



**« MIEUX VIVRE ENSEMBLE » :
Immigration/intégration
approche individuelle/approche collective**

*Avis et propositions du Conseil National des Villes
A Monsieur Jean-Louis Borloo,
Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine*

25 février 2003

A la demande de l'assemblée plénière du CNV, l'atelier « démocratie locale et participation des habitants » élargi à l'ensemble des membres du Conseil National des Villes, s'est réuni pour engager une réflexion autour des questions d'intégration. Il a saisi l'opportunité du projet de contrat d'intégration proposé par le gouvernement, pour engager ce travail qu'il envisage en plusieurs temps :

- un premier avis, ci-après, comportant un certain nombre d'analyses et de propositions qui seront soumises au gouvernement dans la perspective du Comité interministériel sur l'intégration ;
- une poursuite de ses travaux pour approfondir la réflexion et détailler les propositions en vue du prochain Comité interministériel des villes.

Pour rendre davantage lisibles les enjeux, l'atelier a traité ces questions en quatre chapitres, reprenant les grandes étapes du processus : accueil des étrangers, intégration, immigration et co-développement, lutte contre les discriminations. Certaines des propositions couvrent plusieurs phases et sont donc mentionnées à plusieurs reprises.

Le 25 février 2003, le bureau du Conseil National des Villes a adopté l'avis ci-dessous.

* *
*

Immigration/intégration

Le CNV rappelle tout d'abord que la France a toujours été une terre d'immigration, elle a intégré et continue d'intégrer des vagues successives de migrants d'origines diverses. Il relève toutefois que les phénomènes de migrations sont étroitement liés aux problèmes économiques et politiques et correspondent, malgré leur importance numérique, plus souvent à des décisions individuelles qu'à des stratégies ou des politiques étatiques.

En matière d'intégration, le CNV souligne que sous ce même vocable, des approches, des politiques, des enjeux très différents sont bien souvent confondus : l'accueil des étrangers, l'insertion des populations d'origine étrangère, la lutte contre les discriminations...

Comment aborder l'intégration ? Quel sens donner à ce mot ? Pour certains, il se confond avec l'assimilation comme si la société française, ne s'était pas « modelée » à travers les générations successives d'immigrés. Pour d'autres, position que partage davantage le CNV, l'intégration c'est la capacité d'une collectivité à assurer sa cohésion en réunissant les éléments différents qui la compose autour de valeurs et de normes communes, en donnant ainsi les moyens à chacun de prendre sa place dans la société et d'être un acteur à part entière. Cette définition ouvre des perspectives de reconnaissance, par notre société, des spécificités et des différences, pour autant que les règles d'intérêt général soient respectés par tous. Elle permet le respect des cultures d'origine et un enrichissement réciproque tout en recherchant, en permanence, la cohésion.

Qu'est-ce qu'être français aujourd'hui ? N'est-on pas amené à redéfinir l'identité française à partir des réflexions sur l'intégration pour être plus aptes à décrire ce qu'on propose aux migrants ?

Entre identité politique et identité culturelle : quelle voie possible ?

L'intégration est-elle une politique publique ou un processus culturel, historique, social... qui a une double dimension, individuelle et collective ? Ou relève-t-elle des deux ?

Les formes d'intégration ont évolué entre les générations : celle des parents était plus souvent économique mais pas sociale ni culturelle, celle des enfants serait sociale et culturelle, mais pas économique... d'où la nécessité d'être prudent sur ces questions et de ne pas généraliser.

L'accueil des étrangers relève à la fois des phénomènes d'immigration et d'une politique d'intégration : il est conditionné par la gestion des flux migratoires et en même temps il constitue la première étape du processus d'intégration. C'est pourquoi, le CNV a souhaité traiter cette question spécifique dans le contexte d'une politique plus générale.

Le CNV a également discerné l'approche individuelle de l'approche collective, dans l'ensemble de ces politiques.

I. Les mesures pour l'accueil des étrangers

Le dispositif actuel, même s'il a progressé, comporte des lacunes et des limites.

L'immigration légale concerne : l'arrivée d'immigrés autorisés à résider en France, éventuellement avec leur famille, le regroupement des familles d'étrangers déjà installées, l'arrivée des conjoints étrangers de ressortissants français, l'accueil des réfugiés et de leurs familles, les étrangers dont la situation a été régularisée sur le territoire français.

Pour coordonner les interventions des différentes structures compétentes (OMI, FASILD, services sociaux spécialisés : SSAE, ASSFAM), des plans départementaux d'accueil ont été créés, en 1993, sous l'autorité du préfet, chargé d'élaborer ces plans et de coordonner les actions. Depuis 1998, dans les départements où l'immigration est la plus importante, ces plans ont été enrichi par la création de lieux spécifiques, appelés « plate-forme d'accueil », dans lesquels tous les services essentiels à l'étranger ont été regroupés (il y en a actuellement quatorze).

Les étrangers sont reçus une demi-journée : accueil, présentation d'un film, entretien sur les projets de l'immigrant, visite médicale. Un bilan linguistique et un entretien avec un assistant social sont proposés facultativement

Ce dispositif d'accueil ne concernait jusqu'en 1998 que les familles arrivant dans le cadre du regroupement familial. Depuis, il a été étendu aux membres étrangers de familles de réfugiés et aux conjoints de Français.

Actuellement, ces trois catégories d'étrangers concernées ne correspondent qu'à 52 000 des 93 000 « nouveaux séjours permanents » non communautaires: soit environ 56% du total des entrées régulières. Le HCI mentionne que l'OMI ne touche qu'environ 50% des primo-arrivants qui appartiennent à ces trois catégories (couverture insuffisante sur le territoire), ce qui réduit encore le « taux de pénétration ». Au final, seulement 1/5 environ des étrangers qui arrivent en France passent par une plate-forme d'accueil. De plus, un tiers d'entre eux seulement sollicite les services facultatifs....

Ainsi au cours de l'année 2001, ce sont seulement 26 300 personnes qui ont bénéficié de cette mesure.

Le 14 octobre dernier, le Président de la République a annoncé la création d'un « contrat d'intégration » qui sera proposé aux « primo-arrivants » lors du premier accueil délivré par la plate-forme d'accueil. Le dispositif des plate-formes d'accueil devrait être étendu à d'autres départements en 2003. L'accent sera mis sur l'apprentissage de la langue, l'apprentissage citoyen (droits et obligations civiques) et l'appui social et professionnel individualisés.

Considérant que c'est une obligation pour la République de bien accueillir ceux qui arrivent sur le territoire, le Conseil National des Villes souscrit à ce projet à condition qu'il se traduise par la création d'un véritable service public de l'accueil, comme l'a déjà proposé le Haut Conseil à l'Intégration, dans son rapport de novembre 2001.

Le CNV pense toutefois qu'il faut clarifier les objectifs du projet de contrat d'intégration : s'agit-il de rechercher la paix sociale, de faire en sorte que les immigrés ne « gênent » pas ou de faire partager nos valeurs, de bénéficier de leurs apports et de faciliter le « bien-vivre ensemble » ? Le CNV se retrouve davantage dans cette conception. Mais répondre ainsi à cette question induit des exigences aux différents stades du processus d'immigration.

Le CNV propose de discerner les divers temps de l'intégration : phase d'arrivée, phase d'adaptation et phase d'intégration proprement dite. Ceci pourrait se matérialiser par un dispositif d'accueil d'une part et un contrat d'intégration d'autre part.

L'accueil est un enjeu très important dans le parcours du migrant, il conditionne en partie une bonne intégration ultérieure. C'est pourquoi le CNV suggère d'étendre le dispositif d'accueil à l'ensemble des primo-arrivants : étrangers titulaires d'une carte de séjour travailleur, d'une carte de séjour « vie privée et familiale », les réfugiés eux-mêmes..

Le premier accueil

Celui-ci doit être organisé dès l'aéroport et la gare : des bureaux de bienvenue devraient y exister pour assurer une première orientation, inciter les personnes à se faire connaître de la plate-forme la plus proche et bénéficier du dispositif d'accueil et des possibilités offertes par le contrat d'intégration.

Propositions :

- 1. Créer dans les grands aéroports et gares une antenne pour accueillir systématiquement tout migrant dès son arrivée, lui fournir une première information rapide et l'inciter à prendre rapidement contact avec une plate-forme d'accueil des migrants.***

La phase d'adaptation

Le rôle des plate-formes

Ces plates-formes sont chargées d'accueillir le primo-arrivant, faire le point de sa situation et de ses besoins pour élaborer un contrat d'intégration adapté à chaque cas.

Le CNV préconise une approche globale de l'accueil qui doit inclure les aspects culturels: introduction aux réalités françaises, aux principes de fonctionnement de notre République et à ses institutions, aux droits et devoirs des individus, insertion scolaire pour les enfants, apprentissage

linguistique pour les adultes, en mettant l'accent sur la situation des femmes, dans le cadre du regroupement familial. L'intégration des femmes est, en effet un enjeu fort pour le « bien vivre » des enfants.

Le CNV s'est interrogé sur le caractère obligatoire de l'apprentissage de la langue, comme contrepartie et garantie de la mise en place d'un service de qualité. Il y est favorable. En effet, cet apprentissage constitue une condition de base de la bonne mise en œuvre du dispositif d'adaptation/intégration. Les moyens nécessaires doivent être mobilisés pour permettre l'apprentissage de tous, scolaires et adultes dans de bonnes conditions

Pour valoriser cet effort, le CNV préconise la mise en place d'un label ou certificat de connaissance du français.

2. ***Poursuivre la généralisation des plate-formes d'accueil dans les départements les plus concernés à raison d'une au minimum dans chaque région, les doter d'un personnel polyvalent, compétent et dûment formé, qui prenne le temps pour identifier les besoins et élaborer un projet d'intégration adapté à chaque cas et chaque famille ;***
3. ***Proposer à toutes les catégories de primo-arrivants (étrangers titulaires d'une carte de séjour travailleur, d'une carte de séjour « vie privée et familiale », les réfugiés eux-mêmes) un contrat d'intégration qui permette d'acquérir les moyens d'une citoyenneté à part entière :***
 - connaissance des us et coutumes du pays d'accueil, des droits et obligations de chacun (principes républicains, droit des familles, droit de l'enfant, statut de la femme, liberté de religion mais principe de laïcité...) -compréhension des institutions et du système des services publics...*
 - *facilitation de l'accès aux droits et à l'autonomie: acquisition de la langue, scolarisation des enfants, aide sociale, médicale, logement, emploi...*
 - Bien faire comprendre aux intéressés que s'agissant d'un contrat celui-ci entraîne des obligations de part et d'autre, notamment apprentissage de la langue et respect des principes et règles régissant la société d'accueil. considérer ainsi le contrat d'intégration comme élément favorable dans la demande de naturalisation ;*
4. ***Considérant que la pratique courante de la langue du pays d'accueil est nécessaire à la vie quotidienne ainsi qu' au bon déroulement de la scolarité, donner les moyens de cet apprentissage, notamment :***
 - renforcer les classes CLINE en les adaptant à la demande (diversité des âges, adaptation du temps d'apprentissage aux besoins des enfants, enseignement oral mais aussi écrit),*
 - consolider les associations assurant des missions d'alphabétisation, avec un effort particulier en direction des femmes.*
5. ***Rendre obligatoire cet apprentissage en tant qu'élément du contrat d'intégration et créer un certificat ou label de pratique de la langue***

L'accueil dans la ville, le rôle du maire

Certaines collectivités locales prennent l'initiative d'accueillir ceux qui viennent travailler et habiter dans la ville (réception, remise d'un livret, discours du maire). Cette pratique devrait être généralisée et devrait concerner toutes catégories « d'arrivants ».

Le CNV estime importante la notion de rituel : une cérémonie d'accueil serait un symbole fort pour tout le monde.

La proximité, une bonne connaissance du terrain local et des partenaires rendent quasi-nécessaire de donner au maire la responsabilité de la mise en œuvre du contrat d'intégration, en liaison et avec l'aide des plates-formes, à charge pour l'Etat d'en donner les moyens et d'exercer son contrôle de légalité.

Le rôle des associations dans cette phase d'accueil/adaptation doit être renforcé : des groupes d'habitants, des associations doivent être encouragés à accompagner le primo-arrivant dans cette période d'immersion dans la vie locale. Pendant cette phase de transition, l'adaptation de l'arrivant peut être facilitée par un accompagnement assuré en partie par des immigrés de plus longue date, déjà bien intégrés, originaires de la même région ou du même pays. Ils constituent naturellement de précieux « passeurs ou médiateurs interculturels ». « L'association nationale pour l'accueil dans les villes » pourrait également apporter son savoir-faire. Des équipes mixtes de bienvenue et d'accompagnement devraient être encouragées .

6. ***Donner au maire la responsabilité et les moyens de la mise en œuvre des contrats d'intégration, le Préfet étant garant de l'égalité républicaine et de la mobilisation des plates-formes aux côtés du maire;***

7. ***Proposer une cérémonie d'accueil avec un système de parrainage des familles par des associations, y compris issues de l'immigration pour faciliter l'adaptation et la médiation interculturelle....***
8. ***Mobiliser les associations et stabiliser leurs financements (reconnaissance de leur mission de service public)***

Cas particuliers

Concernant les demandeurs d'asile, qui doivent donc bénéficier du contrat d'intégration, un effort devrait être fait pour, d'une part, raccourcir les délais de réponse et d'autre part, améliorer leurs conditions d'accueil : les Centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) sont surpeuplés et les séjours interminables.

Le CNV préconise des mesures spécifiques telles qu'un revenu minimum d'intégration qui inciterait à accélérer les procédures ou l'octroi d'une autorisation provisoire de travail. Beaucoup de ces demandeurs ayant été victimes de sévices, tortures, de la guerre dans leur pays d'origine se trouvent dans une situation de détresse rendant difficile leur adaptation : une aide spécifique au plan psychologique et éventuellement médical devrait leur être systématiquement fournie par des services spécialisés d'aide aux victimes...

Une question se pose pour ceux qui sont arrivés depuis un certain temps mais n'ont pas été accueillis, pour lesquels rien n'est prévu : il faut prévoir un dispositif de rattrapage adapté aux besoins.

9. ***Pour les demandeurs d'asile, renforcer les moyens spécifiques d'accueil, multiplier les centres d'accueil (CADA) et les articuler avec les plate-formes d'accueil ; créer un revenu minimum ou délivrer une autorisation provisoire de travail; mobiliser les moyens relevant de « l'aide aux victimes » pour tous les réfugiés qui en ont besoin ; accélérer les procédures d'instruction des demandes;***
10. ***Prévoir un système de « mise à niveau » pour les immigrés volontaires qui n'ont pas été aidés à leur arrivée ;***

II. Les conditions du « vivre ensemble » dans une société multiculturelle : la phase d'intégration

Nous sommes, dans ce domaine, face à une contradiction importante : notre modèle d'intégration républicaine nous interdit d'afficher les spécificités des populations (absence d'outils statistiques, impossibilité de « connaître »...), alors que fonder une politique nécessite de « connaître et reconnaître ». Il s'ensuit une dilution de la question au travers d'orientations banalisées, supposées répondre aux problèmes de toutes personnes en difficulté, sans qu'une lecture claire puisse être faite sur les actions menées en faveur des populations d'origine étrangère.

Par ailleurs, le choix de société en France qui découle de nos principes républicains, s'appuie sur le développement de la mixité et rejette l'idée de reconnaissance de « minorités » et de développement communautaire. Pourtant il est évident que l'intégration est un « processus » et qu'en tant que tel il prend du temps : un individu, placé dans de bonnes conditions, évoluera donc progressivement, s'appuyant souvent, au départ, davantage sur sa culture d'origine pour mieux intégrer la culture de sa société d'accueil. Mais ce faisant, il enrichira aussi cette société de ses apports.

Il s'agit donc de trouver un nouvel équilibre entre la reconnaissance des différences culturelles, le respect des principes républicains, l'appartenance à une même société et les apports de chacun comme facteurs d'enrichissement collectif. Le refus du communautarisme n'empêche pas la reconnaissance des différences, ni le débat sur les valeurs politiques, culturelles philosophiques ou religieuses ni l'intérêt de l'échange !

En revanche, il convient de souligner que souvent, et notamment chez les plus jeunes, la revendication ethnique est « défensive » : elle est une façon d'exister quand l'égalité républicaine est refusée ou perçue comme non respectée ou quand l'individu se sent trop peu reconnu. Cette revendication est assez limitée dans les faits ; dans les quartiers comme ailleurs, l'individualisme prévaut, sauf en cas d'affrontement avec l'autorité, en cas d'injustice vécue ou ressentie...la

dimension collective réapparaît alors fortement. Même si des tendances radicales se font jour, contestant le modèle culturel occidental, la plupart des jeunes aspirent à vivre de manière identique. Le mot « intégration », de ce point de vue, ne veut plus rien dire. Les obstacles qu'ils rencontrent sont plutôt liés à la pauvreté et aux discriminations que les immigrés subissent pour accéder au monde du travail, au logement...

Connaître, comprendre pour bien vivre ensemble

Le CNV souligne la faiblesse du débat public et du portage politique national et local sur cette question.

L'Etat local est jugé peu convaincu et peu exigeant en matière d'intégration...Malgré tout, des leviers existent du côté des politiques ordinaires : éducation, logement, emploi, action sociale, jeunesse, mais avec beaucoup de difficultés de mobilisation et d'adaptation aux contextes locaux. Ceci révèle un grand besoin d'une meilleure connaissance, et donc de formation, sur les processus et histoires d'immigration, les cultures et les sociétés d'origine pour tous ceux qui sont confrontés à ces questions ou sont en contact avec des immigrés : élus, agents de services publics, enseignants...Il faut sortir des stéréotypes ! Dans la mesure où les régions sont compétentes en matière de formation (et vont l'être encore davantage), celles-ci pourraient jouer un rôle important dans le développement de ces formations.

Par ailleurs, l'administration gagnerait à mieux refléter la composition du corps social. A cet égard, la diversification des recrutements, notamment grâce aux emplois jeunes et adultes relais, déjà soulignée par le CNV doit être facilitée et développée de manière volontariste afin d'ouvrir un certain nombre de services publics et de grandes entreprises publiques aux agents issus de l'immigration.

A ce sujet, le CNV souligne l'importance du rôle des partenaires sociaux pour mettre en œuvre des accords sociaux et des initiatives pour favoriser cette intégration, à travers une amélioration des conditions de travail et l'élimination de toute forme de discrimination. Plus largement, il pense que la société civile a un rôle important à jouer, aux côtés des institutions publiques, pour faire en sorte que « l'inter- culturalité » soit la forme de développement culturel normalement acceptée par la société d'accueil.

Mais pour sous-tendre et faire durer tout cela, il y a une forte nécessité de « remise à plat » et d'une réflexion renouvelée sur les concepts en matière d'immigration/intégration et leur traduction en termes de politiques publiques : il faut aussi dépasser nos automatismes en la matière !

Un débat national sur ces questions est donc indispensable, mais la réflexion devrait également être portée au niveau européen. Elle pourrait déboucher, comme le propose le Conseil économique et social européen (avis sur « l'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée », mars 2002) sur « un programme-cadre communautaire pour promouvoir l'intégration sociale des immigrés et des réfugiés » et un système d'observation et d'évaluation des résultats.

11. Organiser, au plan national un débat sur l'intégration et une campagne sur les avantages de l'inter culturalité et sur la lutte contre les discriminations ;

12. Mettre en place des formations dans les centres de formation du personnel territorial, dans les IUFM, dans les instituts de formation des travailleurs sociaux, et dans l'ensemble des lieux de formation (initiale, permanente des agents publics en relation avec la population), dans les universités, grandes écoles. sur les évolutions migratoires, l'histoire coloniale, les cultures d'origine, les règles sociales, familiales, le rapport aux institutions, le rapport à la loi dans les différentes sociétés...;

13. Former l'ensemble des agents en contact avec le public à la relation avec les différents types d'utilisateurs, aux problèmes et attentes spécifiques des populations fragilisées et en particulier, les populations d'origine étrangère : agents chargés de l'accueil, enseignants, personnel des organismes bailleurs, personnels en charge de la sécurité [intérieure]...

14. Confier aux régions le soin de qualifier le système d'acteurs en lien avec la recherche et les universités, les organismes de formation, les centres de ressources politique de la ville ; Mettre en place dans l'administration, dans les services publics et les établissements publics....une

réelle représentation des populations d'origine étrangère grâce à une politique volontariste de discrimination positive à l'embauche

15. Donner l'accès aux résidents étrangers aux concours de la fonction publique territoriale

16. Proposer au plan européen un programme cadre communautaire pour l'intégration des immigrés.

Vivre ensemble à l'école

L'école devrait être le vecteur privilégié d'intégration des enfants issus de l'immigration. Au lieu de cela, elle est parfois perçue comme consacrant les clivages.

En effet, l'école, qui sait mal développer des relations avec les parents d'élèves, a encore plus de difficulté face aux parents d'origine étrangère : méfiance, voire peur réciproques caractérisent souvent ces relations entre parents et enseignants, au détriment des enfants.

A ceci s'ajoute le problème de la sociologie du corps enseignant qui ne reflète pas la diversité de la population (classe sociale, origines) et est mal préparé à gérer la diversité sociale et culturelle.

Par ailleurs, confrontée à la question de l'intégration d'élèves en difficulté, notamment dans les parcours généraux, l'institution scolaire se tourne trop souvent vers le recours à des filières ciblées, avec une tendance à « socialiser » plutôt qu'à « éduquer ». Ce phénomène se double d'un constat de « l'ethnicisation » des rapports sociaux qui renvoie l'élève, non pas à une identité objective fondée sur sa condition de jeune citoyen, sujet de droit, mais à une représentation dévalorisée de son identité culturelle, familiale et sociale, qui réduit sensiblement ses perspectives de développement individuel.

L'enseignement compense insuffisamment ces perceptions en n'abordant souvent la question des droits et de la citoyenneté que sous l'angle de la lutte contre la violence .

Les « quartiers ghettos » génèrent en conséquence, des « établissements scolaires ghettos » et une « culture ghetto » dont il est difficile de sortir. Le problème fait tache d'huile avec les facultés, dont certaines se ghettoïsent aussi, véhiculant une mauvaise image, rendant difficile l'accès à l'emploi pour les jeunes qui en sortent, dévalorisant, en retour l'intérêt de la scolarité. Pour contrecarrer ces dérives et convaincre de la capacité des jeunes issus de familles et de quartiers en difficulté de réussir, aussi, dans des parcours d'excellence, des expériences telles que celle développée par l'IEP doivent inspirer d'autres écoles et universités.

18. Prévoir dans la formation initiale (les IUFM) et dans la formation continue (CEFISEM) des enseignants, une formation sur les méthodes pédagogiques adaptées à la diversité sociale, culturelle des élèves, à l'hétérogénéité des classes.

19. Développer le dispositif des adultes-relais parmi les communautés d'origine étrangère et au sein des établissements comme « passeurs interculturels ».

20. Développer l'information sur les métiers, auprès des élèves mais aussi auprès des parents pour guider le choix de l'orientation dans les filières générales, revaloriser les filières professionnelles et montrer la diversité des métiers possibles ;

21. Prévoir un accompagnement plus soutenu de la démarche d'orientation, autour des conseils de classe et auprès des parents, prévoir des mécanismes qui obligent à argumenter sur les décisions prises en matière d'orientation ;

22. Aborder tout au long de la scolarité, la question de la citoyenneté sous ses différentes facettes, y compris culturelles, historiques...et pas seulement sous l'angle de la lutte contre la violence ;

23. Etendre l'expérimentation, menée à l'Institut d'Etudes Politiques, d'ouverture à des élèves originaires des quartiers de la politique de la ville aux autres grandes écoles ;

Vivre ensemble dans le quartier

Au fil des années, s'est concentré dans un certain nombre de quartiers d'habitat social ou de copropriétés dégradées, un fort taux de familles en difficulté parmi lesquelles de nombreuses familles immigrées. Certains de ces quartiers n'offrent pas le minimum de mixité sociale

indispensable pour une intégration progressive. Les responsables de ces quartiers cherchent donc en général à y réintroduire des populations plus diverses.

Mais vis à vis des familles immigrées, l'objectif de mixité sociale et urbaine, s'il est louable dans l'idéal républicain et souhaitable pour l'intégration, comporte des effets pervers. Il tend à les exclure du parc social, là où la concentration de populations d'origine étrangère est déjà forte. Se mêlent alors dans l'opacité la plus totale, des critères à la fois de ressources et de culture, pour essayer de favoriser la mixité sociale.

Les difficultés d'accès au logement social pour les familles immigrées en sont renforcées, sans que d'autres solutions leur soient proposées ou accessibles. En effet, la pénurie de logement rend la mobilité très difficile, au sein du parc social. D'autre part, il est aussi très compliqué de sortir du parc HLM vers l'accession ou le parc privé confortable.

Le CNV considère que les objectifs de mixité doivent se conjuguer avec une augmentation significative de l'offre de logements, avec un réel effort en termes de qualité de l'habitat, de prix et de répartition sur le territoire des agglomérations.

Le 8^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, d'octobre 2002, intitulé : « vers un droit au logement opposable » indique ainsi que les ménages immigrés et issus de l'immigration sont les principales victimes de la crise du logement. Deux types d'explications sont données : la première liée aux conditions de ressources et de précarité dans lesquelles beaucoup de ces familles se trouvent, la deuxième clairement liée aux discriminations qu'elles subissent. Le rapport tire la sonnette d'alarme : les conditions d'habitat sont déterminantes pour le développement et l'éducation des enfants. Le rapport souligne également que la question de l'accueil des demandeurs d'asile pèse sur l'hébergement des populations en difficulté : le manque de capacités des structures d'accueil vient perturber le fonctionnement du dispositif d'urgence conçu pour les autres populations en difficulté.

Sur le parc social, le rapport constate la situation de concurrence pour l'attribution de logements sociaux entre les plus démunis, très souvent immigrés et les ménages de salariés dont les revenus ne permettent pas d'accéder à la propriété ou au locatif privé. Cette situation est source de tensions.

Les objectifs de mixité, louables dans le long terme viennent donc en conflit avec le droit au logement, en particulier pour les familles immigrées.

Il est clairement affirmé que « la crise du logement est aussi une crise de l'Etat de droit. Celui-ci constitue un tout, et les obligations des citoyens à l'égard de la collectivité ne prennent de sens que si la collectivité assume également ses obligations à l'égard des citoyens ».

Pour le CNV, en conséquence, il faut concilier mixité sociale et droit au logement :

- l'objectif de mixité doit être conforté car il est un outil essentiel au service de l'intégration,
- mais le droit au logement doit être effectif et prioritaire car il est un élément de base pour l'intégration. Il doit devenir progressivement un élément du contrat d'intégration. Il suppose un effort financier important et un rapide développement de l'offre et son adaptation aux différents profils et modes de vie des familles, une gestion de proximité de qualité, qui associent tant que faire se peut les familles concernées et s'appuie, le cas échéant sur leurs savoir-faire (auto-réhabilitation, entretien...),

A cela, s'ajoute la nécessité d'orientations précises en matière d'attribution de logement pour les plus démunis et notamment les familles d'origine étrangère. Elles doivent être définies avec les pouvoirs publics et les associations et prévoir des possibilités de médiation ou de recours en cas de pratiques abusives ou discriminatoires.

24. Favoriser, pour tous, les parcours résidentiels, en développant l'accession sociale à la propriété, le conventionnement dans le parc privé locatif, avec un mécanisme de contrôle pour enrayer les discriminations ;

25. Innover dans les solutions alternatives comme l'auto réhabilitation, y compris dans le logement d'urgence ; impliquer les habitants dans la conception de l'habitat et la gestion urbaine de proximité

26. Reconnaître le droit au logement comme un droit opposable, avec des moyens de recours en cas de non-respect de l'application de ce droit ;

- 27. Maintenir l'obligation de 20% de logements sociaux dans les agglomérations (article 55 de la loi SRU) ;**
- 28. Privilégier la dimension agglomération pour rendre effectif l'objectif de mixité sociale et réaliste l'organisation d'une politique de peuplement, les conférences intercommunales du logement pouvant en être l'instrument ;**
- 29. Rendre transparentes les règles et les pratiques d'attribution, avec un dispositif de contrôle et de médiation internes et externes en cas d'injustice flagrante.**

Travailler ensemble

L'emploi, l'autonomie financière constituent une condition fondamentale et décisive pour l'intégration. Pourtant les personnes d'origine étrangères rencontrent des difficultés particulières pour accéder à l'emploi.

- les emplois jeunes ont été un outil d'intégration quand ils ont permis aux jeunes, notamment ceux d'origine étrangère, d'accéder à des emplois puis aux concours de la fonction publique. Pour bon nombre de collectivités locales, la discrimination positive qui a consisté à faciliter l'accès des jeunes à ces concours, via le statut d'emploi jeunes a été un formidable levier d'intégration mais aussi d'évolution des services.

Cependant, souvent embauchés par leur propre commune et résidant fréquemment dans des communes aux finances fragiles, nombre de jeunes vont perdre cette opportunité d'accès à l'emploi avec la suppression des emplois-jeunes. *Le CNV ne peut que redire l'importance des dispositifs d'emplois aidés pour faciliter l'embauche de personnes issues de l'immigration.*

- l'embauche d'un étranger en situation régulière sous statut « travailleur » est conditionnée, pendant les premières années par une autorisation spéciale et préalable délivrée pour chaque emploi et le versement d'une taxe à l'OMI pour le premier employeur. Les modalités de cette procédure sont mal connues et l'information difficile à obtenir. Cette mesure, son coût et les délais afférents constituent un frein évident à ce type d'embauche compliquent l'intégration et encouragent, de fait, la discrimination et le travail clandestin.

- la situation des femmes d'origine étrangère qui cherchent à développer des activités dans les quartiers est révélatrice d'un malaise profond. Ces activités sont créées pour satisfaire des besoins variés : éducation, logement, alphabétisation, nourriture, services...elles se caractérisent par leur dimension collective, associative, ancrée sur le quartier. Elles permettent aux femmes de gérer leur temps entre les besoins familiaux et la nécessité de travailler, d'établir des passerelles entre leur culture d'origine et le pays d'accueil.

Cependant, les initiatrices subissent une triple discrimination : outre la difficulté généralement rencontrée pour créer une activité, elles sont en situation de précarité, elles sont immigrées, elles ont un passé militant-bénévole ou elles ont fait des études. Elles se heurtent à de multiples résistances : de la part des institutions, de la part de leur communauté. La création d'activités par des publics atypiques n'est pas reconnue comme opportunité économique ni comme richesse pour le quartier, les dispositifs ne sont pas adaptés à ce type d'activités à objectifs multiples (emploi, participation des habitants, production collective...).

Un rapport récent sur le sujet indique que « le triptyque création d'activité économique/femmes immigrées/zones urbaines sensibles semble être dans une trappe institutionnelle ». Ce constat croisé avec celui du rapport du Plan qui indique que ce sont surtout les femmes immigrées, particulièrement celles du Maghreb qui sont les plus pénalisées sur le marché du travail, devraient inciter les pouvoirs publics à agir vite pour créer un cadre d'expression et d'action appropriées. Ce qu'il manque, c'est la reconnaissance et le soutien à l'action collective, dans la durée, c'est une formation adaptée pour les porteurs de projets, c'est de pouvoir évaluer les actions avec des critères qui valorisent les aspects humains.

En matière d'emploi, la création de nouvelles zones franches pourrait être l'occasion de mobiliser les entreprises et les partenaires sociaux pour lutter contre les discriminations à l'embauche, notamment à l'égard des jeunes.

- 30. Pérenniser et consolider les formes d'emplois aidés favorisant l'intégration des personnes d'origine étrangère : emplois aidés, adultes relais etc.**
- 31. Assouplir et rendre plus transparentes les modalités d'obtention des autorisations de travail pour toute personne en situation régulière justifiant d'une offre d'embauche**
- 32. Reconnaître le droit à l'initiative de tout un chacun et de toute communauté comme un plus dans la construction d'une société plurielle, dans laquelle chacun doit trouver sa place :**

- droit à l'initiative économique, droit à l'initiative citoyenne ; pour cela, faciliter l'entrepreneuriat collectif (statut, formation) ;*
33. *Prévoir des conventions pluriannuelles pour lancer et soutenir l'activité (3 ans) ; professionnaliser les porteurs de projets, créer des observatoires locaux des initiatives pour suivre et évaluer leur création et leur développement ainsi que les modalités d'adaptation des outils publics (pour introduire le développement humain dans les indicateurs, faciliter l'émergence d'actions et d'activités solidaires et soutenir leur développement) ;*

Participer ensemble à la vie locale

La citoyenneté de résidence est aujourd'hui le fondement démocratique de la société, elle préserve le rapport entre territoire et citoyenneté. Les démarches de démocratie participative dans les villes, dans les divers territoires doivent confirmer la place des immigrés et des étrangers dans ces processus, comme un enrichissement de la vie sociale et de l'initiative locale.

L'arrivée de populations d'origine étrangère, avec leur savoir-faire, constitue un enrichissement pour la société d'accueil : la société française doit permettre aux habitants des collectivités locales, quelle que soit leur origine, de s'impliquer et de s'exprimer sur la vie locale dans le quartier, la ville et l'agglomération où ils résident.

34. *Développer toutes les formes de démocratie participative permettant d'associer les habitants d'origine étrangère (conseil des quartiers, conseil de jeunes ...)*
35. *Accorder aux résidents étrangers en situation régulière le droit de vote aux élections locales et dans les référendums locaux, dans des conditions à définir*

3. Immigration et co-développement

Au-delà des aspects individuels de l'immigration, la politique de la ville, les villes et les états, sont concernées par l'aspect collectif des migrations.

Les pays évoluent, leurs besoins aussi. Ce phénomène est particulièrement notable dans le domaine du développement urbain. En effet la plupart des régions du monde sont touchées par une urbanisation galopante : 80% de la population dans les toute prochaines années vivra en ville. Parallèlement, nombre d'Etat essayant de se moderniser font le choix de la décentralisation.

Comme les Etats, les villes doivent se transformer pour faire face à de nouveaux défis

La coopération, inter-étatique à l'origine, se complète de plus en plus par de la coopération décentralisée. De nombreuses villes et autres collectivités territoriales sont désormais engagées dans des actions de coopération décentralisée avec des collectivités du sud ou d'Europe. Souvent, ces coopérations ont vu le jour parce que des immigrés originaires des collectivités d'autres régions du monde résident dans la ville française avec lesquelles se fait le jumelage. Ces situations transforment les rapports N/S : limités au départ aux transferts financiers opérés par les migrants vers leurs familles ou leur région d'origine, de plus en plus, ces rapports se construisent collectivement, de ville à ville .

L'évolution des villes au nord comme au sud , au cours des années récentes, a multiplié les questions sur lesquelles des échanges , voire des transferts de savoir-faire apparaissent intéressants, et cela dans les deux sens :

- de plus en plus les villes du sud sont, comme les nôtres, confrontées à la décentralisation. Comme nous, mais plus que nous, elles ont besoin de consolider et de moderniser leurs appareils municipaux, de former leurs agents ; elles ont des problèmes d'environnement ; de traitement des déchets et des eaux, de transports...

Comme nous, elles pensent en terme de démarche de projet, de démocratie participative, de contractualisation...

- de plus en plus, les villes du nord s'inspirent de ou redécouvrent certains savoir-faire du sud : développement des pratiques de médiation, de régulation des conflits, implication des populations dans le développement local, économie sociale et solidaire, renouvellement des idées en matière de relations intergénérationnelles, d'autorité..

Il y a donc dans l'ensemble de ces domaines matière à enrichissement et apprentissage réciproque.

Ces besoins d'apprentissage croisés incitent à réfléchir sur d'autres modalités de maîtrise et de valorisation des flux migratoires :

- comment se servir des migrations pour permettre aux ressortissants des collectivités du sud d'acquérir les savoir-faire qui sont utiles à celles-ci à l'occasion de leur séjour en France ?
- comment introduire moins de rigidités dans les migrations ? : organiser un retour au pays dans de bonnes conditions et valorisant les acquis, comment soutenir et accompagner la « réinsertion » au pays ?; comment faire en sorte qu'on puisse aller et venir plusieurs fois dans sa vie, sans retrouver chaque fois les mêmes complications administratives et sans perdre tous les droits acquis dans l'un ou l'autre pays (retraite, couverture médicale...)
- comment mieux reconnaître et utiliser dans nos collectivités locales les savoir-faire des migrants, sans frilosité et faciliter par là même leur intégration ?
- en bref comment « dédramatiser », « fluidifier » les migrations pour éviter de trop les « fixer » et en tirer, de part et d'autre, le meilleur parti ?

Penser les migrations sous cet angle amène à en repenser complètement les mécanismes, en combinant ceux-ci avec les stratégies de coopérations décentralisées et en conjuguant développement urbain et migrations.

Le CNV propose que le Ministre de la ville engage rapidement un chantier sur cette question et est prêt à y travailler

36. Ouvrir au ministère de la ville un chantier sur co-développement urbain et migrations en vue de formuler un ensemble de propositions qui pourront notamment avoir pour objectifs de :

- **Développer les politiques de co-développement par le biais de conventions pluriannuelles entre collectivités territoriales.**
- **Développer des « équipages de villes », jumelages entre villes du nord et du sud qui favorisent les démarches participatives et impliquent simultanément dans chacune des villes, les élus, les professionnels, les habitants et le secteur économique, dans une stratégie intégrée.**
- **Privilégier l'aide au retour quand le projet de retour s'inscrit dans le projet de développement local, l'accompagner en termes de formation, d'assistance technique, de soutien commercial et financier,**
- **Elaborer des stratégies pour mettre en adéquation les formations dispensées aux jeunes migrants en France avec les besoins et perspectives d'emplois dans leur pays d'origine et développer un système de bourses conditionnelles (comme dans certaines grandes écoles en France) octroyées contre engagement de retourner travailler x années dans leur pays, assorties d'un engagement du pays ou de la collectivité territoriale à fournir un emploi;**

37. Soutenir les réseaux qui permettent l'échange, la valorisation de projets, la mutualisation des moyens entre groupes d'habitants des pays du Sud et des pays du Nord (France mais aussi autres pays européens)

4. Lutte contre les discriminations

La discrimination est une notion difficile à cerner, à identifier. Elle se définit en termes d'absence : la non-reconnaissance des droits.

La lutte contre les discriminations est une politique publique récente : création des CODAC, du GELD, du numéro vert : le 114, le FAS transformé en FASILD

Un certain nombre de mesures ont été prises ces dernières années : dispositions pénales réprimant la discrimination, création d'un observatoire européen de la discrimination supposé être complété par des observatoires nationaux..

Mais le bilan est mitigé : impuissance des CODAC, insuccès du 114, nombre réduit d'affaires aboutissant en justice.....

Si cette question a suscité de nombreux débats et des avancées en terme de réflexion, sa concrétisation rencontre beaucoup d'obstacles : difficulté à cerner la notion même de discrimination, à l'identifier : l'absence de statistiques renforce cette opacité. La discrimination est particulièrement sensible à l'embauche : elle est bien souvent « réflexe », inconsciente, elle provient largement autant du personnel que des responsables de l'entreprise.

La France porte une responsabilité importante dans les difficultés d'intégration des populations venant des DOM/TOM. Par ex : les emplois créés chaque année à La Réunion profitent essentiellement aux gens de la métropole. Par contre, peu de réunionnais peuvent accéder au marché de l'emploi en métropole. Ainsi, se pose avec une forte acuité le problème de l'accès au territoire national pour les populations des DOM/TOM.

Réalité ou « sentiment », cette discrimination pèse beaucoup sur les rapports sociaux et la vie des gens.

Ce sentiment est parfois renforcé par le mécanisme de « double peine » qui permet l'expulsion d'un étranger délinquant après qu'il a effectué sa peine.

Or, l'invisibilité statistique et juridique des populations d'origine étrangère pose problème. Même si elle est légitimement destinée à les protéger contre toute forme de discrimination organisée., l'effet pervers constaté est celui d'un « aveuglement » social, préjudiciable au traitement des difficultés spécifiques. Dans quelle mesure cette lacune statistique est-elle un frein aux politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations ? » Les résultats de l'étude du CREDOC commandée par le HCI fait valoir que cette volonté de ne pas stigmatiser peut être légitime sous l'angle individuel, mais a des conséquences très négatives pour la société dans son ensemble. « En cultivant le silence sur cette question, les entreprises et organisations publiques ou privées maintiennent le mythe selon lequel « elle ne se pose pas », ce qui crée un terrain favorable au maintien des pratiques discriminatoires et des préjugés là où ils existent, à l'ignorance de ces phénomènes ailleurs.

La France apparaît en retard de ce point de vue au regard d'autres pays. Aucune campagne sérieuse n'a jamais sensibilisé le grand public, quasiment aucune sensibilisation ni formation particulière ne sont dispensée aux fonctionnaires, aux policiers et magistrats, aux enseignants, aux bailleurs, aux futurs chefs d'entreprises...Aucun enseignement scolaire n'est dispensé à ce sujet pour préparer les élèves à mieux se défendre contre ce risque (comme auteur ou victime).

Le CNV soutient l'idée de faire de cette question un thème de débat public, pour que les entreprises, les administrations, et les acteurs sociaux s'habituent à traiter de ce sujet et à l'intégrer dans leur fonctionnement quotidien. Il suggère aussi de renforcer une culture de lutte contre la discrimination en multipliant les chartes, en intégrant des éléments dans les codes de déontologie et éthique, dans les formules de prestations de serment...

- 40. Enseigner spécifiquement les moyens de lutte contre les discriminations dans les IUFM et les CEFISEM, pour les enseigner dans les écoles ;**
- 41. Sensibiliser les agents publics (ANPE, ASSEDIC, Poste, personnel en charge de la sécurité.....), les bailleurs sociaux, les futurs chefs d'entreprises, les organisations professionnelles à repérer les comportements discriminatoires et les former à réagir face à ceux-ci ;**
- 42. Rapprocher PLH et charte de lutte contre les discriminations ;**
- 43. Développer des outils statistiques, des indicateurs en lien avec l'INSEE, à partir des expérimentations menées dans certaines régions (Centre) ;**
- 44. Créer un observatoire national et impliquer les partenaires sociaux dans la lutte contre les discriminations ;**
- 45. Intégrer les mesures applicables dans la lutte contre les discriminations dans les codes de déontologie, les chartes éthiques des services publics et des entreprises ;**
- 46. Prévoir des modalités de recours et de sanctions en cas d'agissements discriminatoires ;**
- 47. Négocier avec l'INSEE et la CNIL une exploitation fine du recensement de 1999 qui rendent visibles les populations, les processus de ségrégation et de discrimination ; tout en les préservant du danger du « fichage » ;**
- 48. Développer les systèmes de parrainage ;**
- 49. Supprimer la double peine ;**

50. Face aux chiffres du Plan qui révèlent que le taux de chômage est deux fois plus élevé pour les immigrés que pour le reste de la population, ouvrir un grand débat national sur l'immigration (en référence au rapport du Plan sur l'immigration).



COMPOSITION DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES

Vice-présidents :

M. Claude Dilain, maire de Clichy sous-Bois, conseiller général de Seine Saint-Denis

Mme Véronique FAYET, adjointe au maire de Bordeaux

Titulaires de mandats nationaux ou locaux :

M. Jean-Paul ALDUY, sénateur, maire de Perpignan

Mme Sylvie ANDRIEUX-BACQUET, députée des Bouches-du-Rhône

M. Arnaud BAZIN, maire de Persan

M. Jean-Pierre BLAZY, député, maire de Gonesse

M. Jean-Pierre BOSINO, maire de Montataire

M. Pierre BOURGUIGNON, député, maire de Sotteville-lès-Rouen

Mme Agathe CAHIERRE, 1^{ère} adjointe au maire du Havre

M. Pierre CARDO, député, maire de Chanteloup-les-Vignes
M. Maurice CHARRIER, maire de Vaulx-en-Velin
M. Pierre COHEN, député, maire de Ramonville St-Agne
M. François CORNUT-GENTILE, député, maire de Saint-Dizier
M. Michel-François DELANNOY, vice-président du conseil général du Nord
Mme Martine DURLACH, adjointe au maire de Paris
Mme Annie GUILLEMOT, maire Bron
Mme Françoise HÉBRARD de VEYRINAS, ancien ministre, députée européenne,

adjointe au maire de Toulouse

M. Michel HEINRICH, député, maire d'Épinal
M. Jean-Luc LAURENT, maire du Kremlin-Bicêtre
M. Jean-Michel MARCHAND, maire de Saumur
M. Gérard MICHEL, adjoint au maire de Nancy
Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, députée des Hautes-Pyrénées
M. Francis VERCAMER, député, maire de Hem, vice-président de la communauté urbaine de Lille

Représentants d'associations ou d'organismes participant à la mise en œuvre de la politique de la ville, ainsi que de syndicats d'employeurs et de salariés

M. Jean-François BERNARDIN, représentant l'assemblée des chambres françaises de

commerce et d'industrie (ACFCI)

M. Michel CARON, représentant la confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Christian CHEVÉ, représentant la confédération générale du travail (CGT)

M. Claude COURTY, représentant la confédération française de l'encadrement (CGC)

M. Dominique FIGEAT, représentant la caisse des dépôts et consignations (CDC)

M. Claude FOURCADE, représentant l'inter-réseaux DSU

M. Serge GERBAUD, représentant la fédération nationale des centres sociaux (FNCS)

Mme Jocelyne HERBINSKI, représentant la confédération nationale du logement - Savoie (CNL)

Mme Martine Le GAL, représentant l'union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

M. Bernard LOTH, représentant Force Ouvrière (FO)

M. Paul-Louis MARTY, représentant l'union sociale pour l'habitat (USH)

M. Jean de MATHAN, représentant la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Mme Étienne MONTANANT, représentant la fédération syndicale unitaire (FSU)

M. Eric PLIEZ, représentant la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

M. Maurice TARDIVENT, représentant le mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Personnalités Qualifiées :

Mme Yamina BENGUIGUI, réalisatrice

M. Daniel BONNETON, principal du collège Léon Blum - Villiers-le-Bel

M. Dominique GIRY, directeur général de « Espacité »

M. Yazid KHERFI, consultant

M. Jean-Amédée LATHOUD, procureur général près la cour d'appel de Douai

Mme Zoubida MEGUENNI-TANI, présidente de l'association Shebba

M. Georges MERCADAL, vice-président du conseil général des ponts et chaussées

M. Jean-Jacques MONIEZ, directeur départemental de la sécurité publique de l'Essonne

M. Tahar RAHMANI, responsable de l'association 3CI

M. Bernard REICHEN, architecte

M. Pierre-Didier TCHÉ-TCHÉ APÉA, Président de l'association Agora

M. Gérard TONNELET, directeur de l'ADNSEA ¹

Mme Sylvie WEILL, directrice de mission locale

Mme Houria ZARROUGUI, chef d'entreprise.

¹ Association départementale du Nord de la sauvegarde de l'enfant à l'adulte.

Les personnes ayant contribué aux travaux

Jean-Louis Boppe, Délégation aux affaires européennes et internationales
au Ministère des affaires sociales

Abdelaziz Gharbi, Ecole des citoyens

Madeleine Hersent, Agence pour le développement de l'économie locale

Adil Jazouli, Chargé de mission à la Délégation Interministérielle à la Ville

Patrice Kamoun, Union Sociale pour l'Habitat

Catherine Levy, Ecole des citoyens

Marie-José Saliou, Chargée de mission au Haut Conseil à l'Intégration

Jean-Claude Sommaire, Secrétaire général du HCI

Etienne Varaut, Inter réseaux DSU