

Les après-midi

16 DÉCEMBRE
2008

Gaye Petek est directrice et fondatrice de l'association Elele – Migrations et cultures de Turquie, membre du Haut Conseil à l'intégration et du conseil d'administration de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration

14

La nouvelle législation sur l'immigration, l'accueil et l'intégration

Regard sur l'histoire et mise en perspective

G a y e P e t e k

Investie depuis de nombreuses années dans un certain nombre d'organismes, Gaye Petek suit les questions d'immigration, d'accueil et d'intégration, notamment dans le cadre du Haut Conseil à l'intégration (HCI), où elle effectue son troisième mandat. Elle est également un acteur de terrain, directrice de l'association Elele, qui s'occupe des populations turcophones, populations parmi les publics les moins francophones, et donc particulièrement concernées par le dispositif du contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

Gaye Petek a été mandatée en 2005 par le cabinet de Jean-Louis Borloo (alors ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement) pour mener une évaluation des prestations dispensées dans le cadre du CAI, deux ans après sa mise en place. Elle a alors sillonné la France pour étudier comment se déroulaient, concrètement, ces formations. Certaines propositions issues de cette évaluation ont fait l'objet d'un avis critique du HCI, remis à Dominique de Villepin peu de temps avant son départ. Avis resté pour l'instant sans suites.

BREF HISTORIQUE DU DISPOSITIF D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

Pendant de nombreuses années, les immigrés ont été accueillis de manière peu coordonnée, peu encadrée. Le Service social d'aide aux émigrants (SSAÉ) faisait ce qu'il pouvait dans son coin, il n'existait pas de politique nationale définie et, en tout cas, pas de politique systématique d'accueil des primo-arrivants en France.

C'est ce qui a conduit le HCI, dans un avis et un rapport rendus en 2000, à proposer un vaste chantier de reprise en main de la question de l'ac-

cueil, question fondamentale au regard de l'intégration. Dans un premier avis, il a proposé au Premier ministre de l'époque un reformatage de ce paysage, avec la mise en place d'une agence nationale ayant pour mission l'accueil systématique des primo-arrivants. Le HCI est allé plus loin, dans un deuxième avis, en proposant que cet accueil systématique soit étayé par la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration.

Mais il faut toujours compter un certain temps entre l'émission d'un avis du HCI et sa mise en œuvre, ou pour que l'avis inspire les politiques publiques.

- À partir de juillet 2003, l'accueil systématique des primo-arrivants et le CAI sont mis en place de manière expérimentale par Jean-Louis Borloo.

PROFESSION
BANLIEUE

- En 2005, création de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), qui englobe l'ancien Office des migrations internationales (OMI) et le SSAÉ aujourd'hui disparu.

- À partir du 1^{er} janvier 2007, dans le cadre de la loi CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy, le dispositif CAI devient obligatoire. Ce contrat était auparavant systématiquement proposé à chaque primo-arrivant, qui était dirigé vers une plate-forme d'accueil dès son arrivée en France, mais sans qu'il y ait obligation de signer le contrat. On note, sur la base des statistiques existantes, que près de 99 % d'entre eux le signaient.

Lorsque le CAI devient obligatoire, certaines prestations prévues dans le cadre de ce contrat deviennent également obligatoires :

- *Une formation linguistique* pour les primo-arrivants ne parlant pas français (entre 200 et 400 heures de formation). Le niveau requis conduit à la délivrance du diplôme initial de langue française (DILF¹). Notons que le niveau acquis à la fin de la formation permet seulement de se débrouiller dans la vie courante. J'avais proposé à Jean-Louis Borloo un stade supérieur d'apprentissage du français axé sur l'insertion professionnelle et la pratique de l'écrit. Il n'existe pas encore.

1. Le DILF est un diplôme de français langue étrangère évaluant les premiers apprentissages (niveau A1.1 du Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe). Il constitue une première étape vers le DELF et le DALF. Tout comme le DELF (diplôme d'études en langue française) et le DALF (diplôme approfondi de langue française), le DILF est délivré par le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

- *Une formation civique.* Il s'agit d'un programme rédigé par le HCI et envoyé sous forme de CD-Rom à toutes les associations prestataires de formation civique sur la base d'appels d'offres triennaux qui dépendent aujourd'hui de l'ANAEM. Les associations ont l'obligation de se référer à ce programme unique.

Cette formation se décline autour d'une connaissance du pays, de son histoire, de ses symboles et valeurs.

Le programme démarre avec l'histoire de la France, enchaîne

avec les grands symboles, « Liberté, Égalité, Fraternité », avec, à chaque chapitre, un certain nombre de déclinaisons, notamment, au chapitre de l'égalité, une forte insistance sur les questions de l'égalité hommes-femmes et, pour le chapitre fraternité, un descriptif du système social de la France. Il y a ensuite un chapitre sur l'organisation juridique et politique de notre pays, puis on termine sur la nationalité et quelques mots sur l'Europe.

LA PROCÉDURE D'ACCUEIL

Les primo-arrivants sont convoqués dans des délais variant selon les régions : trois semaines pour les préfectures où le taux d'arrivants est faible, deux mois, voire plus, quand ce taux est important.

Une équipe de l'ANAEM, composée d'un auditeur social, d'une assistante sociale, d'un prestataire chargé du test linguistique et d'un médecin, pour la visite médicale, les accueille par groupe de vingt, pendant une demi-journée.

J'avais émis une critique sur ce dispositif, car les statistiques indiquent que seulement 10 à 20 % des personnes sont dirigées vers l'assistante sociale – c'est l'auditeur qui en décide.

Or, en naviguant dans ces plates-formes, je me suis aperçu que l'on dirigeait vers l'assistante sociale des personnes qui avaient des problèmes sociaux de droit commun (logement, sécurité sociale, etc.) ; alors que des problématiques comme celles de la famille, de l'évolution des enfants, ou encore des questions graves comme les

violences intra-familiales ou les mariages forcés n'étaient pas du tout examinées.

Les primo-arrivants passent ensuite, avec une association agréée, un test linguistique, à l'issue duquel il est décidé de leur délivrer une attestation de connaissance de la langue française ou bien de les diriger, le rendez-vous étant pris dans l'instant, vers un cours de français. Le rendez-vous pour la formation civique est donné simultanément.

Le module « Vivre en France » est, lui, facultatif. Il s'agit d'un contenu pratique et de savoirs de proximité décliné en questions relatives à la santé, à l'école, à l'environnement proche (connaissance des administrations locales, etc.) et au système social (sécurité sociale, CAF, etc.). C'est une formation simple, qui n'est pas éthique, philosophique ou historique, comme l'est la formation civique.

Voilà quel était le dispositif jusqu'à aujourd'hui, qui n'était pas exempt de faiblesses. J'en pointerai quelques-unes dans le chapitre qui suit.



PREMIÈRES REMARQUES

LA QUESTION DE LA LANGUE, ET DE L'INTERPRÉTARIAT

La gestion de la langue était, et est toujours, un problème en soi. Des interprètes sont prévus dans la procédure, mais encore faut-il les trouver... Un interprète de turc ou d'afghan dans le Jura, cela ne court pas les rues... On fait dans ce cas un interprétariat par téléphone avec Inter Service Migrants, mais il n'y a alors pas d'interprétariat vivant ; ou bien on fait appel à des interprètes de Lyon qui se déplacent dans le Jura. C'est donc un dispositif assez compliqué à appliquer en fonction des régions.

Ensuite, si l'interprétariat en direct peut se concevoir lorsqu'il s'agit d'expliquer le dispositif ou encore lors de l'entretien individuel avec l'auditeur, il est en revanche absolument inconcevable de proposer un interprétariat non simultané dans une formation qui dure six heures ! Nous touchons là une frilosité typiquement française. Il paraît en effet tout à fait légitime dans les autres pays européens que les premiers actes du parcours d'intégration se fassent directement dans la langue d'origine. Ce qui a toujours été refusé en France sous prétexte que c'était contradictoire à l'intégration.

Je lutte depuis de nombreuses années sur ce sujet avec les interlocuteurs institutionnels, et je pense avoir une certaine légitimité puisque je suis un des auteurs de la formation civique et responsable d'une association qui connaît bien son public. Si les personnes parlent le français, il est bien

sûr très intéressant qu'elles soient mélangées au sein d'une même formation, parce qu'il y a alors une interactivité qui profite à chacun. Mais quand elles ne sont pas francophones, il faut des groupes monolingues qui reçoivent la formation civique entièrement dans leur langue. De plus, ce serait facteur d'économies pour l'État car, plutôt que d'avoir un animateur et un interprète, il suffirait de former les interprètes pour qu'ils deviennent animateurs.

Autre critique : bien souvent, les gens sortent de la plateforme d'accueil sans avoir compris pourquoi ils étaient là et à quoi sert le contrat qu'ils ont signé.

Je suis pleinement convaincue de l'intérêt des politiques d'intégration, quand elles sont bonnes, car elles permettent aux primo-arrivants, notamment, de comprendre la société d'accueil, l'école de leurs enfants, et de ne pas être discriminés parce qu'en pleine connaissance de leurs droits et obligations.

Or, avec la loi CESEDA, nous sommes dans une démarche contre-productive. Le CAI devient une obligation, assimilé dans le discours à une sorte de punition, et n'est plus vécu comme une aide à l'intégration. L'obligation est incontournable,

C'est une expérience que j'ai pratiquée dans le cadre de l'association Elele.

Dès 2003, nous avons, à titre expérimental et pendant cinq ans, fait directement cette formation en turc, avec des associations de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, et avons prouvé que cela fonctionnait nettement mieux. Non seulement les gens comprenaient mais aussi, fait totalement nouveau, ils posaient des questions et formulaient des critiques constructives sur ce qui manquait à leurs yeux dans le programme et qu'ils auraient souhaité voir développer.

LA QUESTION DU SENS

mais doit être présentée avec un portage politique motivant, ambitieux et positif.

Ce dispositif, qui est une aide au vivre-ensemble, devrait selon moi être scindé en deux entités bien distinctes : d'un côté un ministère de tutelle, par exemple le ministère des Affaires sociales, en charge de l'accueil et de l'intégration et, de l'autre côté, le ministère de l'Intérieur, qui sanctionne en cas de non-respect du contrat. Cette séparation permettrait de clarifier les rouages du dispositif. Or aujourd'hui, avec un ministère qui regroupe les prérogatives du ministère de l'Intérieur, du ministère des Affaires sociales et du ministère des Affaires étrangères pour ce qui concerne l'asile, le dispositif est beaucoup moins lisible.



L'IMMIGRATION ET L'ACCUEIL AUJOURD'HUI, EN FRANCE

LES ADMINISTRATIONS COMPÉTENTES

Un grand ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a récemment été créé, avec des directions différentes, dont deux très importantes concernant les immigrés : la Direction de l'immigration, qui gère la maîtrise des flux migratoires, les frontières, la réglementation des étrangers, et la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC), qui remplace la Direction de la population et des migrations (DPM) et exerce la tutelle de l'ANAEM destinée à devenir OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration)².

Il y a ensuite une Direction de l'asile, qui reprend les prérogatives qui dépendaient antérieurement du ministère des Affaires étrangères et qui a sous sa tutelle l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Puis une Direction du développement solidaire, qui opère dans les pays d'origine.

L'INTÉGRATION

Sur le volet intégration, un certain nombre de modifications importantes sont entrées en vigueur très récemment sur la base de la publication du décret d'application du 30 octobre 2008.

2. Le décret n° 2009-331 du 25 mars 2009 substitue la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ».

Le CAI

Le CAI est inchangé. Il semblerait toutefois que le module « Vivre en France » devienne prochainement obligatoire. Dans le dernier avis du HCI, nous avons demandé à Dominique de Villepin d'étendre la formation à trois journées plutôt que deux, toutes obligatoires, en regroupant formation civique et module « Vivre en France », chacun gardant sa spécificité.

Nous avons également proposé un supplément de formation sur la culture française, qui nous semblait indispensable pour donner le « goût » de la France, qui serait intégré à « Vivre en France » et réalisé par le ministère de la Culture. C'est une des propositions fortes du HCI, nous verrons s'il en sera tenu compte dans l'avenir.

La préparation dans le pays d'origine

La préparation de l'intégration dans le pays d'origine est une nouvelle obligation. Dorénavant, il ne s'agit plus simplement d'avoir un visa ou de bénéficier d'une procédure de regroupement familial, de venir en France et de se présenter au CAI. Il faut réunir les conditions d'accès au visa ou au regroupement familial avant d'arriver sur le sol français.

C'est une disposition tout à fait nouvelle qui consiste à évaluer l'étranger sur sa capacité à rejoindre en France un conjoint, une conjointe ou une famille. Il doit pour cela passer un test à l'antenne ANAEM du

pays d'origine, en sachant qu'il y en a au mieux deux par pays... C'est un test à double niveau qui comprend une évaluation de la maîtrise du français et une évaluation des connaissances sur les valeurs de la République.

À l'issue de ce test, soit le candidat est déclaré apte à obtenir un visa ou un accord pour le regroupement familial, et il est alors dispensé du CAI à son arrivée en France, soit il échoue au test et a trois mois pour se remettre à niveau. L'ANAEM prépare actuellement avec les consulats les modalités de ce dispositif (40 heures) qui devrait commencer à être opérationnel à partir du mois de janvier. La formation sera assurée par les consulats de France avec les instituts culturels français puis, quand elles existent, par les antennes de l'Alliance française.

Cela pose des questions très précises sur le mode opératoire. Si l'on prend l'exemple de la Turquie, pays dont je connais très bien le contexte : pas d'Alliance française et trois instituts culturels, à Ankara, Istanbul et Izmir. Comment le Kurde qui habite à 800 kilomètres d'Ankara fera-t-il pour suivre son apprentissage ? Il semblerait qu'il soit envisagé de passer des conventions avec des structures de formation. Mais il existe un peu partout en Turquie des échoppes privées qui se sont mises en place pour apprendre le français et les valeurs de la République, moyennant finances...

Je ne peux encore rien dire sur la faisabilité de ce dispositif, car rien n'a véritablement commencé. Je vous donne simplement le cadre tel que l'institution l'imagine.



Après trois mois au plus, la personne revient à l'antenne ANAEM ou au consulat et repasse un test. Or cette politique ne comporte pas une obligation de fins, mais une obligation de moyens, car les directives européennes et internationales du « Droit de vivre en famille » ne permettent pas aux pays européens de transgresser une loi générale, en l'occurrence celle du regroupement familial. Concrètement, cela signifie que, si la personne échoue au deuxième test, elle obtiendra quand même son visa, viendra en France et entrera dans le dispositif CAI. C'est donc une forme de politique dissuasive dont je crains qu'elle ne le soit en rien mais, au contraire, favorise l'immigration irrégulière. Nous pourrions en juger avec le temps.

Il est dit dans le décret : « Dans le cas où l'étranger n'atteint pas le niveau linguistique requis, l'évaluation [la deuxième] permet de déterminer les caractéristiques de la formation qui lui est prescrite dans le cadre du CAI à son arrivée en France. »

Je conçois mal que cette formation de pré-préparation, qui doit se faire en 40 heures dans le pays d'origine, puisse atteindre le niveau du CAI, qui compte entre 200 et 400 heures d'apprentissage de la langue française... Pourtant, en cas de succès, cette formation dispenserait du dispositif CAI.

Je suis personnellement totalement opposée à ce pré-filtrage.

3. La troisième conférence européenne sur l'intégration des immigrés s'est tenue à Vichy le 3 novembre 2008.

4. Alors ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

5. Ministre de l'Éducation nationale.

6. Circulaire n° 2008-102 du 25-7-2008. <http://www.education.gouv.fr/bo/2008/31/MENE0800648C.htm>

L'exemple de la Hollande, qui a mis ce dispositif en application depuis 2005, n'atteste pas d'une réussite... La Conférence de Vichy³ était censée mettre en adéquation les modules au niveau de l'Europe, mais il semblerait que les pays prêtent peu attention à ce que font leurs voisins.

Le CAI – Famille

- Il existe maintenant un nouveau CAI, dit CAI – Famille qui entrera en vigueur sous peu. Il sera obligatoire pour les parents d'enfants qui arrivent dans le cadre du regroupement familial, généralement des étrangers admis au séjour sur la base d'une régularisation « vie privée et familiale » et qui font venir leurs enfants *a posteriori*, une fois qu'ils ont leurs papiers.

Ce contrat vise à favoriser la réussite scolaire, à promouvoir l'égalité des chances pour les jeunes immigrés ou issus de l'immigration, ainsi qu'à familiariser les parents avec l'institution scolaire et à leur permettre de maîtriser la langue française pour faciliter leur intégration ainsi que celle de leurs enfants dans la société française.

Ce CAI – Famille répond à trois objectifs :

– *l'acquisition de la maîtrise de la langue* : apprentissage ou perfectionnement par un enseignement du français langue seconde, qui devrait conduire à l'obtention du DILF ou du DELF ou faciliter l'insertion professionnelle, en particulier celle des femmes ;

– *la présentation de la République et de ses valeurs*, pour favoriser

l'insertion dans la société française ;

– *une meilleure connaissance de l'institution scolaire*, des droits et devoirs des élèves et des parents, de l'exercice de la parentalité, afin de permettre aux parents d'aider leurs enfants dans leur scolarité.

Les enseignements sont dispensés par des enseignants qui exercent notamment dans des classes CLIN (classes d'initiation pour non francophones), des formateurs du GRETA et des personnels d'associations agréées par le ministère de l'Éducation nationale ou bien prestataires de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et pour l'égalité des chances (ACSÉ) et de l'ANAEM.

L'ANAEM organise et finance les formations et prestations dispensées dans le cadre du CAI – Famille, informe le président du Conseil général du département du lieu de résidence des parents et de la conclusion du contrat. Ce dispositif me semble *a priori* cohérent, mais il restera à vérifier que ce n'est pas un pis-aller par rapport au CAI classique dont le niveau me semble beaucoup plus élevé.

« Ouvrir l'école aux parents »

Par ailleurs, dans la même optique, une circulaire co-signée par Brice Hortefeux⁴ et Xavier Darcos⁵ en 2008 a permis la mise en place de l'opération « *Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration*⁶ ». Ce dispositif a été expérimenté dans cinq collèges de l'Essonne, trois des Hauts-de-Seine et deux du Val-d'Oise.



Une note d'information traduite en arabe, anglais, chinois, portugais, roumain, russe et turc a été diffusée dans les antennes départementales du Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV).

Cette opération s'adresse à des parents d'élèves nés à l'étranger, de nationalité française ou non. Elle repose sur le volontariat des parents et doit les familiariser avec l'institution scolaire, leur permettre de maîtriser la langue française, afin de faciliter leur intégration ainsi que celle de leurs enfants dans la société française. Les parents ne peuvent bénéficier en même temps de cette opération et des prestations proposées dans le cadre du CAI.

Nous ne pouvons pas encore évaluer les dispositifs sanctionnels liés au CAI car le premier groupe de personnes bénéficiant du CAI obligatoire est tout juste en train de terminer sa formation (1^{er} janvier 2007 – 1^{er} janvier 2009). C'est en 2009 que nous pourrions dire combien de personnes sont passées entre les mailles du filet et si elles rencontrent des difficultés au moment du renouvellement de leur titre de séjour...

QUELQUES CHIFFRES

L'évolution des objectifs

Un document parlementaire sur l'évolution des objectifs met en évidence les constats suivants :

- Depuis l'entrée en vigueur de la loi CESEDA en 2007, l'immigration de travail a progressé au détriment de l'immigration de famille. Elle était de 10,4 % en 2006, de 13,3 % en 2007 et devrait atteindre 20 % en 2008 et 25 % en 2009. L'État vise 50 % pour 2012. Cela veut dire qu'il prévoit à cette date un basculement du type de public des primo-arrivants, avec 50 % de travailleurs et 50 % de familles.

- On observe un tassement de 3,2 % de l'immigration familiale entre 2007 et 2008.

- Le nombre d'admissions au séjour de ressortissants de pays tiers pour motif familial a chuté de plus de 10 %. Il passe à moins de 86 000 en 2007, contre 96 000 en 2006.

- En 2007, la France a accueilli 180 736 nouveaux étrangers provenant de pays tiers ou des dix nouveaux États membres de l'Union européenne, alors qu'ils étaient plus de 200 000 en 2004.

- Les étrangers non européens détenteurs d'un titre ou d'une autorisation de séjour étaient 2,28 millions en 2007, dont 576 000 Algériens, 465 000 Marocains, 188 000 Turcs et 172 000 Tunisiens.

- Les plates-formes ANAEM ont organisé 6 750 séances d'accueil sur le territoire métropolitain, à l'occasion

desquelles 101 770 personnes ont été reçues en un an. 99,5 % d'entre elles ont signé un CAI. Une formation linguistique a été prescrite à 25,8 % de ces signataires, ce qui représente plus de 7,65 millions d'heures de formation prescrites. 2 949 personnes ont obtenu le DILF.

- Il y a eu 4 323 séances de formation civique obligatoire et 1 661 séances d'information sur la vie en France.

Les statistiques de l'ANAEM

Le document statistique de l'ANAEM sur le contrat d'accueil pour l'année 2007 apporte des précisions ou complète les chiffres ci-dessus :

- Sur les 25,8 % de personnes ayant bénéficié d'une formation linguistique, les Turcs sont représentés en majorité – ce qui n'est pas étonnant puisque c'est un des publics les moins francophones.

- Le taux de présence annuel des signataires de la formation civique est de 81,57 %, pour un taux de prescriptions de 98,51 %. L'écart de 17 % entre ces deux chiffres laisse présager une sanction future. L'évaluation qui sera faite en 2009 nous permettra d'en connaître les raisons et de voir si cette sanction s'applique ou pas.

- 53 % de femmes sont présentes à la formation civique, contre 47 % d'hommes. Nous pouvons supposer que cette différence est liée au travail, sans pouvoir toutefois l'affirmer aujourd'hui.



- La présence aux sessions « Vivre en France » pose un vrai problème, avec un taux de prescriptions de 38 %. Le taux de présence sur ce taux de prescriptions est de 72 %. Il y a donc très peu de prescriptions et elles sont de surcroît mal suivies.

- Il est intéressant de rapprocher le nombre de CAI signés (un peu plus de 101 000) du nombre de personnes présentes à la session « Vivre en France » (un peu plus de 27 000), non obligatoire. Notons que les écarts sont très importants d'un département à l'autre. Si l'on croise les départements avec les présences migratoires, on s'aperçoit par exemple que c'est dans les endroits où les Turcs sont très majoritaires qu'il y a le plus fort taux d'apprentissage du français et le moins de participation aux sessions « Vivre en France ».

- En Seine-Saint-Denis, 2494 personnes ont bénéficié de l'apprentissage linguistique, soit 26,4 %. Cela voudrait dire que 75 % n'en ont pas eu besoin. Ce n'est pas le cas dans d'autres régions comme le Haut-Rhin par exemple, région à forte immigration turque, où 53,9 % des personnes ont suivi cet apprentissage.

- Concernant les personnes qui ont été conduites vers la formation linguistique, 41 % d'entre elles sont en cours de formation, 18 % ont fini leur parcours, 19 % ont abandonné avant l'entrée en formation, 11 % ont demandé un report ou une mise en attente et 11 % ont abandonné en cours de formation.

Les 41 % qui sont en cours de formation devraient être présentés au DILF en 2008.

Les 18 % qui ont bien terminé leur parcours ont été présentés au DILF ou le seront tout prochainement.

Les 19 % qui n'ont pas démarré la formation, soit ne se sont pas présentés au rendez-vous d'accueil fixé par l'organisme de formation, soit ont abandonné à la suite de ce premier rendez-vous. Ces personnes ont fait l'objet d'une procédure de relance qui n'a pas abouti. Ce groupe-là sera intéressant à examiner quand les sanctions seront analysées.

2 927 personnes, soit 11 %, ne sont pas entrées en formation soit parce qu'elles ont demandé un report en évoquant un motif légitime, telle la grossesse pour les femmes, soit parce qu'elles n'ont pas pu être orientées du fait de l'absence de solutions au regard de leurs desiderata (horaire des cours inadapté, lieu de cours jugé trop éloigné, etc.). Il serait important de savoir si ces personnes ont suivi ou non la formation dans les deux ans.

- Les non-signataires du CAI sont les Algériens (25,86 %), suivis des Marocains, des Congolais, des Tunisiens et des Turcs.

Dans un chapitre qui traite des non-signataires du CAI par catégorie, j'avais noté dans les statistiques un point que j'évoquerai à une occasion prochaine avec les institutions publiques. Sur un total de non-signataires certes faible, 553 personnes, on s'aperçoit quand même que près de la moitié est titulaire de la carte de séjour « vie privée et familiale ». C'est un indicateur intéressant qu'il faudra analyser : cela veut dire que 50 % de ceux qui refusent de signer sont

des personnes qui ont été régularisées, qui vivent déjà en France et qui ont bénéficié de cette carte.

- Concernant la Seine-Saint-Denis, nous notons 9 445 CAI signés, dont 9 326 personnes convoquées à la formation civique, soit un taux de prescriptions de 99 %. 8 507 s'y sont présentés, ce qui porte le taux de présence à 91 %. À titre de comparaison, il y a pour Paris-centre 13 604 CAI signés, 13 541 formations civiques, un taux de prescriptions de 100 % pour un taux de présence de 85 %. Pour le Val-d'Oise c'est 5 280 CAI signés, 5 230 formations civiques et un taux de prescriptions de 99 % pour un taux de présence de 93 %. Cela chute pour les Hauts-de-Seine avec 5 716 CAI signés et un taux de 100 % de prescriptions pour un taux de 90 % de présence. Citons encore les Yvelines, avec un taux de présence de 92 % pour un taux de prescriptions de 99 %.

Quittons l'Île-de-France, et regardons un peu au hasard. Dans le Rhône, le taux de présence en formation civique, formation obligatoire, je vous le rappelle, est de 77 %. Et que dire de la Marne ou des Ardennes, où ce chiffre descend respectivement à 22 et 14 %. L'analyse qui sera faite en 2009 sera très intéressante...



REGARD SUR LES DIFFÉRENTS MODÈLES EUROPÉENS

L'ALLEMAGNE

Sur une population de 82 millions, l'Allemagne compte 15 millions de personnes issues de l'immigration, dont près de 7 millions d'étrangers (8,1 %). C'est le pays européen qui comprend le plus d'étrangers non communautaires.

L'Allemagne a une conception ethnique de la nation. Contrairement à la France, la nationalité est fondée sur le droit du sang et non sur le droit du sol. En 1999, Gerhard Schröder⁷ a introduit un droit du sol, mais ses règles sont beaucoup plus rigides que celles en vigueur en France. Par exemple, toute personne née en Allemagne de parents immigrés a l'obligation d'abandonner sa nationalité d'origine pour obtenir la nationalité allemande. Sur 2,7 millions de Turcs vivant en Allemagne depuis 1959, date du début de l'immigration turque, à peine 400 000 ont choisi de prendre la nationalité allemande.

L'Allemagne est cependant un pays paradoxal, car, dans le même temps, on compte quatorze députés d'origine turque au Bundestag... C'est quand même curieux qu'il n'y ait pas en France un seul député issu des minorités et qu'il y en ait autant dans un pays comme l'Allemagne où la conception ethnique de la nation est très présente.

En 2004, une nouvelle loi, entrée en vigueur en 2005, a introduit l'obligation de la maî-

trise de la langue pour avoir accès à la nationalité allemande (équivalent du CAI). Cette loi déclare l'Allemagne pays d'immigration et d'intégration... avec une préférence affichée pour les immigrés hautement qualifiés. Il y a deux types de séjour : le séjour temporaire (un an) ou le séjour durable (avec obligation de prouver que l'on n'a pas quitté l'Allemagne plus de six mois).

L'Allemagne parle de politique d'intégration depuis une dizaine d'années. Pendant très longtemps, la logique allemande a été celle des « travailleurs invités » (*Gastarbeiter*), c'est-à-dire censés quitter le pays au bout d'un certain temps. Quand le séjour dure cinquante ans, on peut se dire que l'invitation a duré longtemps... Mais la nationalité reste encore en partie basée sur le droit du sang.

Contrairement à la France, la politique d'immigration et d'intégration n'est pas menée au seul niveau national, c'est une compétence fédérale exercée par les Länder. Il y a trois administrations compétentes au niveau fédéral : un ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse, un ministère de l'Intérieur et une chancellerie. C'est de la chancellerie que vient le ministre délégué à l'Immigration, aux Réfugiés et à l'Intégration.

Au niveau local, de multiples structures sont coordonnées par l'État fédéral : des structures éducatives, qui relèvent de la compétence des États fédérés,

l'aide sociale, avec obligation de collaboration avec les Églises (l'Allemagne n'est pas un pays laïque), les communautés religieuses et les associations, avec lesquelles les diverses autorités fédérales sont en partenariat. Il existe des commissions communales : conseils municipaux à l'intégration en Rhénanie, commissions sur les questions d'intégration à Berlin, où siègent des immigrés. Il n'y a pas de coordination interministérielle.

Depuis 2005, les cours de langue et d'intégration sont subventionnés par l'État. Ils sont proposés à tous les ressortissants des pays tiers et obligatoires pour les primo-arrivants qui ne parlent pas l'allemand.

L'accueil des plus jeunes est une énorme difficulté. Du fait de la rareté des crèches et des maternelles, les enfants n'ont pas de contact avec la société allemande avant leur septième année, qui est l'âge de la scolarisation obligatoire. Cette question de l'entrée tardive dans le système scolaire suscite de nombreux débats en Allemagne.

Un effort particulier est fait en direction de la formation professionnelle. Le taux de jeunes issus de l'immigration sans formation est de 40 %, alors qu'il est de 12 % pour les jeunes allemands. L'accès à l'emploi est la troisième préoccupation : le chômage touche 20 % des étrangers, contre 10 % des Allemands.

L'accueil est un débat qui oppose les partis politiques de droite et de gauche. La droite revendique un concept d'immigration de travail fondé sur la culture allemande et l'assimilation qui s'oppose au concept multiculturaliste et au droit de

7. Chancelier fédéral de 1998 à 2005.



s'intégrer sans se couper de ses origines, défendu par la gauche.

La montée de l'extrême droite est analysée comme très liée à la présence d'immigrés d'origine musulmane. On avance une augmentation de 27 % des délits à connotation raciale qui auraient été commis par l'extrême droite en 2005. J'ai récemment participé à un colloque en Allemagne où l'on a beaucoup débattu du racisme anti-Turcs très violent constaté chez les ex-Allemands de l'Est qui se retrouvent dans des situations économiques moins bonnes que les immigrés turcs qui sont là depuis de nombreuses années. C'est un sujet récurrent en Allemagne.

On observe encore de nombreuses différences entre les politiques allemandes et françaises. Il y a en Allemagne une multiplication des niveaux de décision, une prééminence des préoccupations d'ordre public, une sélectivité plus forte en matière d'immigration et moins de générosité sur le plan de l'égalité des droits, une notion d'étranger « productif » ou hautement qualifié, avec une promotion de la valeur travail, et des logiques de ségrégation spatiale de type anglo-saxon.

Il y a aussi des convergences, comme l'importance croissante donnée à la connaissance de la langue nationale, la nécessité d'investir dans l'éducation et de développer un effort d'intégration qui s'inscrit dans la durée et pendant la scolarité des enfants – même si l'Allemagne doit réparer son déficit en écoles maternelles, ce qui est un vrai problème.

Enfin, j'ai appris qu'il allait y avoir un durcissement des

conditions d'intégration, dont on peut penser, s'il est effectif, qu'il sera sanctionné par la Cour européenne des droits de l'homme. L'Allemagne est en effet en train de mettre en place un dispositif pour les vieux immigrés retraités, qui ont pour la plupart la carte permanente. Il s'agirait, au moment du contrôle de cette carte, de vérifier s'ils touchent leurs émoluments de retraite en Allemagne ou s'ils les font transférer dans leur pays d'origine. S'ils ont coupé les ponts avec l'Allemagne au niveau des circuits sociaux et de santé, on envisagerait de leur retirer le droit de séjour en partant du principe qu'ils ne sont plus actifs et vivent dans leur pays.

LES PAYS-BAS

Rappelons en prologue que les Pays-Bas étaient, il y a encore cinq ou six ans, le pays le plus démocratique et le plus libéral en matière d'immigration. C'est par exemple lui qui a accordé le premier le droit de vote aux étrangers aux élections municipales.

À l'immigration des populations des anciennes colonies, le Surinam notamment, s'est ajoutée à partir des années 1970 une immigration marocaine et turque. Ces deux communautés sont les principaux ressortissants non communautaires (700 000 étrangers et 1,6 million d'immigrés, soit 10 % de la population nationale). Les Pays-Bas sont, avec l'Allemagne, l'un des pays qui accueille le plus de populations non communautaires.

La politique d'intégration est gérée par une agence unique (Service néerlandais d'immigra-

tion et de naturalisation) qui dépend du ministère de la Justice. Le ministère de l'Intérieur contrôle uniquement les conditions de résidence. Contrairement à la France, les collectivités territoriales ont un rôle prépondérant, car ce sont elles qui enregistrent les demandes de titres de séjour et examinent les demandes de naturalisation, qui sont localisées ; mais c'est l'État qui finance principalement la politique d'intégration.

Ce pays est devenu aujourd'hui le pays européen le plus dur envers les immigrés. Depuis notamment les assassinats du réalisateur Theo van Gogh et du député Pim Fortuyn, on observe une dégradation du climat, avec une montée très violente du racisme anti-musulmans que l'on n'imaginait pas dans ce pays, modèle d'intégration multiculturelle, qui prônait la tolérance et la diversité et se considérait comme une terre d'immigration et d'asile.

Aujourd'hui, quand un immigré veut faire venir sa famille – hors immigrés communautaires –, il pré-achète une mallette qu'il est censé envoyer à sa famille au pays. C'est très joli, il y a un ensemble de six CD-Rom pour apprendre le néerlandais (on part du principe que tout le monde a un ordinateur...), accompagnés d'un livret d'images diverses sur la Hollande, dont une présente, par exemple deux gays enlacés. Lors des questions posées au moment de l'évaluation, on demande, entre autres, à la personne, un commentaire sur cette image. Si elle réagit mal, elle est notée négativement. On met ainsi une note pour chaque image, puis on fait la moyenne sur 20 pour détermi-



ner si la personne est « acceptable » ou non.

Autres mesures récentes :

- Refus de la double nationalité depuis 2003.
- Tests payants de langue et de culture dont la réussite conditionne l'obtention du visa, depuis 2005. Obligatoires pour les primo-arrivants et les étrangers résidant aux Pays-Bas depuis 1975, cette mesure s'est étendue depuis 2006 à tous les étrangers non occi-

dentaux – hors ressortissants des anciennes colonies ayant reçu un enseignement du néerlandais – et conditionne le renouvellement des titres de séjour.

L'image négative de l'immigration est aujourd'hui fortement liée à l'image négative de l'islam. Alors que ce pays cherchait à mieux connaître les communautés et à leur proposer des dispositifs spécifiques, il met en place des politiques d'intégration de plus en plus répressives.

Aux Pays-Bas, depuis 1998 une politique d'accueil des migrants

- Un « package » comprend la projection d'un film dès la demande de visa, un module linguistique de 600 heures sanctionné par un examen et un module de connaissance de la société de 100 heures (6 heures en France...), tous deux obligatoires. Une sanction est prévue pour ceux qui s'y soustraient. Notons que les anciens immigrés peuvent bénéficier, à leur demande, de prestations similaires, mesure qui n'existe malheureusement pas en France.
- L'école, obligatoire, s'accompagne d'un programme d'aide pour le rattrapage linguistique mis en place par le ministère de l'Éducation nationale pour les enfants primo-arrivants.
- Une politique de lutte contre les discriminations prévoit une augmentation des places en stages professionnels à travers un centre de pilotage pour la diversité.
- Une commission pour la participation des femmes immigrées à la vie sociale et professionnelle a été mise en place.
- Des mesures sont prises pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et valoriser leur réussite.
- Des bureaux recueillent les plaintes pour discrimination.
- Les collectivités réservent des emplois dédiés aux personnes issues de l'immigration. Ces emplois sont liés au système de quotas et de comptage ethnique propre aux pays anglo-saxons et germaniques*.
- Les étrangers des pays tiers peuvent voter aux élections locales et européennes.
- L'acquisition de la nationalité se fait par libre choix pour les immigrés installés depuis longtemps et par naturalisation pour les résidents depuis plus de cinq ans – comme c'est le cas en France – qui justifient d'une bonne intégration.

Depuis 2006, les municipalités organisent des cérémonies collectives, appelées « Journées nationales des naturalisations », dont la France s'est inspirée.

* Les pays anglo-saxons, contrairement à la France, autorisent les statistiques ethniques. Voir, en bibliographie, page 12, Patrick Simon, 2007.

LE DANEMARK ET LA SUÈDE

Les politiques du Danemark et de la Suède suivent cette même tendance au durcissement. Le Danemark a beaucoup durci sa position sur la question des femmes, allant jusqu'à modifier son Code civil. Pour les étrangers non communautaires, l'âge légal dans le cadre du regroupement familial est ainsi passé à 24 ans, pour éviter les mariages forcés.

L'ESPAGNE ET LE PORTUGAL

Ces deux pays ont également mis en place des dispositifs de ce type, ce qui est très nouveau pour eux, mais ces dispositifs sont plus souples et plutôt proches du dispositif français.

L'ANGLETERRE

Championne du multiculturalisme, l'Angleterre est un modèle tout à fait étonnant. Dans le même temps qu'elle pratique une politique d'une très grande fermeté aux frontières, une fois les migrants entrés sur son territoire, elle est d'une permissivité extrême.

Par exemple, quand une femme musulmane se fait opérer, les chirurgiens lui mettent une robe spéciale qui ne découvre que la partie du corps nécessaire. Vous voyez aussi des femmes policiers voilées, avec la bande des bobbies collée sur leur voile... Et il existe aussi dans ce pays des choses très intéressantes, comme l'action préventive menée contre les discriminations.



Personnellement, je ne pense pas que le respect de toutes les traditions et fonctionnements de micro-sociétés – c'est bien de cela qu'il s'agit – permette, à long

terme, un bon-vivre ensemble. C'est plutôt un bon-vivre séparé. Les Anglais, convaincus que le respect des spécificités est la clé de l'intégration, ont été extrême-

ment ébranlés quand ils ont su que l'attentat à la bombe dans le métro londonien était le fait de jeunes Anglais d'origine pakistanaise.

CONCLUSION : LES ENJEUX FUTURS

Il y a une réelle convergence entre les différents pays européens – qui ira selon moi en augmentant –, d'une part sur la maîtrise des flux, puis sur la nécessité que connaît l'Europe d'avoir de nouveaux migrants, avec une préférence partagée par tous pour une immigration de travail, contrôlée, au détriment de l'immigration familiale ; certains privilégiant les profils hautement qualifiés, d'autres, comme la France, les secteurs d'emploi demandeurs. Il y a aussi une nette convergence sur la question de l'accueil et de l'intégration, avec une préoccupation particulière sur le sujet des mariages forcés ou blancs.

La France devrait trouver une solution à mi-chemin entre le système multiculturaliste et celui qui est le sien, qui fonctionne sur la contribution de chacun à la société mais aussi sur l'obligation de respect des valeurs fondatrices tout en prenant en compte la culture d'origine.

Pendant trente-cinq ans, la France a eu sur ce sujet une position très frileuse. Tout en étant ouverte à l'arrivée d'enseignants payés par les pays d'origine (ELCO), ce qui est une aberration, elle revendique en même temps une école facteur d'intégration et d'égalité. Or on le sait, la réalité en atteste, ce n'est pas tout à fait le cas.

Dire, depuis trente ans, que la culture d'origine doit être l'affaire des parents et la culture française celle de l'école est une grave erreur. D'autant plus que l'on sait qui sont les immigrés qui sont venus dans les années 1970 : ce sont majoritairement des ruraux, avec de bas niveaux d'éducation. Que transmet le plus souvent ce type de profil sociologique ? Il transmet la religion, les traditions, les archaïsmes et les obligations, mais sûrement pas la littérature, la poésie ou l'histoire de l'art du pays !

Or à 15 ans, n'importe quel enfant se pose des questions en se regardant dans une glace. S'il est un peu plus bronzé que les autres et qu'il s'appelle Ben Mohamed, il se demande pourquoi on l'aime moins. Il faut répondre à cette question et, pour cela, il faut du langage. Si on laisse ces enfants dans l'espace communautaire – même si la France dit qu'il n'y en a pas... – sans réponses ou avec de mauvaises réponses, on ouvre un boulevard aux fondamentalistes et prédicateurs, ou on compte sur la chance : la rencontre avec un professeur génial ou un associatif qui donne de son temps... La France n'a pas du tout pensé sa politique en matière culturelle, c'est pourtant là qu'elle doit porter tous ses efforts. Ne soyons pas trop sûrs de notre modèle d'intégration, je crains

que nos lendemains ne soient pas vraiment chantants.

Je ne dis pas qu'il faut rompre l'égalité républicaine des enseignements. Mais nous devons traiter dans les programmes scolaires des sujets comme celui des mariages forcés par exemple, et ne pas abandonner ces thématiques aux communautés et aux familles.

Il faut être créatifs, intelligents ! Je ne sais pas, on peut peut-être passer un peu moins de temps sur Rousseau et étudier plus Maupassant qui parle des mariages arrangés...

On peut aussi introduire des écrivains comme Kateb Yacine ou Nagib Mahfuz pour susciter le dialogue et la reconnaissance de l'autre, pas en tant qu'étrangers, puisque ces enfants sont français, mais la reconnaissance de la part d'identité qui est la leur. Introduire des éléments de culture artistique étrangère au même rang que la culture française.

La France ne peut pas penser que cette question d'identité ne reviendra pas à un moment donné dans la vie d'un individu. Je crois qu'on ne vit bien avec deux cultures que s'il y a un équilibre entre les deux, des convergences et non des différences et des hiérarchies... ■



ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES DISPONIBLES À PROFESSION BANLIEUE

- BAROU Jacques, BISSON Anne, CATTELAINE Chloé, PINA-GUERASSIMOFF Carine, POISSON Véronique, *Nouvelles migrations et politique d'intégration*, Profession Banlieue, collection : Les Actes des rencontres, 107 p., 2005.
- BELLANGER Jean, ETIENNE Sophie, JENDOUBI Kamel, « Le contrat d'accueil et d'intégration », *Savoirs et formation*, n° 55-56, 18 p., 12/2003.
- BIENVENUE Stéphane, POLÈRE Cédric, *Les différentes approches de l'intégration. Traditions, politiques et pratiques*, Les Cahiers Millénaire 3, n. p., 2003.
- BISSON Anne, JULIEN-LAFERRIÈRE François, LOCHAK Danièle, « Immigration, intégration », *Regards sur l'actualité*, n° 299, 112 p., 03/2004.
- BOISSARD Sophie, CUSSET Pierre-Yves, *Statistiques « ethniques » : éléments de cadrage*, Centre d'analyse stratégique, collection : Rapports et documents, 123 p., 2007.
- CHAMBON Mylène, LAGRANGE Jean-Marie, MICHALON Bénédicte, OLIVIER Sabrina, *Nouvelles migrations et politique d'intégration. Tome 2 : le contrat d'accueil et d'intégration, les migrations roumaines*, Profession Banlieue, collection : Les Actes des rencontres, 95 p., 2007.
- DOYTCHEVA Milena, *Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, La Découverte, collection : Alternatives sociales, 225 p., 2007.
- E. BOURGOINT Julie, SALVIONI Elisabetta, WIHTOL DE WENDEN Catherine, *Mesurer l'intégration : le cas de la France. Index territorial d'insertion socio-économique des nationaux de pays tiers*, Centre d'études et de recherches internationales, 67 p., 2008.
- KHIARI Bariza, SIMON Patrick, « Statistiques ethniques : le débat », *Regards sur l'actualité*, n° 327, p. 59-70, 01/2007.
- LHERMITTE Marion, *Le contrat d'accueil et d'intégration. Évaluation de l'impact du CAI sur les parcours d'intégration des bénéficiaires*, Université de Tours, 65 p., 2005.
- MASQUET Brigitte, « Politique de l'immigration », *Regards sur l'actualité*, n° 326, 112 p., 12/2006.
- MOINET Jean-Philippe, *Célébrer la bienvenue dans la République française*, ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, 35 p., 2006.
- NIESSEN Jan, SCHIBEL Yongmi, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, Commission européenne, 96 p., 2007.
- PAECHT Arthur, PÉLISSIER Michel, *Les modèles d'intégration en questions. Enjeux et perspectives*, Presses universitaires de France, Institut de relations internationales et stratégiques, 229 p., 2004.
- PETEK Gaye (coord.), « Accueillir autrement », *Hommes & Migrations*, n° 1261, 189 p., 06/2006.
- REA Andrea, TRIPIER Maryse, *Sociologie de l'immigration*, La Découverte, collection : Repères, 123 p., 2003.
- RICHARD Jean-Luc, « Les immigrés dans la société française », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 916, 119 p., 09/2005.
- SIMON Patrick, *Les statistiques ethniques. Un moyen nécessaire ou dangereux ?*, Profession Banlieue, collection : Les Après-midi, n° 9, 12 p., 2007.
- WEIL Patrick, *La République et sa diversité. Immigration, intégration, discriminations*, Éditions du Seuil, La République des idées, 111 p., 2005.

PROFESSION BANLIEUE

CENTRE DE RESSOURCES
 15, rue Catulienne
 93200 Saint-Denis
 Tél. : 01 48 09 26 36
 Fax : 01 48 20 73 88
 profession.banlieue@wanadoo.fr
www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE

- La Préfecture de l'Île-de-France
- L'Acisé
- La DDASS de la Seine-Saint-Denis
- La Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté
- Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis
- Le Conseil régional de l'Île-de-France
- Les villes de la Seine-Saint-Denis
- La Caisse des dépôts
- Le Fonds social européen

- Besoins de main-d'œuvre et politiques migratoires*, Centre d'analyse stratégique, 143 p., 2006.
- CAI. *Les missions du FASILD*, FASILD, 11 p., 2005.
- « Contrat d'accueil et d'intégration : un marché de dupes ? », *Causes communes*, n° 48, 24 p., 09/2005.
- « Diplôme Initial de Langue Française (DILF). Outil d'intégration ou instrument de contrôle migratoire ? », *Savoirs et Formation*, n° 63, 47 p., 03/2007.
- L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, Cour des comptes, 38 p., 2005.
- L'accueil et l'intégration des primo-arrivants en Seine-Saint-Denis*, CLICOSS 93, 112 p., 2008.
- La formation des étrangers à la langue du pays d'accueil*, Sénat, collection : Les Documents de travail, 44 p., 2005.
- Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, Haut Conseil à l'intégration, La Documentation française, collection : Rapports officiels, 324 p., 2006.
- Le contrat d'accueil et d'intégration*, Comité de liaison pour la promotion des migrants et des publics en difficulté d'insertion, 72 p., 2003.
- Le contrat et l'intégration. Rapport à Monsieur le Premier ministre*, Haut Conseil à l'intégration, 162 p., 2003.
- Livret d'accueil. Vivre en France*, Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, 67 p., 2005.
- Plan départemental d'accueil et d'intégration des étrangers de la Seine-Saint-Denis*, Préfecture de la Seine-Saint-Denis, 50 p., 2007.
- Programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI)*. Région Île-de-France, Préfecture de la région Île-de-France, 53 p., 2005. ■

