

Au service de l'intégration

Entretien avec Benoît Normand, secrétaire général du Haut Conseil à l'intégration

Alain Seksig et Marie Poinot



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/558>

DOI : 10.4000/hommesmigrations.558

ISSN : 2262-3353

Éditeur

Musée national de l'histoire de l'immigration

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2011

Pagination : 8-16

ISSN : 1142-852X

Référence électronique

Alain Seksig et Marie Poinot, « Au service de l'intégration », *Hommes & migrations* [En ligne], 1294 | 2011, mis en ligne le 31 décembre 2013, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/558> ; DOI : 10.4000/hommesmigrations.558

Au service de l'intégration

Entretien avec Benoît Normand, secrétaire général du Haut Conseil à l'intégration

Réalisé par Alain Seksig
et Marie Poinso

Instance de réflexion et de propositions instituée en 1989 par le gouvernement de Michel Rocard et rattachée aux services du Premier ministre, le Haut Conseil à l'intégration interroge les politiques et le processus d'intégration des résidents étrangers et de leurs descendants au sein de la République française. Pour remplir sa mission, il dépend de la saisie du gouvernement mais peut également s'autosaisir de questions sensibles. Diversité, discriminations, respect de la laïcité, place de l'islam..., autant de sujets de débat pour le HCI.

Hommes & Migrations : À l'occasion des vingt ans du HCI, pouvez-vous retracer les grandes étapes de cet organisme depuis sa constitution ?

Benoît Normand : Dans le bilan que nous avons fait à cette occasion (*1990-2010, Vingt ans au service de l'intégration*, Paris, La Documentation française, 2010), il m'apparaît que l'on peut schématiquement identifier trois périodes. La première, sous la présidence de Marceau Long (1990-1997), vice-président du Conseil d'État, fait suite aux années quatre-vingt marquées par la Marche des beurs, la montée de la crise des banlieues et, en parallèle, celle de l'extrême droite ; montée aussi de la question du voile islamique et des interrogations de la société française sur des pratiques communautaires comme la polygamie ou l'excision.

En créant le Haut Conseil à l'intégration, Michel Rocard, alors Premier ministre, avait la volonté de fonder une politique d'intégration. Cela passait nécessairement par une définition des concepts, comme celui d'immigré, retenu depuis 1991 par l'Insee, ainsi que par l'harmonisation des statistiques publiques sous l'autorité d'Anicet Le Pors puis de Patrick Weil.

À cette phase d'établissement d'une doctrine républicaine sur l'intégration a succédé une période où le HCI, avec Simone Veil (1997-1998) et Roger Fauroux (1998-2001), a élargi le champ des problématiques. Ont été ainsi examinées, par exemple, la question des discriminations liées aux origines (1998), celle de l'islam (2000) et, plus classiquement, celle de l'accueil des étrangers et de leur parcours d'intégration.

Enfin, depuis lors, les travaux du Haut Conseil ont été marqués par une association étroite à la rénovation des politiques publiques d'intégration, sous les présidences de Blandine Kriegel (2002-2008) et Patrick Gaubert (depuis 2008). Pour ne prendre qu'un exemple, en novembre dernier, le Haut Conseil a remis, à sa demande, au ministre chargé de l'Intégration une charte des droits et devoirs du citoyen français. Il s'agit d'un document qui concerne, bien entendu, tous les Français, mais qui sera utilisé à l'occasion des demandes de naturalisation à la suite de la loi du 16 juin 2011 réformant le droit de la nationalité.

J'ajoute que nombre de réformes de ces dix dernières années ont très directement été inspirées par des recommandations du Haut Conseil à l'intégration faites dans les années quatre-vingt-dix. Je pense à la création du contrat d'accueil et d'intégration, à la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, dont les attributions sont désormais incluses dans celles du Défenseur des droits, au Conseil français du culte musulman et, d'une certaine manière, à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration.

Enfin, parce que ces sujets étaient sans doute sensibles et que, pour cette raison, le gouvernement ne l'avait pas sollicité, le HCI s'est autosaisi, par exemple, de la question de la diversité, notamment dans les médias, avec un colloque en 2004 en partenariat avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel sur "Les Écrans pâles" et un second en 2006

avec Sciences-Po sur “La diversité et la représentation politique”. Plus récemment, en 2009-2010, Patrick Gaubert a souhaité que le HCI s'autosaisisse d'un sujet qui n'avait pas encore attiré pleinement l'attention des politiques : l'expression religieuse dans les espaces publics distincts des services publics (la rue, l'entreprise, etc.). À la suite de cet avis de mars 2010, le président de la République a confié au HCI une mission générale de réflexion sur la laïcité, mission aujourd'hui assurée par Alain Seksig, “pilier” de la revue *Hommes & Migrations*. Vous le voyez, le Haut Conseil aborde les questions d'intégration de la façon la plus large possible, en direction de trois publics : les primo-arrivants, les immigrés résidents en France et leurs descendants directs, et, enfin, la société française, qui est partie prenante du processus d'intégration.

H&M : Quels sont les modes d'intervention du HCI ?

B. N. : Notre décret constitutif de 1989 prévoit que le HCI est saisi par le Premier ministre, dont nous dépendons directement, et le cas échéant par un ministre. Comme je l'ai dit précédemment, depuis quelques années, le Haut Conseil s'autosaisit également de certaines questions.

Ensuite, son fonctionnement est assez classique. Il procède à des auditions comme à des déplacements sur le terrain avec un rapporteur le plus souvent issu d'un grand corps de l'État : l'inspection générale des Affaires sociales (IGAS), l'inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) ou l'inspection générale de l'Administration (IGA). Notre collègue oriente fortement les travaux vers tel ou tel thème, en fonction des intérêts de ses vingt membres qui sont des personnalités qualifiées, comprenant des élus nationaux et locaux, des chefs d'entreprise, des représentants d'associations, des hauts fonctionnaires... Le collège arrête les recommandations, le plus souvent à l'unanimité et quelquefois à la majorité simple. En cas de désaccord plus profond, nous l'indiquons et relevons les arguments des uns et des autres. Cela a été le cas dans notre dernier rapport pour ce qui concerne les questions de plurinationalité. Les recommandations adoptées sont adressées au Premier ministre.

H&M : Votre entité a-t-elle des équivalents en Europe ?

B. N. : Le Haut Conseil reçoit chaque année de nombreux élus, universitaires, chercheurs et journalistes du monde entier, dans le cadre du programme du ministère des Affaires étrangères concernant les “personnalités d'avenir”. De même, nous avons régulièrement des échanges avec les ambassades des pays de l'Union européenne à Paris, comme avec celles du Canada et des États-Unis. Il ressort de ces échanges qu'il n'y a pas véritablement d'équivalent de notre Haut Conseil en Europe ni ailleurs. Je veux parler d'un organisme qui est un “think tank gouvernemental” dédié à l'étude de l'intégration des immigrés et proposant des orientations politiques sur ce sujet. Ce travail de réflexion est souvent fait en Europe par des fondations ne disposant

pas naturellement de relais politico-administratif pour inspirer une action gouvernementale. Nos rapports ont la particularité de faire la synthèse entre l'état de la connaissance et les situations vécues sur le terrain aussi bien par les responsables politiques et administratifs que par le monde associatif.

H&M : Ensuite, le HCI suit-il l'application de ces recommandations ?

B. N. : Le Haut Conseil n'a pas les moyens humains et matériels d'assurer un suivi de ses avis. Cependant, nous suivons nos recommandations au travers des décisions du Comité interministériel à l'intégration dont le HCI est membre de droit. Il ne s'est cependant pas réuni depuis 2006, après des comités interministériels importants en 2003 et 2004. Nos avis peuvent néanmoins être suivis directement avec le cabinet du ministre ayant en charge l'intégration. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple récent, la charte des droits et devoirs du citoyen français dont je vous ai parlé, est directement issue de notre avis de 2009 sur *La Connaissance des valeurs de la République* (Paris, La Documentation française, 2010).

H&M : Le HCI est-il amené à traiter de nouveau des thèmes quand ils correspondent à des priorités ?

B. N. : Le thème de la laïcité est, à cet égard, un bon exemple. Dès l'origine, avec le rapport de 1991 (*Pour un modèle français d'intégration*), la laïcité figurait comme un thème important. La création du HCI est en effet liée constitutivement à l'affaire de Creil. En outre, en raison du nombre important en France d'immigrés de religion ou de culture musulmane, c'est au HCI qu'a été confié, en 2000, le rapport sur *L'islam de la République*, dans lequel nous traitons des questions d'instance représentative de l'islam de France, de lieux de culte, d'aumôniers, d'alimentation halal, ou encore de carrés musulmans dans les cimetières. Beaucoup de nos recommandations ont été retenues depuis lors. Assez naturellement, nous avons été saisis en 2006 de la rédaction de ce qui est devenu la charte de la laïcité dans les services publics, approuvée par circulaire du Premier ministre en avril 2007.

Pour autant, entre les principes qui régissent l'exercice des cultes et ceux liés à la laïcité dans les services publics, il nous est apparu, dès 2009, que des difficultés relatives à certaines expressions religieuses dans les espaces publics (prières de rue, signes religieux portés par les personnels d'établissements sociaux ou médico-sociaux ou par des collaborateurs occasionnels du service public...) créent des tensions inutiles dans la société française. En outre, ces tensions sont instrumentalisées par les fondamentalistes d'une part et les populistes d'autre part. C'est pourquoi le HCI s'est autosaisi très tôt de ce thème, sans réussir, malheureusement, à intéresser immédiatement le gouvernement de façon à régler avec pragmatisme ces problèmes et à éviter la récupération de cette valeur commune qu'est la laïcité.

H&M : L'un des rapports les plus récents du HCI s'intitule *Les Défis de l'intégration à l'école* : est-ce la première fois que le Haut Conseil décide de s'atteler à cette problématique ?

B. N. : Oui, et c'est d'ailleurs un paradoxe. Je remarque en effet qu'il a fallu vingt ans pour être saisi d'un avis sur ce thème de l'intégration par l'école (*Les Défis de l'intégration à l'école*, Paris, La Documentation française, janvier 2011). Or, depuis que le service national a été supprimé en 1995 et alors que l'on sait que les vecteurs importants d'intégration comme les partis politiques, les Églises et les syndicats se sont affaiblis, seule l'école constitue aujourd'hui un véritable service public d'intégration sur l'ensemble du territoire. Nous l'avons constaté, cette mission est d'ailleurs pleinement assumée par le monde enseignant.

Une nouvelle fois, le Haut Conseil a retenu une approche large de cette question. Nous avons développé une réflexion autour de trois défis. Le défi migratoire des primo-arrivants, qui sont au nombre de trente mille jeunes chaque année pris en charge par des classes d'accueil ou d'insertion. Le défi social, tout particulièrement dans les quartiers de la politique de la ville où se concentrent les plus pauvres des immigrés et leurs descendants directs. Enfin, le défi culturel, qui a été trop longtemps occulté, mais que rencontrent de nombreux enseignants.

H&M : Le milieu éducatif a-t-il été accueillant, réceptif et actif sur ce rapport ?

B. N. : À notre grande surprise, nous avons entendu des enseignants mais aussi, et c'était plus rare auparavant, des inspecteurs d'académie. Plusieurs fois nos interlocuteurs n'ont pas hésité à briser certains tabous comme, par exemple, de parler des parents qui ont peu ou pas de rapports avec l'école en raison de leur appartenance à telle ou telle communauté. Je pense également à des revendications religieuses de menus spécifiques dans les cantines ou à des comportements consuméristes opposés à l'obligation scolaire sous prétexte de tarifs préférentiels des transports vers le pays d'origine avant ou après les périodes de vacances scolaires. Ont été évoquées sans difficulté des questions a priori aussi sensibles que l'évitement scolaire de familles immigrées inscrivant leurs enfants dans des établissements confessionnels sous contrat, ou encore l'aménagement de la carte scolaire.

H&M : Comment interprétez-vous cette libéralisation de la parole dans le milieu éducatif ? Est-ce la dureté des situations et des difficultés qui fait que, finalement, les enseignants acceptent d'en parler ?

B. N. : Je crois que c'est effectivement à cause des difficultés croissantes rencontrées par les enseignants, tout particulièrement dans les 751 quartiers de la politique de la ville où se généralise, pourquoil le cacher, au mieux une indifférence à l'égard du reste

de la société, au pire un rejet souvent exprimé au travers de revendications communautaires ou religieuses, qui peuvent être le fait, mais rarement, de fondamentalistes. Certes, il y a eu le rapport Aubin de 2004, premier révélateur d'un malaise, que l'on s'est empressé de refermer. Aujourd'hui, certaines réalités liées à l'immigration sont évoquées plus facilement malgré les risques d'instrumentalisation. Nous avons désormais la conviction, au HCI, que le déni des réalités ne peut conforter que les extrêmes, quels qu'ils soient. C'est pourquoi dans notre dernier rapport *La France sait-elle encore intégrer les immigrés ?* (Paris, La Documentation française, 2011), nous avons recommandé, par exemple, que l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) donne les chiffres du nombre d'immigrés et de leurs descendants directs dans les quartiers de la politique de la ville. Pour nous, la "politique de la ville" est une politique d'intégration qui ne dit pas son nom.

Notre vœu a été exaucé sans tarder puisque l'ONZUS, dans son rapport de novembre 2011, a établi que 52,6 % des personnes vivant dans les zones sensibles sont issues de l'immigration, et 64 % dans les ZUS de la région parisienne. Je le redis, il ne sert à rien de nier cette réalité si l'on veut lutter efficacement contre cette forme de relégation qui nous entraîne vers la constitution de véritables ghettos. C'est pourquoi le HCI souhaite, d'une part, réintroduire des dispositifs d'intégration dans les prochains contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et, d'autre part, inscrire en retour ces dispositifs dans les programmes régionaux pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI).

Il y a eu le rapport Aubin de 2004, premier révélateur d'un malaise que l'on s'est empressé de refermer.

H&M : Le danger qui menace le plus les rapports du HCI est de finir dans un tiroir. Est-ce que vous envisagez une suite à ce rapport sur l'Éducation nationale ?

B. N. : La chance a voulu qu'il y ait, depuis quelques années, une réflexion de l'Éducation nationale sur le primaire à la suite, en particulier, des travaux du linguiste Alain Bentolila. Le HCI a donc été conforté dans une des recommandations les plus fortes de son avis, qui vise à attribuer des moyens beaucoup plus puissants en faveur des quatre années de maternelle et du CP-CE1. C'est là, selon nous, où tout se joue en matière d'apprentissage de la langue, de sociabilité, et donc d'égalité des chances. C'est encore plus vrai pour les enfants de parents immigrés. Peut-être en raison de cette convergence des réflexions du ministère et du HCI, le ministre de l'Éducation nationale nous a autorisés à faire, au printemps 2011, une présentation de notre rapport à ses cadres supérieurs.

H&M : Ce rapport n'aborde pas le troisième cycle, l'université. Est-ce volontaire ?

B. N. : Oui. Nous avons choisi de ne traiter que de l'école, sachant que le HCI souhaite qu'elle soit obligatoire pour l'ensemble des enfants à partir de l'âge de trois ans, pour des raisons d'égalité des chances. En observant la situation en Allemagne où les écoles maternelles sont peu développées, le HCI a constaté l'ampleur des difficultés d'intégration, rencontrées par exemple par la communauté turque, dont un grand nombre d'enfants, même s'ils sont nés en Allemagne, ont toujours le turc comme première langue. La question du troisième cycle répond à d'autres problématiques qui seront examinées pour partie à l'occasion de notre avis sur "L'emploi des immigrés et de leurs descendants directs", qui sera remis au Premier ministre en mars 2012.

H&M : Le HCI a rendu récemment un rapport sur les vingt années de la politique d'intégration en France, intitulé *La France sait-elle encore intégrer les immigrés ?*. Comment ce rapport répond-il à cette question ?

B. N. : C'est devenu un lieu commun de dire que l'intégration en France est un échec. Pourtant, nous démontrons dès le premier chapitre de notre avis que l'intégration "ça marche" pour le plus grand nombre. Si l'on observe ce processus dans la durée, on constate que l'intégration fonctionne, non seulement pour les ressortissants européens, mais aussi pour ceux venant d'Afrique, d'Asie, etc. On le voit bien lorsque l'on observe la progression des enfants de parents immigrés dans l'acquisition de diplômes, l'appartenance aux catégories socioprofessionnelles moyennes ou supérieures, les mariages mixtes ou encore le taux de fécondité qui se rapproche de celui de la population majoritaire. Ces convergences prouvent que les choses avancent, même s'il y a des résistances, des ratés, voire des reculs.

Pour ne prendre que les grands chiffres, je rappelle que 11,5 millions de personnes vivant en France sont immigrées ou ont au moins un parent immigré. 9 millions sont françaises. Enfin, 2,2 millions d'entre elles vivent dans les quartiers de la politique de la ville qui retiennent toute l'attention des médias et des politiques. Cette focalisation sur les seules difficultés de l'immigration explique pour une bonne part les troubles de la société française et ceux d'autres sociétés européennes, même les plus tolérantes, je pense aux Pays-Bas, face aux ratés du processus d'intégration.

Notre rapport se concentre également sur trois lourdes difficultés. Il y a d'abord la question des flux migratoires au regard des capacités d'accueil. Les recommandations que nous faisons concernent les situations individuelles. Nous suggérons d'avoir les mêmes exigences de revenus et de logement pour faire venir un(e) conjoint(e) de Français(e) que pour ce qui est exigé aujourd'hui dans le cadre du regroupement familial. Lorsque le gendre ou la bru rejoignent leur conjoint(e) français(e) chez les beaux-parents, il est rare que l'intégration à la société française se passe bien. L'accès

à l'autonomie personnelle par un logement et un travail est le point essentiel du processus d'intégration. Plus généralement, le Haut Conseil constate que de nombreuses familles s'installent ici sans intention de s'intégrer. Il est aujourd'hui nécessaire de renforcer ce message : venir vivre en France suppose un effort personnel d'intégration. Plus globalement, la question des capacités d'accueil se pose dans les trois régions de forte immigration que sont l'Île-de-France, les régions Rhône-Alpes et PACA. Dans ces régions, l'immigration familiale arrive au fil de l'eau. Pour ne prendre qu'un exemple, en septembre 2010, il y a eu 3 000 arrivées supplémentaires en Seine-Saint-Denis de jeunes en âge d'être scolarisés qui n'étaient pas prévues. Parmi ces jeunes, il y avait des mineurs isolés, des enfants issus de regroupements familiaux, etc. Bref, tous les cas de figure possibles. Ils sont arrivés à la mi-août, mais l'inspecteur d'académie, qui prévoit sa rentrée une année à l'avance, n'avait pas intégré cette nouvelle donnée. Or 3 000 jeunes scolarisés supplémentaires ont un impact très concret, à savoir que tous les moyens de remplacement qui avaient été prévus pour la rentrée scolaire ont été absorbés par la création des nouvelles classes destinées à les accueillir. Nous avons donc suggéré d'adapter progressivement la politique de délivrance de visas aux capacités d'accueil de chaque région.

Le deuxième défi est celui de la concentration des plus pauvres dans les quartiers de la politique de la ville. La rénovation urbaine était nécessaire et doit être menée à son terme. Néanmoins, elle ne suffit pas pour rétablir la mixité sociale et aussi ethnique dans l'habitat. Il s'agit d'un phénomène de longue durée. Depuis la circulaire Guichard il y a quarante ans et la fin de la construction des grands ensembles, on a laissé se concentrer l'immigration familiale dans l'habitat social le plus dégradé. Il ne s'agit pas, bien sûr, pour inverser ce processus, de faire des quotas de peuplement. Il s'agit d'autoriser par exception, sous le contrôle des préfets et des maires, les offices et les sociétés HLM à faire figurer sur les demandes d'attribution de logement le lieu de naissance ou la nationalité d'origine des parents. En donnant une visibilité au phénomène de concentration ethnique, on se donne les moyens d'engager une politique de mixité plus volontaire. Des élus nous ont dit : "Pourquoi pas ? La situation est telle que nous avons besoin de voir ce qui se passe concrètement." Par exemple, le maire d'une collectivité nous a avoué que sur les trois offices HLM de sa commune, il y en a un qui "ne joue pas le jeu" et qui concentre les familles selon leur nationalité. La raison invoquée est la tranquillité des bailleurs. Favoriser cette recomposition des quartiers sur le long terme suppose également de faire respecter la loi SRU (relative à la solidarité et au renouvellement urbains), mais aussi d'exclure l'application de la loi DALO (sur le droit au logement opposable) dans les ZUS.

Le troisième et dernier frein au processus d'intégration que le Haut Conseil a relevé est d'ordre culturel. Nous avons retenu deux questions hautement symboliques que sont les droits des femmes et la laïcité. Cela nous a permis d'examiner le suivi de notre

avis de 2003 sur “Les droits des femmes issues de l’immigration” et de constater que beaucoup avait été fait depuis lors pour prévenir les mariages forcés, sanctionner les mutilations sexuelles, assurer l’égalité de l’âge du mariage pour les hommes et les femmes, etc. De même, sur la question de la laïcité, nous avons pu observer les progrès accomplis depuis notre avis sur l’islam en 2000 concernant l’organisation du culte musulman. Nous avons également renouvelé nos recommandations de 2010 afin de lutter contre l’expression prosélyte des religions dans les espaces publics.

H&M : Abordez-vous aussi la question des populations d’outre-mer dans vos rapports ?

B. N. : Cette question a été abordée par le Haut Conseil en 2001 dans son avis sur “L’accès des Français d’origine étrangère et originaires des DOM-TOM aux fonctions d’encadrement dans les entreprises et les administrations”. Cependant, les Ultramarins, étant Français non immigrés, ne rentrent pas dans le champ de compétences du HCI qui ne s’occupe que “des résidents étrangers ou d’origine étrangère”. Si nous avons pu rencontrer des problématiques communes à celles des immigrés, comme les discriminations ou les questions de représentation de la diversité dans les médias ou la politique, à cette exception de 2001, nous n’avons pas spécifiquement étudié la situation des Ultramarins. Ainsi, dans deux études statistiques relatives aux élus issus de l’immigration dans les conseils municipaux (2001-2008) et dans les conseils régionaux (2004-2010), utilisant la méthode patronymique, donc anonyme et non intrusive, nous avons expressément exclu les Ultramarins que cette méthode permettait pourtant de recenser.

H&M : Quelles sont les perspectives du HCI ?

B. N. : Trois rapports sont en projet. Le premier porte sur la question de l’emploi des immigrés et de leurs descendants directs. Il est prévu de le remettre au Premier ministre début 2012. Par ailleurs, nous avons été saisis par le ministre chargé de l’Intégration d’un avis sur le rôle des associations dans le processus d’intégration afin, notamment, d’améliorer leurs modalités de fonctionnement comme partenaires de l’État, après le double choc qu’ont été le développement des marchés publics en matière de formation linguistique en premier lieu, et la séparation rigide des politiques d’intégration et de la ville. Enfin, le Haut Conseil s’est autosaisi d’un avis sur un thème qui s’est imposé de manière récurrente au cours des dernières années, notamment avec le débat sur l’identité nationale en 2009, et celui plus récent sur la nationalité française avec la mission Valls. Cet avis prend pour l’instant une forme interrogative : qu’est-ce que l’intégration culturelle ? Qu’est-ce qui fonde notre cohésion au-delà de la simple insertion par le travail ? ■