

# Actualités sur...

## ... l'intégration et la ville

Bulletin d'information diffusé par l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville  
ORIV Alsace

### VIE DE L'ASSOCIATION

#### PERSPECTIVES

##### Déploiement de certaines activités de l'ORIV en Lorraine

Dans l'« Actualité sur l'intégration et la ville » du mois dernier, il était question du changement de statut de l'association ORIV, notamment concernant ses territoires d'intervention. Ainsi, très concrètement, à compter du second semestre 2009, l'ORIV va développer une **fonction de centre de ressources dans le domaine de la prévention des discriminations et dans celui de la politique de la ville en Lorraine**. Avec l'appui financier de l'Etat et de l'Acse, l'ORIV va cibler son intervention sur les **métiers de base d'un centre de ressources**, à savoir la mise à disposition de ressources (diffusion d'informations, mise à disposition de données...), l'organisation de temps d'échanges (réunions thématiques et/ou spécifiques à certains publics, par exemple les délégués du Préfet) permettant la confrontation des pratiques et des appuis plus spécifiques sur site.

Cette démarche va se faire en lien étroit avec les acteurs du territoire lorrain déjà parties prenantes de ces thématiques. Elle nécessitera notamment au cours du second semestre, dans le domaine de la politique de la ville, un travail d'identification par le biais d'une enquête (par entretien téléphonique) des attendus, besoins et ressources des différents acteurs pour apporter des ressources adaptées et optimiser les temps d'échanges et les appuis. Dans le domaine de la prévention des discriminations, compte tenu de la richesse et du nombre d'actions déjà menées en Lorraine sur le sujet (projet Talents, plans de prévention et de lutte contre les discriminations), le travail consistera en l'analyse et la mise en valeur des ressources existantes et des acteurs en présence.

#### ACTUALITES

##### Un nouveau cadre d'intervention pour le centre de ressources « politique de la ville »

Depuis les décisions du Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998, l'ORIV est reconnu comme l'un des **centres de ressources régionaux de la politique de la ville**. A la suite du Comité Interministériel des Villes du 9 mars 2006, qui a réaffirmé l'importance des centres de ressources dans le domaine de la politique de la ville et qui annonçait leur développement, l'Etat a souhaité se doter d'un cahier des charges précisant les modalités d'intervention de ces centres et leur lien avec l'Etat. Il a été transmis aux préfets de région par lettre-circulaire du 13 septembre 2006.

Il y est précisé que « les centres de ressources exercent principalement une mission d'accompagnement et de qualification des professionnels concernés par la politique de la ville et plus largement des acteurs du développement territorial : élus, agents des services de l'Etat et des collectivités territoriales, intervenants sanitaires et sociaux, acteurs associatifs, bailleurs sociaux, opérateurs économiques. Leur intervention s'inscrit dans la logique de l'animation d'un travail collectif, sa restitution et sa mise en débat. Les centres de ressources privilégient les allers-retours entre action et réflexion ; les

suite ci-contre...

#### LE CENTRE DE DOCUMENTATION SERA FERME DU 13 JUILLET AU 31 AOUT INCLUS

##### ...suite

échanges entre les différents acteurs impliqués et les chercheurs permettent une meilleure connaissance et l'approfondissement des problématiques et des pratiques. Cette approche favorise la formation réciproque, l'échange d'expériences, le partage des savoir-faire et leur essaimage. »

La politique de la ville ayant connu de nombreuses évolutions depuis 2006 et le nombre de centres de ressources ayant fortement augmenté, le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes a décidé de réactualiser ce cahier des charges afin d'optimiser les interventions des centres de ressources. Ce travail est en cours et devra donner lieu à la diffusion d'ici la fin de l'année d'une nouvelle circulaire précisant le cadre d'intervention des centres de ressources dans le domaine de la politique de la ville et leurs liens avec les acteurs publics.

#### RETOUR SUR...

##### Rencontre de l'ORIV...

Une rencontre de l'ORIV s'est tenue à la Maison des associations à Strasbourg, le 16 juin 2009, avec Laurent MULLER, Maître de conférence en sociologie à la Faculté des Sciences sociales de l'Université Marc Bloch et membre du laboratoire « Cultures et sociétés en Europe ». Durant cette rencontre, ce dernier s'est appuyé sur son livre « Les résidents étrangers à Strasbourg » édité récemment. A partir de matériaux issus d'entretiens, d'observations participantes, d'analyses de documents et d'apports théoriques, en particulier de Georg Simmel, il s'est intéressé, dans cet ouvrage, aux expressions de l'altérité à Strasbourg. Après avoir explicité les raisons qui sont à l'origine de son livre et précisé des points de méthodologie (en particulier son souci constant tout au long de son travail de mêler terrain et théories), il a présenté, lors de son intervention, les grandes lignes de son analyse. Après un bref exposé de l'histoire de l'immigration en Alsace, il a proposé une série de portraits incarnant les principales figures de l'altérité du monde urbain contemporain : du jeune de banlieue à la musulmane voilée en passant par les nouveaux élus relevant de la « diversité », les membres très actifs d'associations ou les nombreux commerçants étrangers sans oublier celui du demandeur d'asile. Cette galerie de portraits, qui participe à la construction d'une visibilité plurielle de l'étranger, définit comme l'« Autre » par Simmel, a été ensuite le point de départ d'un échange avec les personnes présentes lors de la Rencontre.

### ZOOM DU MOIS

La notion d'intégration est une notion souvent connotée négativement et renvoyant à des sens multiples et différents selon les utilisateurs. En fait, le terme d'intégration désigne à la fois un processus, défini au départ sur un plan sociologique (cf. définition d'E. Durkheim, colonne de gauche), et les politiques qui ont pour objet de faciliter sa mise en œuvre. Cette notion a connu récemment de nombreuses évolutions en lien avec les choix gouvernementaux, les modifications législatives, notamment dans le domaine de l'entrée et du séjour des étrangers, et plus globalement avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Ce « zoom » se propose de rendre compte succinctement de ces évolutions et du contexte actuel.

Sur le plan des politiques publiques, ce n'est qu'à compter des années 80 que le terme « intégration » a été employé. Il faudra attendre 1991 pour disposer d'une définition officielle (cf. colonne de gauche). Elle va guider les politiques publiques en matière d'intégration tout au long des années quatre-vingt dix, sachant que l'accent sera principalement mis sur les actions visant l'accueil des primo-arrivants ou encore le soutien d'actions portées par les associations (via des financements du Fonds d'Action Sociale - FAS).

#### 2002, refonte de la politique d'intégration

Au lendemain des élections de 2002, le Président de la République, Jacques Chirac, annonce une refonte de la politique d'intégration (cf. discours de Troyes d'octobre 2002). Elle est principalement marquée par la notion de contrat et le renforcement de l'accueil des primo-arrivants avec la systématisation de certains principes, comme la connaissance du français (Cf. Actualités Sur... n°37 et n°45).

C'est ainsi que l'on a vu apparaître la notion d'intégration républicaine. L'émergence de cette notion dans le discours public coïncide avec l'inscription de cette dimension dans le droit. Jusque récemment la notion d'intégration n'avait pas de base législative. C'est chose faite avec les lois du 26 novembre 2003 et du 26 juillet 2006 (cf. définition, colonne de droite). Ainsi, au-delà d'une insertion sociale, professionnelle et culturelle, l'intégration comprend aussi une dimension « politique », dans la mesure où elle implique le respect des principes qui régissent la République française.

Cette période va être marquée par la création du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI). Il représente un engagement réciproque entre l'Etat d'une part, et le migrant, d'autre part. Obligatoire depuis le 1er janvier 2007, il est gratuit pour le bénéficiaire et conclu pour une durée d'un an et peut, dans certains cas, être prolongé d'une année supplémentaire. La loi du 24 juillet 2006 qui rend la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration obligatoire pour tout nouvel arrivant élargit son champ d'application aux mineurs entre 16 et 18 ans et précise son contenu. Il impose une formation civique portant sur les institutions françaises et les « valeurs de la République », ainsi qu'une formation linguistique (modulée suivant les besoins individuels et validée par un diplôme). S'y ajoutent des sessions d'information sur l'organisation de la société française, un bilan des compétences professionnelles et un « CAI Familles »<sup>1</sup>. Les formations sont gratuites. Compte tenu de ces évolutions, le Haut Conseil à l'Intégration, dans son rapport sur le « Bilan de la politique de l'intégration 2002-2006 », a proposé une nouvelle définition de l'intégration (cf. définition, colonne de droite).

#### 2007 : Un ministère dédié et une administration spécifique

S'il n'est pas nouveau de disposer en France de poste ministériel dédié à l'intégration (sous des formes et des appellations qui ont varié selon les périodes), la création en 2007, suite aux élections présidentielles, d'un Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement (devenue depuis Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire) constitue une nouvelle étape du fait de la constitution d'une administration spécifique qui a pris ses fonctions effectives à compter de 2009.

<sup>1</sup> Lorsque des enfants ont bénéficié du regroupement familial, leurs parents doivent conclure un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille en plus du contrat prévu pour tous les étrangers. Ils doivent s'engager à suivre une formation sur les droits et devoirs des parents en France, notamment sur l'obligation scolaire et l'autorité parentale.

#### L'intégration, une notion au sens multiple

Cette notion d'intégration a initialement un fondement sociologique. A ce titre, si on se réfère à Emile DURKEIM, sociologue, cette notion qui est au fondement du lien social, désigne à la fois :

■ Un état du système social : une société sera considérée comme intégrée si elle est caractérisée par un degré élevé de cohésion sociale,

■ La situation d'un individu ou d'un groupe qui est en interaction avec les autres groupes ou individus (sociabilité), qui partage les valeurs et les normes de la société à laquelle il appartient.

L'intégration est donc un processus qui s'inscrit dans la durée. Elle consiste en une participation effective, de l'ensemble des personnes appelées à vivre en France, à la construction d'une société rassemblée dans le respect de valeurs partagées telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux et des devoirs communs. L'intégration implique donc tous les domaines de la vie quotidienne et relève d'un enjeu transversal, partagé par tous les acteurs (migrants ou non).

La définition sociologique de l'intégration (on parle également d'intégration sociale) prend en compte une dimension normative et une dimension dynamique. Cette dernière, qui implique l'ensemble de la société, est généralement omise.

La mise en œuvre effective de la notion d'intégration par les politiques publiques a d'ailleurs le plus souvent mis l'accent sur l'aspect normatif.

#### Des définitions « publiques » récentes

La première définition « officielle » du terme d'intégration date de 1991 et résulte du Haut Conseil à l'Intégration (HCl) : «... il faut concevoir l'intégration non comme une sorte de voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion mais comme un processus spécifique : par ce processus, il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, dans cette complexité... ».

... suite colonne de droite...

A travers ce Ministère, le gouvernement veut agir simultanément sur deux plans :

- Gérer les flux de migrants nouveaux (contrôle des frontières, immigration choisie en lien avec les besoins de développement, contrôle renforcé...) [Cf. Actualités Sur... n°35]
- Favoriser l'intégration des personnes immigrées<sup>2</sup> présentes légalement sur le territoire.

## 2009, une politique d'intégration rédéfinie !

La circulaire en date du 7 janvier 2009 précise les contours de cette nouvelle politique d'intégration. L'action du ministère porte désormais sur la prise en charge « *des étrangers primo-arrivants en situation régulière, pendant les cinq premières années suivant leur arrivée en France. (...) A l'issue de cette période de cinq ans les étrangers ont vocation à être pris en charge, au même titre que les français d'origine étrangère ou non, par les dispositifs de droit commun pilotés par d'autres ministères et notamment ceux en charge de l'éducation nationale, de l'emploi, des affaires sociales, du logement et de la politique de la ville. L'action du ministère ira toutefois au-delà de cette période de cinq ans pour des publics confrontés à des problèmes spécifiques, tels que les femmes immigrés, les étrangers dont la naturalisation a été reportée pour insuffisance de connaissance linguistique ou les migrants âgés.* »<sup>3</sup>

Dans cette perspective, un nouvel opérateur a été créé en avril 2009 dans le champ de l'immigration et de l'intégration, sous tutelle du Ministère. Issu de la volonté du gouvernement, en lien avec la RGPP, de disposer d'une administration dédiée à l'intégration, l'Ofii (Office français de l'immigration et de l'intégration) fait suite à l'Anaem (Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations) dont il reprend les moyens humains.

La création de cet office concrétise également la nouvelle répartition des compétences et des moyens :

- Le Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et ce nouvel opérateur, l'Ofii, qui, conformément à la circulaire du 7 janvier 2009, sont responsables de l'intégration des étrangers en situation régulière, pendant les 5 années qui suivent la délivrance du premier titre de séjour.
- Le Ministère chargé de la ville et son opérateur, l'Acisé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) qui est responsable de « l'insertion » des populations issues de l'immigration, de la prévention des discriminations et de la promotion de l'égalité et de la politique de la ville.

## Une politique visant de « nouveaux publics »...

Parmi les publics prioritaires définis par la circulaire du 7 janvier 2009, deux font l'objet, pour des raisons différentes, de l'attention des pouvoirs publics. Il s'agit des femmes immigrées et des migrants âgés.

### Femmes immigrées : un public « traditionnel » de la politique d'intégration

L'image de l'étranger, perçu comme vivant en célibataire, venu pour travailler avant de repartir dans son pays, a longtemps rendu invisible la présence de leurs femmes (et de leurs enfants). Quant à la présence de femmes venues seules pour travailler, elle a longtemps, elle aussi, été occultée. Ce n'est que depuis la deuxième moitié des années 1970 que les femmes migrantes sont devenues les sujets de multiples articles, conférences, ouvrages, que ce soit dans le domaine de la recherche, au niveau institutionnel, politique ou médiatique. Les femmes immigrées constituent un « public traditionnel » de la politique d'intégration, considérant qu'elles sont le vecteur principal d'intégration.

<sup>2</sup> Le terme d'immigré renvoie à une personne née étrangère, dans un pays étranger, qui a migré et qui vit en France. Cette personne a pu, ou non, acquérir la nationalité française.

<sup>3</sup> Circulaire NOR IM/C/09/00053/C du 7 janvier 2009 sur la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière, p. 3

### ...suite de la colonne de gauche

A travers cette définition, le HCI indique que la conception française de l'intégration doit obéir à « une logique d'égalité et non à une logique de minorités ». Il considère, par ailleurs, que la persistance d'un lien entre l'individu et sa communauté d'origine ne s'oppose pas à sa participation à la société d'accueil. Mais il met également en avant l'évolution nécessaire et conjointe des capacités de la société dite d'accueil et des comportements des individus.

Dans un rapport, publié en 2007, sur le bilan des politiques publiques d'intégration menées entre 2002 et 2006, le HCI propose une nouvelle définition. Cette dernière tient compte des nombreuses évolutions ayant eu cours depuis 1991 : « L'intégration n'est pas l'assimilation : elle ne vise pas à réduire toutes ses différences. L'intégration n'est pas l'insertion : elle ne se limite pas à aider des individus à atteindre des standards socio-économiques satisfaisants – beaucoup ont su s'y hisser sans l'assistance de quiconque – quitte à leur ménager un compartiment où ils puissent vivre sans contact avec la société d'accueil, tant le mot société ne saurait, dans la conception française du terme, se comprendre que comme le siège d'interactions permanentes entre l'ensemble de ses membres, et non comme une simple juxtaposition de communautés cloisonnées. Mais l'intégration n'est pas non plus un simple processus moral voire caritatif, elle demande un effort réciproque, une ouverture à la diversité qui est un enrichissement mais aussi, une adhésion et une volonté responsable pour garantir et construire une culture démocratique commune. »

Au-delà de ces deux définitions proposées par le HCI, l'élément marquant a été l'inscription de la notion d'intégration républicaine dans le droit français. Ainsi, les lois du 26 novembre 2003 et du 26 juillet 2006 précisent que « l'intégration républicaine est appréciée en particulier au regard de son engagement [l'engagement du migrant] à respecter les principes qui fondent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance suffisante de la langue française ».

## ZOOM DU MOIS suite...

Ainsi le gouvernement, suivant les recommandations du Haut Conseil à l'Intégration, a fait des femmes de l'immigration un public prioritaire de la politique d'intégration qui a été refondée par le Comité interministériel à l'intégration (CII) d'avril 2003. Cet enjeu a été réaffirmé lors de celui du 24 avril 2006 et plus récemment dans la circulaire du 7 janvier 2009.

Mais force est de constater que le plus souvent ces femmes immigrées sont vues à travers les difficultés qu'elles rencontrent (dépendance, contrôle social, violences, illettrisme...) et non comme sujets de leur propre vie. Sans nier les écueils auxquels elles peuvent être confrontées, une action efficace nécessite également de relativiser cette réalité. C'est dans cette perspective que s'est inscrite la démarche de l'Agent de Développement Local pour l'Intégration du Bas-Rhin (ADLI). Un état des lieux sur les enjeux de l'intégration dans les communes du Bas-Rhin (hormis les agglomérations de Strasbourg et de Haguenau-Bischwiller-Kaltenhouse) avait fait, en effet, apparaître une vision assez stigmatisante des femmes immigrées, en particulier des femmes turques (majoritaires parmi les femmes immigrées sur le secteur). Il était fait état d'« isolement », de « contraintes », de « dépendance ». Les entretiens menés par l'ADLI<sup>1</sup> avec certaines femmes immigrées ont permis de montrer une réalité plus diverse et une grande variété de situations. On ne peut pas parler, en effet, des femmes immigrées de manière générique : chaque personne est singulière, chaque parcours est particulier. Des difficultés ont été identifiées, des manques (en matière de formations linguistiques, de lieux de rencontre, de mobilité, d'information...) sont apparus.

L'existence d'une forte solidarité a également été mise en évidence, d'abord au niveau familial, mais aussi au niveau du groupe d'appartenance et plus largement au niveau des femmes entre elles. Cette solidarité leur permet de s'entraider et de résoudre les difficultés auxquelles elles se trouvent confrontées dans leur quotidien. Au-delà du fait de pallier à certaines difficultés, certaines femmes se mobilisent également pour la mise en place d'actions (cours de français) ou pour accompagner d'autres femmes dans leurs démarches de recherche d'emploi par exemple. L'identification des éléments relatifs au vécu de la personne, à ses « ressources » et au contexte (familial, social et économique) dans lequel elle évolue, est un enjeu, par rapport aux professionnels, afin d'adapter les prises en charge.

## Les migrants vieillissants : un public « nouveau » !

L'image de l'étranger, évoquée précédemment, a également occulté le vieillissement de ces personnes venues travailler en France et qui sont maintenant à l'âge de la retraite et vieillissent en France. Or, la population immigrée âgée est numériquement significative et en augmentation. Il a fallu attendre les années 80 pour qu'apparaissent les premiers embryons de connaissance sur le vieillissement des personnes âgées immigrées en France et les politiques publiques n'ont pris en compte que tardivement cette question. En effet, ce n'est qu'à la fin des années 90 que les institutions nationales s'y sont intéressées, ceci par une entrée spécifique : les conditions de vie très dégradées rencontrées par certains vieux immigrés dans les foyers de migrants. Mais, ce n'est qu'au début des années 2000 que ce public a été perçu dans sa diversité.

Ainsi en mars 2005, le Haut Conseil à l'Intégration éditait un rapport sur « la condition sociale des travailleurs immigrés âgés ». Depuis, de nombreux rapports ont été publiés.

<sup>1</sup> *Vécu de femmes immigrées dans le Bas-Rhin : des stratégies pour pallier aux difficultés, Dossier thématique - ORIV - juin 2009*  
Téléchargeable sur : [www.oriv-alsace.org](http://www.oriv-alsace.org)

## ... suite

Les migrants vieillissants rencontrent des difficultés qui leurs sont propres, résultant de leur trajectoire migratoire (revenus faibles, isolement familial pour ceux résidant en foyer, difficultés pour comprendre les rouages administratifs du fait d'une imparfaite maîtrise du français, vieillissement plus précoce du fait de leurs conditions de travail...) et d'autres qui correspondent au processus « normal » de vieillissement. Leur prise en charge, tout en étant globale, doit donc tenir compte de leurs spécificités, facteurs de fragilité supplémentaire. Un certain nombre de difficultés persistent, cependant, en terme d'action publique. La question des migrants âgés reste en effet une réalité peu connue des professionnels, réalité plurielle présentant des grandes disparités selon les origines et les trajectoires de vie. L'accès à l'information et aux droits de ce public est également à améliorer. Mais, si la reconnaissance d'une problématique « migrants vieillissants » a demandé du temps, la prise en charge de ces derniers par les politiques publiques est facilitée (par rapport à celles des femmes immigrées) par le fait qu'ils peuvent relever d'une action de droit commun via leur intégration dans les Plans ou Schémas gérontologiques.

En Alsace, les réflexions, concernant le public des migrants vieillissants, ont été engagées à compter de 1996 dans le Haut-Rhin, avec un travail mené par l'association ALEOS, gestionnaire de foyers, visant à une meilleure prise en compte de ce public par ses salariés. En 1998, le Conseil Général du Haut-Rhin a réalisé une étude sur la situation départementale. La réflexion dans le Bas-Rhin s'est quant à elle engagée lors de l'élaboration du plan gérontologique 2004-2008 et dans le cadre de la démarche « Hommes & Territoires » initiée par le Conseil Général à partir de 2002. L'ORIV a contribué à différents apports de connaissance sur ce public, notamment par la réalisation d'une étude<sup>2</sup>, puis d'un colloque<sup>3</sup> sur le sujet dans les années 2000. Plus récemment il a accompagné une réflexion menée par la ville de Mulhouse en lien avec ses partenaires sur la prise en compte par le droit commun de ces migrants âgés. L'ORIV a également apporté sa contribution à l'élaboration du nouveau plan gérontologique (2010-2014) du Bas-Rhin en participant aux ateliers de travail organisés durant le premier semestre 2009.

<sup>2</sup> ORIV, *Des itinéraires de migrants algériens vieillissants*, Strasbourg, ORIV, mai 2002 (Cahiers Observatoire n°35)

<sup>3</sup> *Rencontre régionale du 13 février 2003 « Pour une meilleure prise en charge des migrants vieillissants en Alsace ».*