



HOMMES & MIGRATIONS

Novembre-Décembre 1999

L'intégration des populations étrangères dans les Pays de la Loire

SIGRINE GENEST
MARC DEPRIESTER

Cet article reprend des éléments de l'étude préalable à l'élaboration d'un Programme régional d'Insertion des Populations Immigrées (PRIPI) dans les pays de la Loire commandée par la Préfecture de Région en 1996. L'enjeu de cette étude était triple : connaissance des caractéristiques de la présence des populations d'origine étrangère ; mise en synergie des acteurs et des interventions et propositions de modalités d'intervention de l'action publique. Elle a servi de base au PRIPI, signé en 1998 par le Préfet de région.

LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA PRESENCE DES POPULATIONS IMMIGREES DANS LES PAYS DE LA LOIRE

Il est évident que la multiplicité des définitions relatives à l'immigration, la faible lisibilité des sources et leur difficile actualisation ne permettent que de cerner des ordres de grandeur. Aussi, notamment en l'attente des résultats du dernier recensement, il s'agit plus de dresser un tableau impressionniste que de décrire avec précision une réalité.

La Région des Pays de la Loire est caractérisée par une présence quantitativement faible des populations immigrées en regard de l'ensemble du territoire national. L'ordre de grandeur de la " population étrangère " était, en 1996, de 50 000 personnes et, en 1990, avec 1,42 % de sa population totale, la Région des Pays de Loire était, après la Bretagne, celle où résidaient le moins d'étrangers sur le territoire français (moyenne nationale : 6,3 %). Maintien d'une forte fécondité, importance du secteur agricole, situation géographique à l'écart des routes migratoires, résistances traditionnelles d'un pays rural sont autant de facteurs explicatifs de cette faiblesse.

Cette faible importance n'est pas synonyme d'absence de problèmes d'intégration. Ceux-ci sont à mesurer à l'aune de deux caractéristiques essentielles des mouvements migratoires dans les pays de Loire : le caractère relativement récent de l'immigration et la répartition territoriale à la fois concentrée et dispersée.

Une immigration relativement récente

Le développement de l'industrialisation des années 70-80, a constitué le principal moteur de l'arrivée des migrants originaires des pays non européens, de façon légèrement décalée en regard du reste de la France. C'est ainsi qu'entre 1975 et 1982, la population étrangère a cru de 28,5 % contre 7,1 % sur la France entière ; de même, de 1982 à 1990, elle a cru de 7,5 % alors que la part des étrangers en France diminuait de 3,1 %. Les statistiques des titres de séjour montrent que, si cette évolution s'est fortement ralentie, elle est restée positive

de 1990 à 1995. C'est en Loire -Atlantique que ce mouvement s'est fait sentir avec le plus d'ampleur : 66,6 % de 1975 à 1990 et 24,2 % de 1990 à 1995.

À la présence des Portugais (l'immigration espagnole et italienne étant très faible) s'est alors ajoutée celle des maghrébins puis des turcs. C'est ainsi que la proportion d'étrangers originaires de pays Hors CEE dans la région est supérieure à celle constatée au niveau national (71,7 % contre 63,5 %). Si les communautés marocaines et portugaises sont les plus représentées (respectivement 22 % et 17 % du total des étrangers) il faut signaler que la proportion des turcs est actuellement supérieure dans les Pays de la Loire à celle observée sur l'ensemble de la France.

Cette caractéristique a plusieurs conséquences sur la problématique de l'intégration :

- Compte tenu de l'aspect essentiel de la dimension temporelle dans la dynamique d'intégration, le chemin à parcourir peut être plus long pour certains groupes, notamment du fait du phénomène de regroupement familial, parfois assez tardif (cas des Turcs et des Africains).
- La population étrangère des pays de la Loire est particulièrement jeune : près de 40 % de la population étrangère a moins de 25 ans contre 25 % pour la France entière. En relation avec cette jeunesse, le nombre moyen de personnes par ménage est lui aussi, relativement élevé. Ceci est également vrai au sein même des communautés marocaines et turques.
- Les deux caractéristiques entrent en résonance avec la montée des difficultés économiques, des phénomènes de précarité et d'exclusion dans la mesure où ceux-ci touchent une population peu qualifiée et non encore stabilisée dans sa trajectoire d'intégration. Ainsi peut-on observer un taux de chômage particulièrement important (30,7 % en 1990 qui atteignait 42 % en 1996).
- Le caractère récent de cette immigration explique également, en partie, la concentration des populations immigrées dans les quartiers d'habitat social dont la construction a été concomitante de leur arrivée.

Une répartition territoriale à la fois concentrée et dispersée

La région pays de Loire se distingue d'autres régions françaises par la conjonction de deux phénomènes liée à la diversité de sa configuration urbaine, une forte concentration dans les quartiers d'habitat social et une dispersion dans le tissu rural.

L'une des caractéristiques de la région est en effet d'accueillir très largement les ménages étrangers dans le parc social (50 % des ménages étrangers vivent dans un logement HLM contre 28 % au niveau national). Elle constitue la toile de fond de l'actuelle concentration dans certains quartiers déterminés au niveau des principales agglomérations : Nantes, le Mans, Angers et, dans une moindre proportion, Laval et au niveau de certaines villes moyennes comme Cholet et Saumur. Aux mécanismes du marché du logement et aux systèmes d'attribution qui tendent à faire accéder les ménages étrangers aux secteurs les moins chers et donc les plus dévalorisés du parc s'ajoutent la concentration de l'offre de grands logements et les regroupements communautaire pour expliquer ces phénomènes.

La deuxième caractéristique est la dispersion en milieu rural, particulièrement dans les départements de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne et, dans une moindre mesure, dans le Maine et Loire. Les causes de cette dispersion sont plus diverses : activité agricole dans la Sarthe et le Maine et Loire, dispersion des activités industrielles en Vendée, dispersion volontaire des réfugiés à partir des pôles que constituent les centres de réfugiés en Vendée et dans la Sarthe...

Ces deux caractéristiques d'ensemble se déclinent de façon différente selon les départements : en Loire -Atlantique, les populations étrangères sont concentrées dans l'agglomération nantaise (77 % des étrangers du département) ; en Maine et Loire, elles sont concentrées à Angers, Saumur et Cholet mais sont également présentes en milieu rural ; en Sarthe, elles sont à la fois concentrées dans l'agglomération du Mans (32 %) et dispersées dans les communes rurales (42 %) ; en Vendée, elles sont concentrées à La Roche sur Yon (21 %) et dispersées dans les communes rurales (29 %) ; enfin, en Mayenne, elles sont concentrées sur l'agglomération de Laval (35 %) et dispersées en milieu rural (20 %).

Ces caractéristiques exercent une influence certaine, à la fois positive et négative, sur les processus d'intégration.

Il semble que l'on puisse affirmer que cette répartition territoriale a une influence négative sur les possibilités d'intégration à ses deux pôles extrêmes :

La concentration dans certains sous-ensembles du parc à un effet de visibilité qui, conjugué aux difficultés que rencontrent les locataires dans leur ensemble (précarité économique), provoque des phénomènes de stigmatisation du quartier ou sous-quartier et des attitudes de rejet de la présence des populations immigrées. Le paradoxe est que, c'est là où il y a paupérisation, où les situations des immigrés et des Français sont les plus proches, où les phénomènes d'exclusion sont sensibles, que s'exprime le plus vivement la différenciation, sinon le rejet selon le phénomène classique du bouc émissaire que l'on pourrait résumer ainsi : " Je suis pareil, je

cherche à me distinguer ").

Les remarques et les analyses des acteurs convergent pour mettre en exergue le rôle nouveau joué par la jeunesse dans ces processus de stigmatisation. Par leur nombre, leur présence sur l'espace public, leur attitude provocatrice liée à leur mal être, les jeunes d'origine étrangère jouent un rôle multiplicateur et de mise en scène des problèmes sociaux.

La dispersion n'est pas non plus toujours favorable à l'intégration, à la fois parce que l'immigré, nouvel arrivant particulièrement, ne dispose pas de réseau de proximité capable de créer un milieu suffisamment sécurisant : le repli sur la cellule familiale est alors le seul recours et parce que la société d'accueil ne dispose pas des moyens d'assurer les éléments minimum nécessaires à l'intégration : absence de structures spécifiques (apprentissage du français, information) et inadaptation de sa société locale. Elle peut également renforcer des phénomènes de rejet que l'on pourrait traduire par : " je suis différent, je ne connais pas et j'ai peur ".

Des capacités d'intégration de la société relativement faible

Ces deux caractéristiques conjointes ont une influence déterminante sur la problématique régionale de l'intégration :

- La faible importance quantitative liée aux effets de dispersion et de concentration a pour conséquence un niveau global d'acculturation et donc de capacités d'insertion à court terme de la société d'accueil relativement faible. Les moyens n'ont pas été historiquement construits et les outils et acteurs de l'intégration restent peu organisés tant au niveau de chaque département qu'au niveau de la Région.
- Le caractère relativement récent de l'immigration encore alimentée par les flux restreints du regroupement familial renforce l'importance de l'enjeu que représente la place des jeunes issus de cette immigration. Ces jeunes sont et seront de plus en plus nombreux dans les prochaines années et la question de leur place dans la société française et dans les sociétés locales sera centrale pour la cohésion sociale.
- L'évolution de la relation entre la structure du tissu économique, le marché du travail et les spécificités des secteurs d'emploi originels des immigrés ont amené à un développement particulièrement important du chômage des étrangers. C'est ainsi, par exemple, que la crise de l'activité industrialo-portuaire de l'agglomération nantaise a eu un impact dramatique sur les populations étrangères peu qualifiées. On peut estimer à environ 40 % la proportion de la population active étrangère demandeuse d'emploi, les populations originaires du Maghreb (taux de chômage de 55 %) et de Turquie (taux de chômage de 65 %) étant particulièrement touchées. La précarisation des conditions de vie a de nombreux effets tant au niveau matériel (faiblesse des ressources, captivité résidentielle) qu'au niveau de l'insertion sociale. À la fragilisation psychologique correspond une délégitimation de l'autorité parentale et un repli qui peut se traduire de façon individuelle (isolement) ou collective (fréquence du communitarisme). Les conséquences de cette précarisation sont d'autant plus importantes que les immigrés tenaient de leur emploi, leur principale légitimité en regard de la société française.

LES ENJEUX DE L'INTEGRATION

Si nous avons essayé de dessiner le paysage régional de l'immigration, c'est-à-dire de dégager ses spécificités à la fois historiques et géographiques, il n'en reste pas moins que la problématique de l'intégration ne s'exprime pas différemment au niveau régional qu'au niveau national et que son abord par les politiques publiques ne présente pas de spécificités fondamentales.

L'intérêt de la démarche engagée dans le cadre du PRIPI a été de faire exprimer par les différents acteurs, au premier rang desquels les services de l'Etat, la façon dont ils percevaient ces questions et la manière dont ils essayaient d'y répondre.

Nous n'avons pas la prétention ni de couvrir l'ensemble du champ, c'est ainsi que nous avons dû laisser de côté les politiques culturelles et sociales, ni d'effectuer une évaluation des politiques publiques en la matière. Notre ambition était de effectuer une lecture transversale propre à poser les bases de ce qui pourrait être une politique d'intégration au niveau régional, c'est-à-dire une politique qui dépasse et transversalise les politiques sectorielles qu'elles soient spécifiques ou de droit commun.

Comme tous ces termes fortement usités, celui d'intégration nécessite de préciser l'acception dans laquelle nous l'entendons : phénomène complexe qui peut être envisagé soit du côté inégalitaire de l'absorption d'un élément dans un ensemble plus vaste, soit du côté égalitaire de l'échange, il rend compte d'un entre deux identitaire marqué par un double mouvement qui concerne tous les groupes sociaux, celui du repli sécurisant (retour aux

origines-ressourcement) et celui de l'ouverture stimulante (captage-apprentissage-découverte).

En regard de ce mouvement intégrateur, les freins ont souvent par le passé été essentiellement identifiés comme liés aux handicaps spécifiques des populations immigrées réductibles par une politique adaptée. Le ralentissement de l'immigration, la place nouvelle prise par les jeunes qui en sont issus dans un contexte de montée du chômage et de précarisation de l'emploi ont progressivement mis au premier plan les pratiques discriminatoires comme le principal frein à l'intégration. Dans le couple résistances des populations issues de l'immigration-résistances de la société d'accueil, ce sont ces dernières qui apparaissent désormais gripper la machine intégratrice et le décalage apparaît immense entre le constat établi et les politiques mises en œuvre, la plupart ayant pour principe la banalisation des réponses à l'ensemble des publics en difficulté, notamment dans les quartiers sensibles.

Ces difficultés s'enracinent dans les difficultés d'accès aux droits spécifiques, de franchissement des multiples barrières posées par le droit français, même si celles-ci se sont atténuées au cours de ces dernières années (et depuis la réalisation de notre étude référente).

Elles s'expriment par contre d'une manière particulièrement visible, tel le sommet de l'iceberg de la problématique de l'intégration, au travers de la question des jeunes dit des banlieues et de leurs comportements qualifiés d'incivil ou de délinquant.

Du traitement des handicaps à la gestion de l'entre deux relationnel

Les handicaps spécifiques des populations immigrées qui tiennent au caractère récent de leur présence en France, à leur connaissance imparfaite de la langue et des modes d'organisation de la société française, à des structures familiales et communautaires qui peuvent entrer en résistance, sinon en conflit, avec les exigences de la société d'accueil.

Ces problèmes, qui sont constitutifs de l'immigration, se renouvellent de façon quantitativement peu importante, avec les apports de nouvelles populations par l'intermédiaire de l'accueil des réfugiés et du regroupement familial.

Les difficultés de maîtrise de la langue pèsent toujours de façon sensible sur les possibilités d'intégration dans tous les domaines de la vie sociale. Elles concernent plus particulièrement les nouveaux arrivants et les femmes.

Plusieurs exemples ont montré les limites des actions mises en œuvre : la mise en œuvre du bénéfice des 200 heures de formation pour les adultes est apparue peu efficace, d'une part du fait de leur dispersion, d'autre part en raison du manque de coordination entre les différents acteurs ; la prise en charge spécifique des enfants et des adolescents qui s'effectue de moins en moins au sein des classes spécialisées, ne serait-ce que pour des problèmes de localisation, se heurte aux insuffisances de soutien des enseignants.

Les femmes, sont de plus en plus obligées de rechercher du travail pour compenser les pertes de revenu du conjoint et se trouvent confrontées à des problèmes d'adaptation au poste de travail (capacité à lire les noms de produits de nettoyage par exemple). Les actions d'alphabétisation dont elles constituent le gros des troupes ne jouent pas toujours un rôle décisif dans l'apprentissage de la langue dans la mesure où leur fonction de rencontre et de convivialité prédomine.

La sous-qualification d'une partie importante des populations issues de l'immigration est un des facteurs essentiels du chômage et, au-delà, de la disqualification sociale qu'elles subissent. L'un des principaux problèmes rencontrés est celui de l'inadéquation de la demande de formation au niveau de connaissance requis : la volonté d'accéder directement à l'emploi conduit les intéressés à demander directement un stage qualifiant pour lequel ils ne disposent pas de niveau nécessaire. Pour remédier à ce problème, ont été mis en place des parcours de formation entre le niveau de base (alphabétisation) et l'accès à l'emploi, les individus pouvant s'y insérer au stade qui leur convient. Plusieurs exemples notamment celui de Nantes permettent de confirmer l'intérêt de tels dispositifs.

En ce qui concerne les jeunes, si leurs difficultés ne diffèrent pas sensiblement de celles des autres jeunes issus de milieux modestes ou défavorisés, elles s'expriment de façon plus paradoxale. En effet à l'absence de choix, répond l'absence de motivation, créant les conditions de l'échec : les enfants de familles étrangères sont, à niveau égal, plus facilement orientés vers les filières techniques, moins valorisées, dans la mesure où leurs parents s'y opposent moins que les autres mais ils se trouvent plus souvent en situation de refus lorsqu'ils ont l'impression d'être poussé vers les métiers qu'ont faits leurs pères ou vers les branches dans lesquelles ils ont travaillé...

C'est dans le champ de l'éducation que la distance culturelle est le plus souvent perçue comme obstacle à l'intégration. Deux domaines ont été particulièrement mis en exergue par les différents acteurs concernés, celui de l'enseignement des cultures d'origine et celui de l'accompagnement scolaire.

Conçu au départ pour permettre le retour au pays, le système où les enseignants sont choisis et payés par le pays d'origine mais théoriquement intégrés et contrôlés par l'Education Nationale est fortement remis en question.

Intégré au temps scolaire (comme à Cholet), il prive les élèves concernés d'une partie des cours et institutionnalise une mise à l'écart ; effectué en dehors du temps scolaire, il se trouve en décalage total avec le reste de l'enseignement et induit des surcharges de travail pour les élèves.

Les relations avec les autres enseignants dépendent en grande partie de la possession de la langue française par l'enseignant concerné, (le problème étant particulièrement aigu pour les turcs) mais également du caractère plus ou moins religieux de l'enseignement.

S'il y a un relatif consensus pour souhaiter qu'aux ELCO se substitue un enseignement en langue étrangère pris en charge par l'Education Nationale, les attitudes des enseignants semblent se partager entre refus et tentatives de collaboration en fonction des convictions et des énergies disponibles.

Effectué hors de l'institution scolaire, essentiellement dans un cadre associatif, l'accompagnement scolaire concerne une proportion importante d'enfants issus de l'immigration.

Il constitue un terrain privilégié pour les luttes d'influence et les combats idéologiques, certains accompagnements scolaires étant pris en charge par des associations étrangères plus ou moins directement liées à une communauté déterminée.

L'intérêt de cette implication peut être de créer des ponts, un espace de dialogue entre associations et institutions, de favoriser les relations entre famille et milieu scolaire. La limite réside dans le repli identitaire et le prosélytisme religieux dont certaines associations peuvent être porteuses.

L'enjeu dans ce domaine est celui de la constitution d'un partenariat local autour de la mise en place de CLAS (Chartes Locales de l'Accompagnement Scolaire) devant notamment permettre le développement de la formation des bénévoles, seule garante d'une adéquation aux objectifs de renforcement des lieux écoles/famille.

Ce qu'ont révélé les exemples pris dans les différents domaines est la progressive inadéquation des structures spécifiques à l'évolution du contexte socio-économique (alphabétisation et formation, enseignements en langues étrangères, accompagnement scolaire...) Ce qui conduit à rendre nécessaire la prise en compte des spécificités dans le cadre du milieu de travail et dans le milieu scolaire en accord avec les motivations qui émergent au sein du parcours des individus.

Il ne suffit pas pour autant de banaliser les actions éducatives en les faisant assurer par le service public ou par les entreprises, encore faut-il effectuer un travail de ré-interrogation des modes de fonctionnement des institutions scolaires comme de la formation professionnelle au sein des entreprises.

L'enjeu est de faire reconnaître l'entre-deux culturel comme un espace relationnel que l'action publique doit gérer notamment au travers d'une mise en réseau des acteurs.

Une discrimination rampante, premier frein à l'intégration

Inégalité de traitement entre une partie des populations issues de l'immigration et le reste de la population française, la discrimination s'exprime particulièrement dans les domaines de l'emploi, du logement et des activités sportives et ludiques et interroge les fondements des principes républicains de l'intégration.

L'importance des phénomènes de discrimination à l'embauche est apparue avec évidence au travers des analyses et témoignages apportés par les représentants des DDTE, ANPE, Mission Locale et PLIE sur les différents départements, à l'exception de la Vendée.

Cette discrimination ne touche pas l'ensemble des populations issues de l'immigration, mais particulièrement les personnes originaires d'Afrique Noire, du Maghreb et de Turquie auxquelles il faut ajouter les personnes originaires des DOM-TOM pour peu que leur couleur de peau soit suffisamment marquée.

Elle concerne non seulement les personnes dites de la première génération, mais également et surtout, les jeunes dont une proportion importante est de nationalité française.

Certains secteurs semblent leur être plus ou moins fermés, par exemple le commerce au Mans, la restauration et les entreprises de transport à Angers.

Ces pratiques discriminantes, souvent souterraines mais parfois avouées, peuvent prendre appui à la fois sur certaines difficultés de maîtrise du français, des niveaux de qualification insuffisants (mais les niveaux d'exigence sont souvent nettement plus élevés que pour les Français) et sur les problèmes de comportement de certains jeunes dont les principaux moyens de défense sont la fuite ou l'agressivité et qui contribuent à stigmatiser l'ensemble de jeunes, essentiellement maghrébins (problème particulièrement soulevé à Cholet au niveau des comportements de groupe).

Elles peuvent aussi être l'expression d'un racisme latent ou patent ou résulter de l'application d'une préférence nationale (elles ont des conséquences parfois dramatiques en termes d'abandon ou de révolte). Ces discriminations ont tendance à provoquer des effets en chaîne au niveau de l'orientation et de la formation et ceci en fonction du critère d'efficacité :

- les organismes de formation sont jugés à l'aune de leurs réussites en termes d'accès à l'emploi et certains peuvent être tentés de réduire les risques en prenant le minimum de jeunes d'origine

maghrébine ou africaine.

- pour l'ANPE également, la politique de prospection de l'offre peut se réaliser au détriment de la qualité du traitement de la demande (exemple en Mayenne).

Un certain nombre d'initiatives semblent relativement efficaces et porteuses d'espoir. Nous pouvons ainsi citer :

- les liens établis avec les entreprises dans le cadre des PLIE semblent porteurs pour l'insertion des adultes ayant déjà une expérience professionnelle. C'est ainsi qu'à Nantes le nombre de sorties positives des personnes issues de l'immigration est proportionnellement supérieur à celui de l'ensemble des adhérents du PLIE
- Certaines actions exemplaires comme les chantiers écoles, particulièrement à Angers permettent de montrer aux entrepreneurs les possibilités d'insertion par le travail des jeunes.

Parallèlement, commençaient à se mettre en place au moment de l'étude des " réseaux de parrainage " et certaines embauches ethniquement ciblées pour des emplois de médiation.

La lutte contre la discrimination à l'embauche constitue encore un champ peu balisé, peu exploré dans la mesure où il nécessite une confrontation directe au modèle de l'entreprise parfois très éloigné de celui des services publics et particulièrement des services de l'Etat.

De fait, la quasi-totalité de ces initiatives rentrent dans le cadre d'une démarche concernant les jeunes en difficulté dans leur globalité, de façon que l'on pourrait dire banalisée en regard des pratiques discriminatoires dont font l'objet les populations d'origine étrangère. L'on est loin est constats réalisés par les syndicats (Cf. enquête réalisée pour le compte de la CFDT) sur les pratiques quotidiennes de discrimination au sein des entreprises.

Ces constats rejoignent ceux réalisés dans les domaines de l'accès au logement, des pratiques sportives (les attitudes de certains clubs sportifs ont pour conséquence directe la création de clubs aux caractéristiques communautaires) et enfin de l'accès aux discothèques discriminations qui touchent directement les jeunes d'origine étrangère et sont ressenties comme humiliantes et agressives.

Si l'énonciation du problème des discriminations est non seulement devenu possible mais considéré comme nécessaire par les acteurs de l'intégration, la tendance à la banalisation des réponses, par peur de stigmatisation supplémentaire reste importante. Comme l'a énoncé Daniel Béhar, le chantier de la lutte contre les discriminations est à présent ouvert ; reste à le concrétiser, notamment au niveau de l'entreprise où, comme il l'exprime " la question centrale pour l'entreprise, c'est d'observer dans son fonctionnement actuel, ses systèmes de recrutement par exemple, les processus de discrimination pour les traiter " .

L'accès aux droits spécifiques : du rite de passage au sentiment d'injustice

La question de l'accès aux droits qui régissent la présence en France des étrangers et leurs possibilités d'accès à la nationalité française revêt une importance fondamentale dans le processus d'intégration car elle réfère directement à la précarité de leur statut et à la légitimité de leur présence en France.

Cette précarité, qui peut être assumée voire revendiquée, notamment lorsque le retour au pays reste une préoccupation, peut être un facteur de blocage du processus d'intégration, à la fois en terme concret, matériel au niveau de l'emploi, de l'accès aux droits sociaux, de la possibilité de vivre en famille et, en terme de reconnaissance, en pouvant générer des sentiments d'injustice, des attitudes de repli, voire de rejet.

Ces problèmes sont d'autant plus sensibles que les possibilités de retour se sont amenuisées en fonction de la situation des pays d'origine (Algérie par exemple) et en fonction des capacités d'épargne en France (très réduites du fait de la précarité économique) ce que l'on peut traduire par le développement d'une certaine captivité.

La principale question soulevée par les modalités d'application de cette réglementation spécifique est celle de l'accueil.

L'accueil des étrangers et de leurs enfants revêt une importance particulière dans le processus d'intégration : c'est, en relation avec les institutions qui en ont la charge, dans des moments et des lieux définis que se forment les représentations de la société dite " d'accueil " dans son aspect le plus codifié, le plus légitime. Ces démarches administratives constituent, en quelque sorte, un rite de passage plus ou moins difficile et la nécessaire confrontation à la loi est une épreuve qui peut être plus ou moins bien. L'humiliation ou le sentiment d'injustice peuvent être, dans un contexte de " crispation " des freins durables au processus d'intégration. La qualité de cet accueil apparaît dépendante de nombreux facteurs étroitement liés : les conditions matérielles qui constituent le cadre de la relation et peuvent influencer tant sur l'attitude de l'usager que sur celle de l'agent concerné, la reconnaissance et la valorisation du travail des agents, leur niveau de compétence tant au niveau du contenu (connaissance du droit) qu'au niveau de la gestion de la relation, et enfin, le contexte local et national dans lequel se situe la relation.

Autrefois confié à des organismes spécialisés (bureaux d'accueil), souvent associatifs, qui jouaient un rôle de médiation, l'accueil est à présent directement et uniquement assuré par les administrations concernées. Or, celles-ci ne se sont pas toujours bien adaptées à cette nouvelle responsabilité.

Comme dans tout service public, les difficultés sont dépendantes du volume des dossiers traités, aussi ne s'étonnera-t-on pas que ce soient dans les départements de Loire Atlantique et du Maine et Loire qu'elles soient les plus importantes.

C'est ainsi qu'à Nantes, le système d'accueil sur rendez-vous, qui permet de limiter les problèmes d'attente au guichet, conduit à l'extension des délais d'instruction des dossiers et de délivrance des pièces dont les conséquences se font sentir tant au niveau des actes de la vie courante qu'au niveau de l'emploi et de l'obtention de droits sociaux.

A Angers, l'inadaptation des locaux a conduit à situer l'accueil des primo-arrivants dans une annexe où se trouve également la police, ce qui crée une situation parfois peu favorable au dialogue.

Par contre, à Laval, la polyvalence apparaît comme favorable à la création d'une bonne ambiance de travail ; au Mans, l'accueil personnalisé (réception assise), permet une confidentialité jugée comme positive.

Dans l'ensemble des Préfectures, les formations à l'accueil (qui sont non spécifiques aux étrangers) restent très ponctuelles et apparaissent insuffisantes pour répondre aux exigences de ce qui constitue de plus en plus un véritable métier.

Le droit applicable aux étrangers s'avère particulièrement complexe, notamment du fait de l'importance de ses évolutions récentes.

Les problèmes que posent sa connaissance par les agents chargés des contacts avec le public apparaissent comme avoir de graves conséquences, notamment relationnelles : les agents semblent bien souvent ne disposer que de données simplifiées et donc incomplètes, qui ne permettent pas de répondre aux cas complexes ; une première réponse peut être donnée oralement qui s'avérera inexacte après examen détaillé du dossier (parfois à l'initiative du demandeur) : l'impression laissée est alors celle d'une discrimination, d'une injustice créatrice d'agressivité.

L'apprentissage se fait sur le tas et les agents sont souvent laissés sans consignes suffisantes, ce qui ouvre la porte aux conflits d'interprétation des textes.

Ces problèmes, qui peuvent se poser au sein même des services qui ont la responsabilité de l'instruction, sont encore plus évidents au niveau des mairies dont les pratiques fluctuantes ont été révélées à l'occasion du débat sur les certificats d'hébergement.

À la complexité des circuits d'instruction et la multiplication des conditions d'obtention des pièces administratives, ne correspond pas toujours, tant s'en faut, la coordination nécessaire entre services.

Ainsi en est-il au niveau de la procédure de regroupement familial au sein de laquelle l'OMI occupe une place centrale mais n'entretenait au moment de notre étude aucun contact direct avec les autres institutions représentées localement. Aussi, une fois l'autorisation donnée, le suivi des familles, leur orientation, l'information sur leurs devoirs et leurs droits sont de moins en moins assurés compte tenu de leur dispersion. L'information s'avère de façon générale peu accessible en l'absence d'une lisibilité des réseaux existants.

Des problèmes sont également signalés au niveau de la Poste, des CAF, CPAM et Services Sociaux en polyvalence de secteur quant à l'information, l'orientation des personnes.

Les questions de traduction peuvent revêtir une importance décisive : si, dans certains secteurs, des réseaux de traduction existent (exemple de l'ASAMLA à Nantes dans le domaine de la santé), l'on passe bien souvent de l'aide bénévole du parent ou ami, souvent insuffisante, au traducteur assermenté (dont le coût s'avère bien souvent excessif).

L'absence de coordination et de dispositif d'information du public, avait pris un caractère particulièrement problématique en ce qui concerne la manifestation de volonté heureusement supprimée.

De façon transversale, la nécessité d'une mise en réseau plus structurée ainsi que le développement de formations des agents du service public ont été soulignés par de nombreux acteurs.

Les jeunes et l'insécurité : un phénomène restreint, une nuisance extrême

La question à la fois la plus visible et la plus limitée quantitativement est celle des jeunes, le plus souvent en groupes ou en bandes, qui, par leur attitude, mettent en cause les institutions, parfois de manière violente et peuvent générer localement un sentiment d'insécurité. Les problèmes mentionnés tant au Mans qu'à Nantes, Cholet et Laval, ne concernent, à l'évidence, pas seulement les jeunes d'origine étrangère et peuvent ne revêtir qu'un caractère ponctuel.

Il ne faut certainement pas tant mettre l'accent sur l'importance du phénomène en lui-même que sur ce qu'il signifie : le phénomène est restreint, sa nuisance est extrême. Le sens qu'il revêt est à même d'éclairer l'ensemble de la problématique de l'immigration : symptôme particulièrement stigmatisant, il constitue en quelque sorte, un précipité des autres problèmes.

La concentration de ces jeunes dans certains quartiers, la façon dont ils expriment leur révolte et leur déchirement identitaire, y compris en terme de petite délinquance, constitue la face visible du problème de l'immigration tel qu'il est fabriqué par le système de représentation de l'opinion publique tant au niveau des médias qu'au niveau des quartiers concernés eux-mêmes.

Les symptômes repérés par les acteurs concernés, au premier chef les intervenants sociaux des quartiers sensibles, peuvent être, de façon schématique, répartis en plusieurs types :

- la provocation, qui constitue un mode d'appel à la réponse institutionnelle, au dialogue, tout en pouvant prendre un caractère de confrontation plus ou moins violente (destruction d'équipements de quartier par exemple),
- la révolte, expression momentanée et le plus souvent de groupe du caractère insurmontable des contradictions,
- le repli identitaire sur les valeurs culturelles, familiales, religieuses, liées au pays d'origine, ce repli pouvant se conjuguer avec un repli territorial sur le quartier,
- la marginalisation au travers de réseaux d'économie parallèle (liés au trafic de drogue par exemple),
- le " décrochage ", terme emprunté à une équipe de prévention de Nantes (APS) pour désigner la perte de repères qui peut aller jusqu'aux problèmes dits psychiatriques.

Ces problèmes mettent le plus souvent en échec de façon patente les institutions et les acteurs de terrain. Au-delà de l'alternative prévention-répression, de nouvelles modalités d'action émergent comme l'aide à la structuration de groupes et associations à vocation culturelle et/ou sportives, porteurs de nouvelles valeurs identitaires et constituant un vecteur de reconnaissance extérieure, le travail mené avec les " décrocheurs " de façon individuelle grâce à une mise en réseau d'acteurs de terrain, la mise en place de dispositifs de médiation...

Si ces problèmes sont si difficiles à aborder (compte tenu des dangers de stigmatisation que contient leur simple énoncé) et à résoudre, c'est en grande partie parce qu'ils sont la résultante de l'ensemble des questions et processus préalablement décrits.

Une politique d'intégration, pourquoi ?

L'idée d'élaborer un Programme Régional d'Insertion des Populations Immigrées (procédure créée en 1983) peut paraître radicalement obsolète alors même que les populations immigrées sont devenues populations d'origine étrangère et que le traitement de la question des banlieues par la politique de la ville est devenue, sous forme de discrimination positive, le principal outil de l'action publique.

Si parler de politique d'intégration peut encore avoir un sens, il est à chercher dans deux directions :

La première est de rappeler que les problèmes d'intégration qui subsistent ne sont pas seulement liés à un processus de ségrégation socio-spatiale mais à la disjonction entre les différents processus d'intégration. C'est ainsi que si les jeunes issus de l'immigration se perçoivent comme intégrés culturellement, ils ne le sont que partiellement économiquement et encore moins symboliquement.

La seconde est de reposer la responsabilité de l'Etat et de ses services au sein de l'action publique dans une politique de lutte contre les discriminations.

Une telle politique d'intégration ne doit plus se cacher derrière la délégation aux associations ou derrière l'application du principe de traitement égalitaire. Elle ne peut plus se limiter ni à la superposition d'actions sectorielles ni à la banalisation des interventions, fussent-elles territorialisées.

Elle se doit de remettre en question les normes et processus qui produisent l'exclusion dont certains groupes d'origine étrangère sont plus que d'autres victimes, et interpellé les acteurs sur les différents rôles qu'ils jouent dans leur fabrication.