

## ***Pour une politique d'intégration ambitieuse et inventive. Articuler un partenariat franco-allemand renforcé aux projets novateurs issus de la société civile***

**JULIEN CHIAPPONE-LUCCHESI, OLIVER WIECHOCZEK\***

Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) et le quartier berlinois de Neukölln sont devenus deux symboles brutaux de ce que certains nomment la « crise de l'intégration » à laquelle la France comme l'Allemagne – et plus largement la majorité des pays d'accueil au sein de l'Union européenne (UE) – sont confrontées et qui recouvre en réalité une série de défis sociaux et politiques d'une grande complexité. Dans ces conditions, que l'on affirme que la France n'assume plus l'idéal égalitaire républicain ou que l'on soutienne que l'Allemagne peine à organiser sa vision d'une société multiculturelle ouverte, on voit bien que les réalités sur le terrain sont fort semblables. En effet, les citoyens issus de l'immigration accumulent les handicaps : ils sont plus que les autres en échec scolaire, davantage frappés par le chômage, la pauvreté, souvent confrontés à la violence et à la discrimination.

À partir de ce constat, et indépendamment de la position de principe que l'on adopte à son égard, on peut mieux saisir les contours du processus d'intégration en en précisant les différents aspects : structurels (marché du travail), culturels (langue et civilisation), sociaux (tissu local et relations personnelles) et d'identification (participation politique et associative), c'est-à-dire les divers domaines que les instruments d'une politique de l'intégration devraient couvrir.

Or, bien que les gouvernements des deux côtés du Rhin se soient emparés du problème depuis des années, les résultats sont, au mieux, mitigés. Ainsi, en France, on réagit volontiers aux émeutes qui déchirent çà et là les zones suburbaines par un énième « plan banlieue », tandis que le gouvernement allemand se montre incapable de régler à un niveau plus global les incidents violents qui ont éclaté à l'école Rütli à Berlin ou dans le métro munichois. On peut par ailleurs douter de l'efficacité de tables rondes ou de conférences ministérielles organisées dans l'urgence, en « réaction » à des événements surmédiatisés sur un temps très court. L'expérience passée nous enseigne au contraire qu'une intégration réussie nécessite une approche structurelle axée sur le temps long.

La coopération franco-allemande dans le domaine de l'intégration a été initiée en 2006, concomitamment avec la tenue de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous. Elle devait conduire les deux pays à devenir, à l'échelle communautaire, des pionniers dans ce domaine. Or, force est de constater qu'il fut plus aisé de coordonner les politiques relatives à l'immigration – comme en témoigne l'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile par le Conseil européen d'octobre 2008 – que de traiter de manière satisfaisante, sur le fond, la question de l'intégration.

Le sentiment d'un engagement insuffisant de l'État et la pression sociale, sans cesse plus prégnante depuis le début de la crise de l'État providence, ont conduit à ce que, tant en

---

\* Julien Chiappone-Lucchesi est chargé de mission au ministère français de la Défense  
Oliver Wiechoczek est adjoint au service Europe du ministère français de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi

France qu'en Allemagne, des acteurs issus de la « société civile » (fondations, associations, etc.) tentent de mettre en place des solutions innovantes, prenant ainsi à leur compte des pans entiers de ce qui devrait constituer une politique publique d'intégration. Par conséquent, si l'intégration doit effectivement être l'affaire de tous dans la cité, se pose la question de savoir de quelle manière et jusqu'à quel point il est souhaitable que ces acteurs, nécessairement divers et dispersés, prennent ces initiatives en charge. Une politique publique de l'intégration devrait être en mesure de valoriser les réussites et les acquis issus de ces expériences singulières en venant s'y articuler avec la souplesse nécessaire.

L'avantage des acteurs particuliers réside principalement dans leur volontarisme, leur grande flexibilité, leur implantation locale, souvent aussi dans l'affectation de crédits importants à une action ciblée (au contraire du risque de « saupoudrage » des dotations auquel s'expose toute action publique) et, enfin, dans la montée en puissance du principe de subsidiarité. Ces conditions rendent possible la mise en place de solutions innovantes et libres de toute rigidité institutionnelle. Toutefois, leurs projets phares, qui constituent souvent de belles réussites, ne contribuent que trop rarement à la définition d'une politique. En effet, il n'existe aucun dispositif public permettant de recenser les bonnes pratiques, de coordonner les acteurs engagés et de servir de point de relais, afin que les initiatives ne demeurent pas circonscrites.

Dans leur majorité, les projets concernent le domaine de l'éducation, condition essentielle de l'intégration. Il s'agit le plus souvent de donner à des enfants doués, issus de milieux défavorisés – en général également de familles immigrées –, les mêmes possibilités que leurs camarades qui ont reçu à travers l'*habitus* familial les codes culturels et sociaux qui facilitent grandement la réussite scolaire et l'insertion. À cet égard, la maîtrise de la langue doit absolument être un objectif prioritaire afin de transmettre bien plus qu'un supposé « bagage minimum ».

S'il semble assez naturel – plus encore pour des structures locales et aux moyens limités – de se concentrer sur les jeunes gens les plus prédisposés et motivés, le risque apparaît cependant de négliger les plus faibles ou encore des populations spécifiques telles que les mères et les personnes âgées (dont les compétences linguistiques sont souvent très défaillantes) ou, selon les mots de la sociologue allemande d'origine turque Necla Kelek, les fils « perdus<sup>1</sup> », ces jeunes hommes sortis du système scolaire qui tentent difficilement de pénétrer le marché du travail. La complexité des parcours personnels de ces individus, leur grande fragilité aussi bien financière que sociale, et bien souvent psychologique (même volontaire, le déracinement constitue un traumatisme), exigent un fort investissement, un suivi individualisé le plus fin et le plus adapté possible. Les associations sont assurément des vecteurs privilégiés : il semblerait naturel, par exemple, d'identifier en leur sein des tuteurs/parrains capables d'offrir une véritable épaisseur, une densité sociale à une relation personnelle avec des citoyens en difficulté d'intégration.

De manière générale, le processus de sélection des participants à des programmes d'intégration reproduit une forme d'élitisme qui conduit à choisir les plus motivés ou les meilleurs scolairement, c'est-à-dire ceux qui sont déjà les plus à même de réussir à s'intégrer. L'État doit diversifier le plus possible les critères de sélection et accompagner en amont les jeunes vers ce type de programme. Une telle approche constituerait une vraie innovation, surtout pour la France qui ferait ainsi une concession à une vision parfois trop dogmatique et expérimenterait l'action publique en direction de « groupes cible » pertinemment identifiés.

Enfin, le risque existe de réduire l'intégration à la seule mise en place d'une politique éducative performante. Or, les immigrés, même hautement qualifiés, souffrent de discriminations sur le marché du travail. Celles-ci révèlent l'existence de barrières sociales et

---

<sup>1</sup> Source : *Plaidoyer pour la libération de l'homme musulman*, Paris, Jacqueline Chambon, 2007.

culturelles tenaces, fortement ancrées dans la société. Les acteurs privés ne peuvent (et ne veulent) apporter que des réponses ciblées dans le temps et l'espace à un défi qui, lui, est largement structurel. Ils peuvent certes compléter ou inspirer l'action publique – même en être des têtes de pont – et veiller à ce que la prise en charge institutionnelle ne s'avère pas trop standardisée, mais ils ne peuvent s'y substituer.

Par conséquent, il demeure primordial que les pouvoirs publics s'appuient sur les savoir-faire existants et décident de mettre en place un véritable dispositif de dialogue avec les maires, les préfets, les députés et sénateurs, les enseignants ou éducateurs, les responsables d'associations et de conseils de quartier qui ont mis sur pied un projet d'intégration efficace. Ceux-là doivent être officiellement soutenus et encouragés à devenir en quelque sorte des ambassadeurs de leur projet, des « multiplicateurs » auprès d'autres collègues afin de leur apporter leur expertise.

Une perspective franco-allemande peut avantageusement s'articuler à ce renforcement nécessaire de la dimension territoriale de la politique d'intégration (à l'instar de l'esprit du processus de Poitiers<sup>2</sup> au point mort depuis son lancement en 2003). Une expérimentation systématique de l'échange interculturel avec l'étranger devrait par ailleurs être le passage obligé d'un parcours d'intégration, car cette mobilité peut constituer un moment véritablement fondateur dans le processus d'identification du citoyen à son pays.

Cependant, le temps dans lequel s'inscrit l'évolution des mentalités exige de la part de nos gouvernants une vision à long terme. Une politique d'intégration n'est pas une politique de circonstance : elle requiert un véritable travail des consciences. Dans ce cadre, une coopération renforcée est une opportunité dont la France et l'Allemagne devraient considérer plus sérieusement les bénéfices, en y investissant plus de temps, d'hommes et de moyens, sans négliger le fait qu'en dernier ressort, l'intégration dans une société démocratique passe par la participation politique, c'est-à-dire par l'exercice du droit de vote et la possibilité d'être élu.

---

<sup>2</sup> Le processus de Poitiers a été initié le 27 et 28 octobre 2003 lors de la première rencontre des 22 régions françaises et des 16 länder allemands en présence du Premier ministre français, Jean-Pierre Raffarin et du chancelier allemand, Gerhard Schröder à Poitiers. Il prévoit une coopération décentralisée renforcée (par exemple une amélioration de la connaissance de la langue et de la culture de l'autre)