un accroissement de la mobilité internationale des populations existent depuis longtemps, peut-être même depuis des siècles, même si d'autres sont beaucoup plus récentes. Pour le dire avec Nacira GUÉNIF-SOUILAMAS⁶ *à l'inverse de ce qui est constamment affirmé, c'est bien l'intégration qui est éphémère au regard de migrations durables.*

Depuis les révolutions industrielles des XVIIIe et XIXe siècles en Europe, le développement économique a entraîné une forte augmentation de la mobilité des individus. La transformation d'une société agraire en une société industrielle s'est accompagnée de migrations liées au recrutement de main-d'oeuvre étrangère. De nombreux Etats d'Europe occidentale ont par ailleurs largement fait appel à une main-d'oeuvre immigrée pendant les années de croissance économique qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Cette immigration, qui se voulait essentiellement temporaire, est devenue permanente. Elle a conduit à l'installation définitive de très nombreuses populations d'origine étrangère et à des migrations en chaîne allant du regroupement familial à des réseaux migratoires beaucoup plus vastes reliant les communautés des pays de migration et des pays d'accueil. La disparition du Rideau de fer et de l'équilibre international de la Guerre froide a également levé une série d'obstacles politiques à l'émigration en Europe centrale et orientale.

Plus récemment il est vrai, le développement des technologies de l'information et de la communication a contribué à faire disparaître les frontières entre des sociétés qui ne se connaissaient pas. Maintenant, les individus peuvent comparer leur situation non seulement avec celle des catégories sociales privilégiées de leur pays mais aussi avec celle des populations majoritaires des autres pays. La globalisation de l'information a certainement augmenté l'intérêt relatif de l'émigration. Les mêmes réseaux internationaux de l'information peuvent aussi servir à acquérir des connaissances pratiques sur les possibilités offertes pour certains « pays cibles » des migrants potentiels. A cela on peut encore ajouter des faits tout à fait concrets comme la baisse régulière des tarifs des transports aériens.

Au vu de ce qui précède, l'on pourrait plutôt se demander pourquoi les migrations n'ont pas été plus importantes. D'après Hans ENTZINGER⁷, deux facteurs essentiels tendent à limiter les migrations à un niveau bien inférieur à ce que l'on aurait pu attendre dans des modèles économiques caractérisés par la libre circulation de la main-d'œuvre. La plupart des individus ne se comportent pas comme s'ils étaient motivés uniquement par des possibilités économiques. Les liens culturels, sociaux et politiques établis dans les sociétés de naissance restent en effet des éléments déterminants dans les choix de vie opérés par nombre de personnes. Par ailleurs, c'est justement parce qu'ils sont dans un réseau migratoire transnational que certains individus restent au pays. Ainsi, il est fréquent que des familles d'immigrés mettent en commun leurs ressources pour que leurs membres qui travaillent à

⁶ « Immigration/Intégration : le grand découplage », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, n°131, décembre 2002. Nacira Guénif-Souilamas est maître de conférences à l'université Paris XIII et chercheuse au GRESEA et au CADIS.

⁷ Hans Entzinger, « Différents et égaux : modèles pour l'analyse des politiques d'intégration » Conseil de l'Europe, 1999

l'étranger permettent à leurs parents de demeurer dans leur pays et de conserver un foyer au sein duquel les premiers pourront revenir⁸.

Les flux migratoires et l'intégration des immigrés dans les sociétés d'accueil sont évidemment très interdépendants, mais ce bref aperçu démontre que leur lien est complexe. Une conception véritablement ouverte de l'intégration devrait donc éviter les réponses simples en tenant pour acquis que :

1. Si des programmes d'intégration généreux et réussis sont incontestablement des aimants qui encouragent l'immigration, il ne s'agit là que d'une cause parmi d'autres expliquant tel ou tel mouvement migratoire.
2. La réduction de l'immigration ne favorise pas forcément l'intégration même si depuis l'arrêt du recrutement organisé de main-d'oeuvre étrangère en 1973-1975, les pays européens prétendent volontiers le contraire. En effet, les restrictions à l'immigration ont généralement des répercussions négatives sur les immigrés installés de longue date. Souvent, la réglementation de l'immigration ne vise pas spécifiquement les nouveaux arrivants mais d'une manière plus générale les ressortissants étrangers. Dès lors, même s'ils sont en situation régulière, les migrants appartenant à des "minorités visibles" deviennent l'objet de contrôles policiers accrus et voient souvent augmenter l'hostilité de la population et la discrimination de l'ensemble de la société à leur égard. Il conviendrait dès lors de poursuivre les recherches sur l'impact des nouvelles vagues d'immigration et de leur restriction. Ces études manquent cruellement aujourd'hui, ce qui permet à certains de continuer à véhiculer la thèse sans fondement selon laquelle les migrations constitueraient une menace sans cesse grandissante pour les habitants des pays industrialisés.
3. L'intégration au niveau mondial exige que certaines portes de l'immigration restent ouvertes. Les gouvernements et les opinions publiques des pays d'immigration très industrialisés commencent à comprendre que les politiques en matière d'immigration ne doivent pas se préoccuper seulement d'intégration à l'intérieur du pays et de contrôles aux frontières. Elles doivent aussi s'attaquer aux racines du problème, aux conditions qui poussent les populations à quitter leur pays d'origine. Jusqu'à présent, cette prise de conscience n'a pas débouché sur des actions concrètes. Mais même dans ce cas, l'essor industriel des pays d'émigration entraînerait sans doute dans un premier temps une augmentation du nombre des départs (TEITELBAUM 1993). S'ils veulent assurer un développement durable, les programmes d'investissement et l'aide économique ne doivent pas être conçus comme le prix à payer pour éviter une immigration additionnelle. L'un des meilleurs moyens de réduire les poussées migratoires serait d'encourager la démocratie et le respect des droits de l'homme dans les pays d'émigration. Les démocraties industrialisées devront également continuer à ouvrir leurs portes aux individus fuyant les persécutions politiques, les conflits armés, les guerres civiles et autres tragédies provoquées par l'homme. Une politique

⁸ Stark, « The Migration of Labour », Basil Blackwell, Cambridge and Oxford, 1991

d'intégration à l'échelle mondiale exclut donc en ce sens le durcissement des conditions d'entrée des réfugiés et des migrants économiques.

Au regard de ceci, il paraît dès lors impératif pour les gouvernements d'établir un équilibre entre ces objectifs concurrents en prenant en considération l'intérêt général. Il faudrait donc que l'intégration cesse d'être sacrifiée de manière systématique aux autres politiques, comme le strict contrôle de l'immigration notamment. L'intégration sociale étant particulièrement dépendante des politiques menées en matière d'immigration et d'asile, elle devrait coïncider dans le temps avec celui de l'immigration même. C'est raison pour laquelle le mode d'entrée des immigrés ou des demandeurs d'asile et les droits qui leur sont accordés dès les premiers moments revêtent une grande importance : le recours aux canaux irréguliers d'entrée et l'insertion dans le marché du travail via l'économie souterraine entravent leur insertion sociale. En d'autres termes, il importe d'élaborer des politiques d'immigration qui rendent accessibles les canaux réguliers d'entrée et définissent largement les droits des personnes immigrées.

Sur ces questions, la Commission européenne a élaboré des projets de directives⁹ et le Comité économique et social européen s'est prononcé dans plusieurs avis¹⁰. Le Conseil de l'Europe a, pour sa part, récemment publié un rapport intitulé « Diversité et Cohésion »¹¹ qui suggère comment élaborer des politiques d'intégration novatrices au niveau national. Les développements qui suivent s'inspirent en grande partie des recommandations contenues dans ce rapport ainsi que celles présentées dans le « Cadre pour les politiques d'intégration »¹² publié par la Direction Générale – Cohésion sociale – du Conseil de l'Europe.

INSTRUMENTS-RECOMMANDATIONS¹³

Il existe de nombreux instruments juridiques permettant la mise en œuvre de politiques d'intégration efficaces. Parmi les plus couramment envisagées dans la littérature européenne, il faut compter :

- la garantie de la sécurité de résidence ;
- la protection contre les expulsions et la durabilité des statuts ;
- la politique de regroupement familial ;
- les mesures juridiques contre la haine et la violence raciales ;

⁹ Voir à ce propos la Proposition de directive sur les conditions d'entrée et de séjour dans le JO C 332 E du 27 novembre 2001, et la directive sur le statut de réfugié dans le JO C 62 du 27 février 2001.

¹⁰ Voir à ce propos l'avis adopté par le CES le 16 janvier 2002 (Rapporteur : M. PARIZA CASTAÑOS) et l'avis du CES dans le JO C 193, du 10 juillet 2001 (rapporteur : M. MELÍCIAS).

¹¹ Rapport disponible sur le site Internet du Conseil de l'Europe (op.cit.)

¹² « Framework of Integration policies », Mary COUSSEY, Présidente du Groupe spécialisé en matière d'intégration et de relations communautaires du Conseil de l'Europe, juillet 2000

¹³ Voir, notamment, « Recensement des instruments juridiques pour une politique d'intégration réussie », Conseil de l'Europe, 1999

- le respect du droit à l'égalité de traitement ;
- l'acquisition de la citoyenneté et le droit de vote ;
- et enfin les politiques de discriminations positives.

Ces six catégories de mesures juridiques se fondent sur les normes élaborées par le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne. Il existe de nombreux autres instruments dont nous passerons certains en revue. C'est le cas notamment : des politiques menées en matière de lutte contre l'échec scolaire ; d'accueil des étrangers ; d'apprentissage de la langue du pays d'accueil ; de culture et de médias ; de contrats locaux ; d'insertion professionnelle ; d'enfance et de jeunesse ; d'emploi et de formation continue ; d'accès aux soins de santé et aux services sociaux ; de logement. En vertu du principe de subsidiarité notamment, c'est à chaque pays qu'il appartient de combiner les différents éléments pour obtenir les résultats les mieux adaptés à leur société.

La sécurité de résidence, la protection contre l'expulsion et le statut durable

La sécurité de résidence est le point de départ de toute politique sur l'intégration des étrangers. Ce premier facteur d'intégration est la reconnaissance par la communauté d'accueil du fait que l'immigré a un avenir à long terme dans leur société. De très nombreux ressortissants de pays tiers vivant sur le territoire de l'Union européenne, sont actuellement freinés dans leur processus d'intégration dans un pays où ils vivent parfois depuis de nombreuses années. C'est le cas par exemple de certains candidats réfugiés en attente d'une réponse des services nationaux compétents. Il est absolument impensable de continuer à délivrer des ordres de quitter le territoire européen après des années de procédure durant laquelle la personne demandeuse d'asile a commencé une intégration par ailleurs trop souvent rendue particulièrement difficile en raison de cette attente à laquelle correspondent des statuts « de seconde zone ». Cette reconnaissance permettrait de consacrer juridiquement des situations de fait qui mériteraient de l'être et d'offrir certaines garanties aux étrangers contre des employeurs ou d'autres membres de la société qui recourent à la menace et au chantage concernant le retrait de leur permis de séjour.

La sécurité de résidence implique, d'une part, un statut durable non soumis à une révision périodique pouvant entraîner le retrait de ce statut. D'autre part, il implique la protection contre l'expulsion. Aucune sécurité de résidence ne peut être absolue sans la garantie, pour la personne immigrée, qu'aucune mesure d'expulsion ne sera prise contre elle à moins que son comportement personnel ne le justifie. Le Comité européen sur les migrations du Conseil de l'Europe envisage actuellement d'indiquer de manière plus précise encore les restrictions à l'expulsion des immigrés par la voie d'un Projet de recommandation au Comité des Ministres.

Là où on a laissé les entrées illégales et l'emploi irrégulier se développer sur une longue période, il n'y a pas d'autres solutions que mettre en place des procédures de régularisation. Les opérations de « régularisations massives » ponctuellement opérées dans plusieurs pays

européens, comme la Belgique en 2000, ne constituent pas en elles-mêmes un instrument miracle d'intégration. Elles s'avèrent cependant particulièrement utiles pour bon nombre de personnes pour qui elles constituent la première étape d'une intégration juridique nécessaire à la poursuite d'une intégration sociale ou professionnelle parfois commencée de longue date et rendue particulièrement difficile voire absurde par l'absence même de reconnaissance juridique de la seule présence de la personne sur le territoire d'accueil.

La politique de regroupement familial

Plus l'immigrant a de liens dans le pays d'accueil, plus il est motivé pour s'intégrer dans la société. Par conséquent les politiques de regroupement familial favorisent le processus d'intégration. Par ailleurs, plus vite ce regroupement est réalisé – notamment en ce qui concerne les enfants – plus il est facile pour eux de s'intégrer dans le pays d'accueil. L'adoption de mesures discriminatoires, comme lorsque les immigrants ont des possibilités de regroupement familial plus restreintes que les nationaux, exacerbe le sentiment qu'ont les immigrants d'être des citoyens de deuxième zone.

En France, par exemple, les autorités compétentes en matière de migrations, travaillent à la reconnaissance et à la promotion des « femmes relais » qui jouent dans les quartiers un rôle primordial d'intégration en favorisant la mise en relation et la médiation des populations issues de l'immigration avec les services publics. Cet aspect de la prise en compte des relations familiales des étrangers est particulièrement intéressant et important à valoriser pour ce qui concerne les familles issues de cultures où les femmes jouent un rôle essentiel au sein de la famille, rôle qui devrait être valorisé dans le cadre du processus d'intégration des familles d'immigrés.

Les mesures contre la haine et la violence raciales

Certains pays européens ont promulgué une législation satisfaisant à leur obligation, au titre de l'ICERD¹⁴, d'agir contre la haine et la violence raciales. Ce genre de législation permet de montrer à la société d'accueil la voie de l'acceptation des immigrants, quelles que soient leur origine ethnique ou religieuse. Toutefois, l'expérience montre que l'adoption de telles mesures répressives contre la haine et la violence raciales ne donne lieu que rarement à des actions pénales couronnées de succès. Aussi stricte que soit cette législation, elle est, pour maintes raisons, insuffisante. Des mesures complémentaires sont dès lors nécessaires afin que des textes aussi importants et ayant pour vocation d'être appliqués ne demeurent pas vains.

Il s'avère toutefois que les politiques de lutte contre les discriminations raciales qui négligent de s'attaquer aux structures et aux racines de l'exclusion sociale profitent essentiellement aux membres relativement privilégiés des minorités et non aux couches les plus défavorisées. Ces réserves ne pourront cependant être prises en compte qu'une fois que la question de la discrimination ethnique et raciale aura été sérieusement abordée, puisqu'il ne suffit pas de

¹⁴ Convention Internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, ratifiée par la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.

l'esquiver comme certains, en prétendant que l'égalité juridique de tous les individus suffira à mettre un terme au problème.

Le droit à l'égalité de traitement

Tant que certains avantages sociaux et économiques sont accordés aux seuls ressortissants d'un pays, à l'exclusion des immigrés, il y a un sérieux obstacle à l'intégration. En dehors de certains cas tout à fait limités¹⁵, la préférence nationale compromet les politiques d'intégration en établissant entre la population locale et les immigrés une distinction qui accentue et justifie la différence de traitement au détriment de ces derniers. Parfois la discrimination est explicite. C'est le cas notamment si les ressortissants étrangers (ou les ressortissants étrangers originaires de pays tiers dans l'Union européenne) n'ont pas accès à certains postes, logements et avantages sociaux.

Il existe par ailleurs de nombreuses discriminations indirectes mais réelles qui se traduisent par des mesures qui limitent l'accès aux prestations. Même si ces mesures n'excluent pas de façon explicite les ressortissants étrangers, elles ont cet effet dans leur application. C'est le cas par exemple, lorsqu'il faut notamment avoir séjourné pendant longtemps dans le pays pour bénéficier de telle ou telle prestation, ce qui favorise les nationaux au détriment des étrangers. Le droit à l'égalité de traitement devrait aussi être étendu à ce domaine de discrimination indirecte. Les immigrés doivent avoir le sentiment et l'assurance qu'ils ont droit à l'égalité tant en théorie qu'en pratique et qu'ils peuvent contester toute pratique ou législation qui leur dénie apparemment ce droit.

En matière de discrimination entre les sexes, au niveau de la communauté européenne, on a pris d'importantes mesures pour alléger la charge qui pèse sur le plaignant. Par exemple, selon une directive adoptée en 1997, en matière de discrimination entre les sexes, les Etats membres sont tenus de veiller à ce que, lorsqu'une personne s'estimant lésée parce que le principe de l'égalité de traitement ne lui a pas été appliqué établit des faits dont on peut présumer la nature discriminatoire, c'est au contrevenant supposé de prouver l'absence de toute discrimination. En outre, lorsque les faits ne sont pas clairs, la présomption de discrimination s'applique. Il suffit qu'il y ait eu réellement discrimination. Si ces règles étaient étendues à la discrimination dans d'autres domaines qui concernent plus directement la situation des immigrés, ce serait véritablement un instrument efficace pour parvenir à instaurer l'égalité, condition préalable à l'intégration.

Les politiques doivent s'attaquer aux schémas structurels de l'inégalité et de l'exclusion et non pas se contenter de lutter contre le fait que beaucoup d'immigrés occupent les échelons inférieurs de la société. Si l'on veut extirper les causes de l'exclusion et de la « non intégration » des minorités ethniques, il faut certes que les politiques sociales aient de grands objectifs concrets comme la nouvelle réglementation du marché de la main-d'œuvre dans les secteurs où les salaires et les conditions de travail ne respectent pas des normes minimales ou encore l'amélioration des infrastructures et des logements dans certains quartiers sinistrés. Mais lorsque l'exclusion des groupes ethniques devient un phénomène structurel et

¹⁵ Le fait de réserver aux nationaux des postes de haut responsable dans l'Administration, par exemple.

endémique dans les sociétés d'immigration, les mesures d'égalité des droits pour tous et de lutte contre les causes structurelles des inégalités doivent être associées à des programmes plus spécifiques de lutte contre les discriminations collectives dans l'ensemble de la société. Les politiques sociales devraient donc aller au-delà de la garantie de droits égaux et se préoccuper des problèmes de ségrégation dans l'emploi, le logement et l'éducation notamment.

Il serait intéressant de créer des institutions indépendantes des pouvoirs publics au niveau administratif afin de superviser les programmes, d'assigner l'administration en justice ou défendre les victimes des discriminations. La remarque pourrait s'appliquer concernant la lutte contre la discrimination à l'embauche et à l'avancement professionnel, ou la discrimination au logement pratiquée par certains propriétaires par exemple.

L'acquisition de la citoyenneté, droit de vote, citoyenneté européenne

L'acquisition de la citoyenneté permet à un immigré de s'identifier à la vie politique du pays d'accueil et d'y participer de telle façon que son intégration s'en trouve favorisée.

Le projet de Convention du Conseil européen sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local devrait être pris comme point de départ pour débloquer la situation en ce qui concerne l'extension des possibilités de participation politique des ressortissants étrangers, actuellement dans l'impasse.

On considère souvent que la faible participation électorale ou la polarisation ethnique du vote des immigrés sont des indices de désintégration politique, lesquels servent alors volontiers d'arguments contre l'extension ou l'introduction des droits politiques des immigrés dans d'autres pays. On mélange ainsi les deux aspects de la question d'une manière qui paraîtrait inacceptable si elle était appliquée à un autre groupe de la population autochtone. Dans une démocratie libérale, l'argument en faveur des droits politiques généralisés fondés sur la résidence doit être considéré comme indépendant des modes et des taux de participation, même si ces derniers influent certainement sur les chances politiques de l'extension de ces droits.

Comme avec le droit de vote aux élections locales, on a sans doute manqué d'excellentes occasions de profiter de l'extension de certaines prérogatives jusqu'alors réservées aux ressortissants du pays pour accorder les mêmes droits aux étrangers des pays extra communautaires. Si elle accorde effectivement des droits politiques aux ressortissants de l'Union, la récente révision des constitutions allemande et française, par exemple, confirme en revanche l'exclusion de la majorité des immigrés en instaurant un système de citoyenneté à trois niveaux : pleins droits politiques pour les ressortissants du pays, droits élargis pour les ressortissants des autres pays de l'Union, exclusion pour les étrangers des pays tiers.

Beaucoup d'efforts restent à faire en matière de droit de vote et d'accès à la naturalisation notamment. Il serait à cet égard utile d'élaborer des indicateurs d'inclusion et d'intégration

juridique pouvant servir à mesurer les progrès accomplis dans la voie de rapprochement des droits fondamentaux des immigrés et des nationaux.

Les discriminations positives

L'action positive a été envisagée en Europe surtout dans le contexte de l'égalité de traitement entre les sexes. Elle a été présentée comme un traitement préférentiel conçu exclusivement et de manière spécifique pour « permettre l'adoption de mesures qui, bien que discriminatoires en apparence, visent à éliminer ou à réduire certaines inégalités existant de fait dans la vie sociale ». ¹² Le but de l'action positive est de permettre l'adoption de mesures législatives rendant possible ou exigeant un traitement différentiel afin de remédier aux inégalités réelles.

La question de l'action positive n'a pas été uniquement l'objet de discussions de fond en Europe. Elle fait parfois aussi l'objet d'attaques lui reprochant de perpétuer précisément le type de comportement que les dispositions anti-discriminatoires visent à éliminer, ou encore de stigmatiser celles et ceux qui sont susceptibles d'en bénéficier. C'est pourquoi son inclusion dans des conventions comportant des dispositions en matière de droits de l'homme a été remise en cause.

Il reste que ces arguments sont de peu de fondement selon nous, et qu'il s'agit là d'un instrument tout à fait pertinent dont il serait dommageable de se priver. Un des rôles essentiels de tout état de droit consiste précisément créer de la justice là où elle n'existe pas et à la rétablir là où elle n'existe plus. C'est là même une des raisons d'être de l'Etat sans lequel nous serions exclusivement dépendants des lois de la nature ou de celles du marché.

Les politiques d'accueil

La réussite de l'accueil des étrangers dans leur pays d'accueil, est une condition primordiale pour une bonne intégration, les premiers contacts avec cette société d'accueil étant décisifs pour la suite du processus d'intégration. L'enjeu de la politique d'accueil est de faciliter l'insertion de ces personnes à un moment où elles sont souvent fragilisées et où des besoins d'accompagnement s'expriment en matière de connaissance des règles de la vie dans le pays d'accueil, d'apprentissage de la langue ou d'accès aux droits sociaux, à l'emploi et au logement.

En France, la relance de la politique d'accueil en juin 1999 a notamment permis d'élargir le public concerné par la politique d'accueil précédemment menée. En effet, il a été élargi aux familles de réfugiés, ainsi qu'aux membres étrangers de familles de français. Des plates formes ont également été mises en place dans quinze départements français. La plate-forme d'accueil s'organise en plusieurs phases comprenant une présentation de la vie en France à partir d'un support audiovisuel, une visite médicale, un entretien social qui a pour objectif d'établir un diagnostic personnalisé des besoins des nouveaux arrivants et de délivrer une information sur les différentes démarches à entreprendre, un positionnement linguistique destiné à évaluer les besoins de formation avec orientation si nécessaire vers des structures d'alphabétisation ou des cours de français.

En 2001, la France a recensé une quarantaine de plans départementaux d'accueil, et un projet d'élaboration dans trente autres départements. Les quinze plates formes d'accueil ont reçu 26.336 personnes dont 19.434 dans les 8 départements d'Ile-de-France. Parmi elles, 9.745 personnes ont passé un bilan linguistique (37%) et 7.551 un entretien avec une assistante de service social spécialisé (soit 28,7% des accueillis). Les statistiques par catégorie d'étrangers montrent que les membres étrangers de famille de Français représentent 75% des personnes accueillies sur les plates-formes.

Il est par ailleurs intéressant de remarquer que les principaux thèmes abordés par les primo arrivants au cours du premier accueil concernaient plus particulièrement : la formation professionnelle, l'accès à la formation professionnelle et l'accès à l'emploi ; le logement ; l'enfance (modes de garde, scolarité...) ; l'équivalence des diplômes ; l'accès à la nationalité française ; la situation des jeunes de plus de seize ans ; la peur de l'isolement et des écarts culturels au sein de la famille. Toutes ces questions mériteraient donc bien d'être systématiquement envisagées sous l'angle de l'intégration.

L'apprentissage de la langue

Les premiers programmes d'accueil ont négligé cet aspect de l'intégration puisqu'on a considéré que les immigrés n'occuperaient que des emplois non qualifiés et retourneraient rapidement chez eux. A partir du constat que la maîtrise insuffisante de la langue constitue un grave handicap à bien des égards, voire une discrimination, la Direction française de la Population et des Migrations (DPM), d'autres ministères français ainsi que des représentants de la société civile organisée, ont entrepris une vaste réflexion, notamment pour faire naître une réflexion sur la possibilité de la naissance d'un droit à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, l'enjeu étant de faire naître, à terme, un véritable droit à la langue pour les immigrés.

Il est intéressant de noter que les sociétés industrialisées modernes ne requièrent pas d'homogénéité linguistique. Il existe très peu de pays du monde contemporain où l'homogénéité linguistique soit réellement menacée par l'immigration. Et si dans certaines régions et zones urbaines des Etats-Unis, les membres de certaines communautés de langue espagnole ne communiquent pratiquement pas avec les anglophones, cela s'explique bien plus par une ségrégation territoriale presque totale plutôt que par l'opiniâtreté des immigrés à vouloir garder leur propre langue. Dans des structures sociales où la ségrégation est moindre, les immigrés sont fort enclins à apprendre la langue du pays où ils vivent et travaillent. L'apprentissage de la langue devrait donc être vigoureusement encouragé dans le cadre de programmes d'éducation des adultes.

La culture et les médias

Le soutien aux actions et aux manifestations culturelles participant à l'intégration et à la lutte contre les discriminations constitue également un élément essentiel. Le soutien au

financement de productions cinématographiques sensibilisant tant la population étrangère que les membres de la société d'accueil à une meilleure connaissance des cultures est essentiel.

Les contrats locaux

La création d'un Ministère de la Politique des Grandes Villes en Belgique ou en France, par exemple, constitue une à y répondre d'un point de vue local en se donnant les moyens d'agir sur tous les fronts. Malgré l'absence de données statistiques sur une durée suffisamment longue pour être significative, les politiques menées dans ce cadre méritent d'être encouragées et poursuivies en raison du succès qu'elles semblent rencontrer.

L'emploi et la formation continue, l'insertion professionnelle

L'intégration des immigrés et des minorités ethniques défavorisées dans la société passe obligatoirement par une stratégie visant à améliorer leur accès à l'emploi qui peut s'articuler autour de cinq grandes mesures¹⁶ :

- Informer l'opinion publique sur la discrimination et la sensibiliser à la nécessité de se montrer tolérant et respectueux vis-à-vis des autres, de manière à ce qu'elle soutienne les actions menées ;
- Combattre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances sur une base juridique qui fixe des normes minimales de comportement pour les employeurs et les formateurs et restreigne la discrimination systématique ;
- Concevoir et développer des programmes de formation susceptibles de pouvoir répondre aux besoins particuliers des immigrés et des minorités ethniques. Les gouvernements doivent en la matière favoriser et soutenir les programmes du secteur privé ;
- les gouvernements doivent travailler activement avec les employeurs, les organisations patronales et les syndicats pour les associer aux plans visant à garantir l'avenir des jeunes, à la transmission de savoir-faire, à la formation en matière de recherche d'emploi, ainsi que pour influencer sur les politiques de recrutement et d'emploi des employeurs. Le gouvernement doit montrer la voie en adoptant des programmes actifs de recrutement, de formation et de promotion du personnel appartenant à des minorités ethniques dans l'administration ;

¹⁶ Mary Coussey, "L'accès des immigrés à l'emploi", Conseil de l'Europe, 1999, Université de Cambridge, Royaume-Uni

- il convient d'évaluer l'ampleur et la nature des obstacles qui entravent l'accès à l'emploi ainsi que l'efficacité des mesures prises.

L'accès à l'emploi est un élément essentiel de l'intégration. Un emploi fournit des revenus réguliers et une indépendance économique, la sécurité, et de nombreuses opportunités en termes d'intégration et d'interaction avec la population du pays d'accueil¹⁷.

CONCLUSION

Il est intéressant de remarquer que la répartition structurelle des positions sociales est souvent présentée comme un fait accompli et qu'elle ne constitue donc pas un objectif des politiques d'intégration. Dans certains pays d'immigration par exemple, il existe des écoles pour les enfants qui ont un retard mental ou scolaire. Très souvent, on y trouve un nombre disproportionné d'enfants issus de l'immigration. Cette surreprésentation peut avoir plusieurs raisons : maîtrise insuffisante de la langue dans laquelle se fait l'enseignement, parents qui n'ont pas le temps ou les capacités d'aider leurs enfants dans leur travail scolaire, milieu urbain sous-prolétarisé, etc. Il y a plusieurs manières de traiter ce problème du retard scolaire : la plus expéditive consiste à relever le quota d'entrée des enfants d'immigrés dans ces établissements spécialisés, la deuxième serait de donner aux enfants une aide scolaire spéciale de façon à diminuer le nombre de ceux qui échouent dans les écoles spéciales ou de les aider à retourner dans un établissement normal dès que possible. Il existe toutefois une troisième possibilité : remettre en cause le bien-fondé de ces écoles séparées et réintégrer les enfants d'immigrés aux établissements normaux. On opterait alors pour une politique d'intégration qui modifierait la structure des positions plutôt que la répartition des individus dans cette structure. Cette approche structurelle peut s'appliquer à bien d'autres domaines dans lesquels c'est le type d'emploi ou de logement qui constitue un problème social et non simplement le fait que des immigrés occupent ces emplois ou ces logements.

Afin, par ailleurs, de répondre aux mieux aux défis qui émergent en matière de migrations et d'intégration des populations immigrées, il serait intéressant de développer des indicateurs statistiques pertinents en matière d'emploi, de logement et d'éducation notamment. Dans chaque cas, l'analyse devrait être décomposée par sexe, groupe d'âge, origine nationale ou nationalité. Les indicateurs les plus importants concernent le taux de chômage, la main d'œuvre non qualifiée, les conditions de travail dangereuses et pénibles, le pourcentage d'emplois indépendants et de professions libérales pour ce qui concerne l'emploi ; la concentration et la ségrégation par quartiers, la qualité du logement, le degré de surpeuplement, le pourcentage d'individus propriétaires de leur maison ou appartement pour ce qui concerne le logement ; et la répartition par types d'écoles ; le pourcentage d'enfants en

¹⁷ Framework of integration policies, Conseil de l'Europe, Mary COUSSEY, Chair of the Specialist Group on Integration and Community Relations, Directorate General III – Social Cohesion, Directorate of Social Affairs and Health, Juillet 2000, p.15

difficulté ; les résultats scolaires; la maîtrise de la langue chez les adultes, la participation aux programmes de formation et de recyclage professionnels, pour ce qui concerne l'éducation.

Pour ce qui est des droits civils fondamentaux, les plus importants pour l'intégration sont le droit de résidence permanente, le droit au regroupement familial et de libre accès à l'emploi. Pour chacun de ces droits il devrait exister une norme internationale déterminant la période d'attente maximum. Pour tous les droits civils et sociaux, il devrait y avoir une présomption générale en faveur de l'égalité de traitement des étrangers et des ressortissants, de façon à ce que les exceptions à cette règle nécessitent des justifications et des mesures législatives expresses.

Les catégories visées par les politiques d'intégration doivent faire l'objet d'une définition large couvrant *les immigrés*, nés à l'étranger, *les étrangers* c'est-à-dire non ressortissants et *les minorités d'origine immigrée*, c'est-à-dire les membres de groupes que l'on distingue ou qui se distinguent de la majorité nationale par des marqueurs culturels, religieux, linguistiques ou "raciaux". La priorité attachée à ces trois groupes dans les pays européens varie considérablement. Dans une optique européenne il importe de combiner ces trois catégories et de reconnaître que le fait d'être né à l'étranger, celui d'avoir une nationalité étrangère et les différences culturelles peuvent faire obstacle à l'intégration de différentes manières dont chacune appelle, au niveau des politiques, une réponse adaptée.

Pour terminer, gardons à l'esprit que toute immigration provisoire acquiert toujours un caractère permanent. Tout autant que l'Europe a été, est et sera un continent d'immigration, elle est et sera un continent toujours plus multiculturel, multiethnique et multiconfessionnel. En prendre acte, c'est simplement « ouvrir les yeux sur le monde d'aujourd'hui et sur celui que nous construisons pour demain »¹⁸.

¹⁸ Marco MARTINIELLO, « La nouvelle Europe migratoire », *Pour une politique proactive de l'immigration*, Editions Labor, 2001, p.79