

**Politiques
d'intégration
et de lutte
contre les
exclusions**

THOMAS SCANDELLARI

**Politiques
d'intégration
et de lutte
contre les
exclusions**

DUNOD

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du

Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, 2018
11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff
www.dunod.com

ISBN 978-2-10-078111-9

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

SOMMAIRE

Introduction	1
--------------	---

Première partie

L'INTÉGRATION : DU CONCEPT À L'ORGANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. DÉFINITION D'UN CONCEPT-CLÉ	5
2. DES PRINCIPES AU CŒUR DES POLITIQUES INSTITUTIONNELLES	41
3. LES POLITIQUES SOCIALES D'INTÉGRATION <i>Acteurs institutionnels et compétences territoriales</i>	61
Synthèse	113

Deuxième partie

DES PRINCIPES À L'APPLICATION, QUELLE RÉALITÉ TERRITORIALE ?

4. LES PUBLICS	123
5. UNE POLITIQUE EN ACTION	143
Synthèse	221
Table des matières	229

Introduction

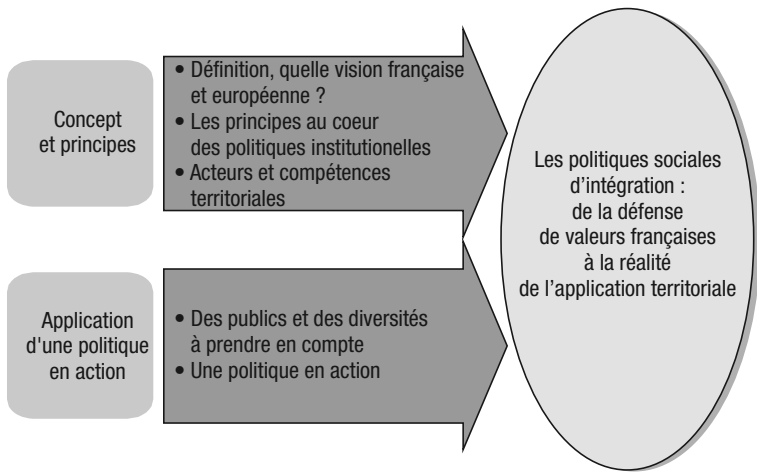
LES STRATÉGIES et les politiques d'insertion des dix dernières années sont fortement impactées par l'évolution géopolitique européenne, la récession et le terrorisme. La tendance actuelle est marquée par un souhait d'assimilation et de repli identitaire, dans une vision sociale qui ne semble pas prendre en compte les diversités culturelles.

La politique d'intégration française est complexe. Elle est issue d'une histoire longue et spécifique, marquée par des valeurs et une identité forte. Sa construction a connu de nombreuses réformes, cherchant à répondre à des directives générales (européennes, juridiques, budgétaires) et à des enjeux sociaux locaux. Il en résulte une organisation administrative compliquée qui détermine les compétences de l'État et des acteurs territoriaux.

Les conséquences de cette organisation sont importantes dans les pratiques sociales. Qu'ils soient travailleurs sociaux, cadres ou bénévoles, tous ces acteurs ont à comprendre l'organisation et l'intention des politiques d'intégration pour agir auprès des publics exclus. Il s'agit de

pouvoir informer les usagers, d'accompagner au mieux les personnes en les aidant à se situer dans cet environnement complexe.

Ce livre se structure en deux parties. Une première autour du concept d'intégration et de ses principes ; une seconde sur l'application de ces politiques.



Organisation de l'ouvrage.

Actuellement, agissant au centre de ces dispositifs, je connais les aspects juridiques, administratifs, politiques, d'organisation et leurs applications concrètes. Ce livre présente l'ensemble des lois qui régissent cette thématique tout en proposant une réflexion et une évaluation des politiques d'intégration.

La démarche pédagogique cherche à expliquer, à faire comprendre sans simplifier les enjeux et les problématiques des publics auxquels elles s'adressent.

Partie

I

**L'intégration :
du concept
à l'organisation
des politiques
publiques**

Définition d'un concept-clé

DÉFINIR L'INTÉGRATION ET DIFFÉRENCIER INTÉGRATION, INSERTION ET ASSIMILATION

La notion d'intégration est complexe. Elle est régulièrement confondue avec les termes d'insertion ou d'assimilation. Pourtant les différences sont nombreuses et leurs répercussions en termes de politique publique, importantes. Aussi, avant de développer le propos de cet ouvrage, une première réflexion vise à distinguer la spécificité d'un principe français.

Étymologiquement, le mot « intégration » vient du latin *integrare*, qui signifie « renouveler, faire participer, associer ». Cette origine sémantique explique à elle seule la spécificité de cette action. Elle vise la *participation et l'association*, soit une interaction, des liens, une interdépendance entre les personnes souhaitant s'intégrer et le milieu visé. Ce mélange se traduit par des modifications de part et d'autre, qui seront encouragées par les politiques de l'État.

Dans ce sens, il ne peut pas être confondu avec le terme d'insertion, qui vise l'atteinte de standards

socio-économiques (considérés comme) satisfaisants. Cette action cherche la pénétration, l'introduction du sujet dans un lieu, sans en modifier le fonctionnement. Les liens d'interdépendance, de co-influence ne sont donc pas encouragés ; il s'agit de permettre au sujet d'adopter la culture, les normes et le comportement du milieu pour s'y insérer. La personne doit partager la culture, et contribuer par son action au maintien du système. Pour prendre une comparaison médicale, nous pourrions évoquer la greffe. Le membre doit être suffisamment proche du milieu pour ne pas être rejeté, mais il restera ce qu'il est, et continuera à agir pour le maintien de l'environnement.

L'insertion est également le mot évoqué dans le monde professionnel. Dans ce cas, il est demandé au candidat de comprendre les normes et les valeurs de l'entreprise, pour s'y adapter, en s'appropriant la culture interne, sans pour autant apporter sa propre personnalité. Il s'agit pour lui, de se contraindre aux horaires, aux tâches et aux missions assignées. L'expérience des entreprises d'insertion par l'activité économique est riche de ce constat. Prenons en exemple les personnes étrangères, qui n'ont pas toujours la même notion du temps que les Français. Une employée, pour réaliser une prestation de ménage dans une entreprise, pensait qu'elle pouvait se rendre sur son lieu de travail en fonction de son organisation personnelle (une fois ses commissions terminées). Elle pouvait également, rester plus longtemps dans l'entreprise, si elle l'estimait nécessaire.

L'accompagnement éducatif réalisé par l'entreprise d'insertion a consisté à lui expliquer les usages français, les horaires auxquels elle devait se plier, sans chercher

à modifier l'organisation de l'entreprise prestataire. Personne n'a cherché à questionner ce fonctionnement, le principe est que pour s'insérer, c'est à l'individu de suivre les règles imposées.

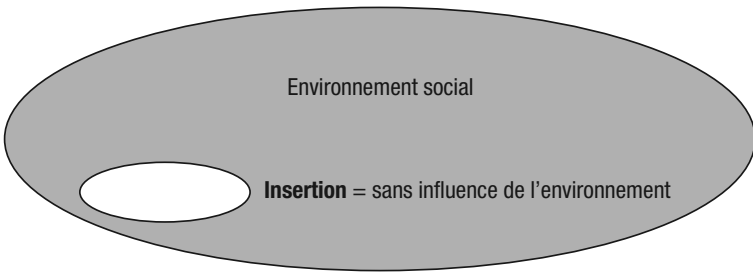


Figure 1.1: Schéma de l'insertion.

L'assimilation recouvre une définition différente. Du latin *assimulatio*, le terme signifie « similitude, ressemblance ». L'objectif est ainsi de rendre semblable, identique. Ce processus indique qu'un individu, pour s'assimiler à un groupe, va en adopter les caractéristiques : culture, langue et système de valeurs, abandonnant ainsi son ancienne façon de vivre ; il devient le milieu dans lequel il cherche à s'assimiler. Cette stratégie a pu être portée par les politiques d'immigration de certains pays. Pourtant, à l'évidence, l'assimilation ne peut être possible, car les individus gardent, quelles que soient les stratégies employées, une part de leur personnalité, de leur culture, de leur identité, rendant impossible toute volonté d'assimilation.

Biologiquement, l'assimilation renvoie à la capacité d'un organisme à synthétiser sa propre matière à partir de matériaux extérieurs. C'est le cas de la nourriture que nous digérons pour fabriquer l'énergie et la matière

vivante nécessaire à notre fonctionnement. Dans ce cas, les éléments extérieurs sont digérés pour en modifier la formule chimique. Cette notion introduit un rapport de domination entre celui qui assimile et ce qui est assimilé, l'un disparaissant au profit de l'autre.

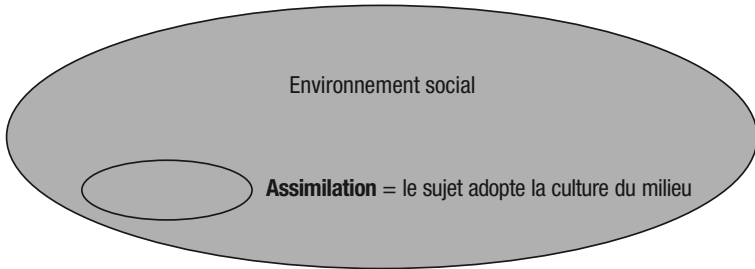


Figure 1.2: Schéma de l'assimilation.

Cette politique d'assimilation peut faire penser aux stratégies coloniales. Les pays colonisateurs, prétendant apporter un meilleur système de valeurs, d'organisation ou de production, ont cherché à assimiler les pays vaincus. L'histoire montre, que cette conquête a été menée sans respect pour les peuples, pour leur culture et leur identité, cherchant avant tout à rendre semblable les personnes conquises. Mais ce but n'a pu être atteint. Par exemple, les Indiens d'Amérique ont gardé une spécificité culturelle toujours présente aujourd'hui.

La tentation d'un discours sur l'assimilation est encore forte aujourd'hui. Il est souvent plus simple, confortable et valorisant de penser que la culture sociale majoritaire n'est pas modifiable et que c'est à l'autre de s'adapter. Pour illustrer ce propos, rappelons la déclaration d'hommes politiques : « La France tu l'aimes ou tu la quittes. » Sous-entendu, tu t'assimiles, tu ne critiques pas

la France, sinon, tu t'en vas. Ce discours est d'autant plus simple qu'il évite de poser le véritable bilan des politiques d'intégration ; il revient à nier de nombreuses difficultés comme les discriminations à l'emploi, dans l'accès à la santé ou au logement... Pourtant, cette vision *a priori* simpliste repose sur une approche compréhensible. Les immigrés ont également à montrer un effort d'intégration traduisant une volonté affichée de respect des lois, des coutumes et de la culture du pays d'accueil. Les attitudes fermées que nous avons pu observer d'un côté comme de l'autre, amènent des postures crispées et de jugement. Difficile dans le contexte de crise et de peur que nous vivons, de ne pas tomber dans une attitude de repli identitaire, dont l'histoire a montré, qu'elle n'est bonne pour personne.

Une autre approche dite « communautaire » est souvent évoquée lorsqu'on regarde du côté des modèles d'intégration anglo-saxons. Il s'agit à première vue de permettre la coexistence des communautés en admettant que chacune se développe et vit sans lien direct. Cette vision, qui pouvait être celle des années antérieures, a laissé place à des programmes d'aides s'appuyant sur les communautés et les modes de vie qui s'y développent. La distribution de services et les interventions sociales vont tenir compte des solidarités, des soudures, du lien qui existe au sein de la communauté pour y produire du changement. Les interactions repérées sont de trois types : famille/voisinage, groupes sociaux et État. Cette démarche s'appuie également sur les habitants et leur participation. Parmi les éléments essentiels, elle repose sur :

- la décentralisation des pouvoirs de décision vers les régions et les usagers ;
- une étroite participation de ceux-ci à l'expression des besoins du milieu et à l'organisation des soins ;
- la prévention et l'action communautaire dans une approche globale et multidisciplinaire ;
- un volet sanitaire et social dans la distribution des services.

La vision prônée par la France depuis de nombreuses années est celle de politiques sociales dites « d'intégration » : il s'agit de permettre aux individus de devenir membre d'une société, dans le respect de leurs différences et de leurs particularités. Cette politique ne cherche pas à uniformiser, mais à créer et à maintenir un difficile équilibre grâce auquel nous pouvons tous vivre ensemble dans une diversité d'identités. Ceci repose sur une démarche volontariste de l'individu, mettant en œuvre les actions nécessaires à son intégration : on parle alors d'intégrabilité de la personne. Elle s'appuie également sur une société capable de respecter les différences entre les individus, il s'agit alors de la capacité intégratrice de la société. Ce processus est complexe, car il repose sur un double mouvement, à la fois individuel et sociétal, suivant le principe qu'un groupe gagne toujours à s'adapter aux particularités de ceux qu'il accueille.

Le Haut Comité à l'intégration définit ainsi le terme :

« L'intégration consiste à susciter la participation active à la société tout entière de l'ensemble des femmes et des hommes appelés à vivre durablement sur notre sol en acceptant sans arrière-pensée que subsistent des spécificités notamment culturelles, mais en mettant l'accent sur les ressemblances et les convergences dans

l'égalité des droits et des devoirs, afin d'assurer la cohésion de notre tissu social¹. »

Ou encore :

« Désigne un processus qui demande un effort réciproque [à l'immigré et à la société du pays d'accueil], une ouverture à la diversité qui est un enrichissement mais aussi une adhésion et une volonté responsable pour garantir et construire une culture démocratique commune². »

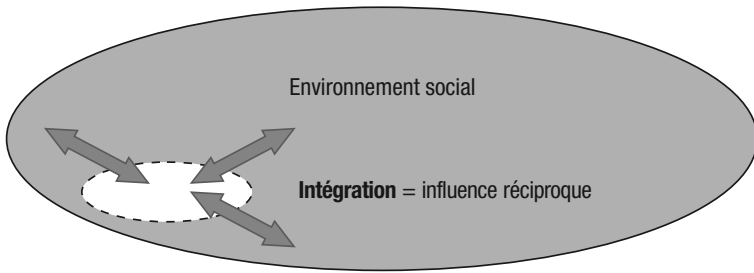


Figure 1.3: Schéma de l'intégration.

Il est à noter que les politiques d'intégration permettent aux spécificités, notamment culturelles, de subsister. Les différences ne sont pas gommées, même si l'attention doit prioritairement porter sur les éléments communs. Ce mouvement n'est pas simple et demande un effort réciproque. Pour le pays d'accueil, c'est une ouverture à la diversité, une posture sans jugement, dans l'acceptation de pratiques qu'il ne partage pas. Pour

1. *L'intégration à la française*, Rapport du Haut Comité à l'intégration, 1993.

2. Haut Conseil à l'intégration, *Le Bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, coll. « Rapports officiels », 2006, p. 22.

l'individu, c'est le choix d'adapter ses habitudes et son comportement à l'histoire et à la culture d'un pays. Pour les deux, il s'agira de montrer une volonté de construire une culture démocratique commune, marquée par la tolérance et le souhait de vivre ensemble.

Ce sentiment de tolérance n'est pas uniquement destiné aux personnes issues de l'immigration. Il concerne également tous les individus participant à l'espace civique, qu'ils soient exclus ou en difficulté sociale. La politique d'intégration résulte d'une communauté nationale en mouvement, en renouvellement et qui affirme sa diversité.

Le défi est alors de rendre compatible, l'accueil de cette diversité d'individus, avec le sentiment d'unité nationale. Cette démarche ne peut pas uniquement reposer sur un héritage culturel ; elle doit être renforcée par l'idée d'un contrat, soit la volonté commune d'un individu et d'une société de transformer une somme de particularités en un peuple unifié. Il se nomme « contrat d'intégration républicain ». En le signant, l'étranger s'engage à suivre des formations (civiques, linguistiques) favorisant son autonomie et son intégration dans la société française. La personne déclare également respecter nos valeurs et se soumet à la culture politique en adoptant les règles de fonctionnement, les usages et les lois en vigueur. Pour autant, il ne pourra être exigé un renoncement à ce qui fait sa singularité, sa spécificité culturelle et individuelle, tant qu'elles sont compatibles avec les lois nationales. La différence culturelle ne devant pas se placer au-dessus de la République : les traditions ne pouvant exister que dans leur capacité à s'adapter. Par exemple, la polygamie