

PREMIER MINISTRE

**1990-2010**

# **20 ans au service de l'intégration**

**Haut Conseil  
à l'intégration**

# Immersion

<b>Avant-propos</b> .....	<b>3</b>
Vingt ans de réflexion au service de l'intégration.....	<b>5</b>
<b>Témoignages des Présidents du Haut Conseil à l'intégration</b>	
Marceau Long.....	<b>11</b>
Simone Veil.....	<b>13</b>
Roger Fauroux.....	<b>15</b>
Blandine Kriegel.....	<b>17</b>
<b>Résumés des rapports du Haut Conseil à l'intégration</b>	
1991. Rapport au Premier ministre. Pour un modèle français d'intégration.....	<b>21</b>
Novembre 1991. La connaissance de l'immigration et de l'intégration.....	<b>23</b>
Mars 1992. Conditions juridiques et culturelles de l'intégration.....	<b>25</b>
Décembre 1992. Les étrangers et l'emploi.....	<b>29</b>
Juin 1995. Liens culturels et intégration.....	<b>31</b>
Juin 1997. Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité.....	<b>35</b>
1998. Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité.....	<b>39</b>
2000. L'islam dans la République.....	<b>43</b>
2001. Les parcours d'intégration.....	<b>47</b>
2003. Le contrat et l'intégration et autres avis.....	<b>49</b>
2005. le bilan de la politique d'intégration de 2002 à 2005 et autres avis.....	<b>53</b>
2006-2007. Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis.....	<b>57</b>
2008 : Etudes et intégration. Avis sur le logement des personnes immigrées.....	<b>61</b>
2009. Etudes et intégration. Faire connaître les valeurs de la République. Les élus issus de l'immigration dans les conseils municipaux.....	<b>63</b>
<b>Annexes</b>	
Décret du 19 décembre 1989 modifié.....	<b>66</b>
Liste des membres du Haut Conseil à l'intégration.....	<b>67</b>



## Avant-propos

**Vingt ans** est un âge heureux pour un humain au sortir de l'adolescence, et le début de l'expérience adulte.

Pour un organisme comme le Haut Conseil à l'intégration (HCI), c'est le moment d'effectuer un retour sur l'expérience acquise pendant ces années-là, d'en tirer un bilan, d'analyser les résultats de ses propositions sur les sujets le concernant, et tracer des perspectives utiles pour l'avenir.

Quand je lis les rapports engagés par mes prédécesseurs depuis 1990, je mesure à quel point certains d'entre eux ont influé positivement le « vivre ensemble » à la française. Je mesure également à juste raison le chemin à parcourir. Tous les chantiers restent ouverts, et avancent lentement, trop lentement au regard du trouble que certaines questions ont fait naître dans notre pays depuis 1989, année de création du Haut Conseil à l'intégration, et aussi année où commença à se poser à nouveau la question du rapport du religieux à la République.

Beaucoup de choses ont été dites, écrites, sur ce sujet comme sur celui de l'intégration. Aujourd'hui, c'est faire œuvre utile que de se pencher sur ces deux décennies écoulées pour en tirer la substantifique moelle et nourrir ainsi nos réflexions actuelles et futures.

Les travaux que nous menons, les débats que nous engageons, sont tous tendus vers l'amélioration des conditions d'accueil et de vie de ceux qui choisissent de venir s'installer dans notre pays, mais pas seulement. La réflexion et l'action ne s'arrêtent pas là, ne doivent pas s'arrêter là.

Le HCI travaille à proposer des solutions acceptables et durables pour que l'intégration des immigrés et de leurs descendants réussisse dans le respect des valeurs de la République française et le respect de la dignité de chaque Français en titre, ou Français en devenir, qui forme la communauté nationale. ■

PATRICK GAUBERT  
Président du Haut Conseil à l'intégration

Cet ouvrage a été réalisé  
par Madame Suzel Anstett,  
chargée des études  
et de la communication,  
en lien avec les autres membres  
de l'équipe du Haut Conseil  
à l'intégration.

# LE HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION

## Vingt ans de réflexion au service de l'intégration

Le Haut Conseil à l'intégration, a été créé par décret du 19 décembre 1989 par Michel Rocard, alors Premier ministre. C'est un collège de personnalités qualifiées, placé sous l'autorité du Président, assisté d'un secrétaire général, qui, saisi en général par le Premier ministre, examine un thème en s'appuyant sur les auditions d'élus, de responsables administratifs, d'experts, d'associations.

Cinq Présidents se sont succédé, M. Marceau Long, Vice président du Conseil d'Etat, Mme Simone Veil – dont le mandat a été interrompu en raison de sa nomination au Conseil Constitutionnel-, M. Roger Faurox, Mme Blandine Kriegel et Patrick Gaubert.

Au cours de ces vingt dernières années, la composition du collège s'est modifiée en se féminisant et en faisant place aux Français d'origine immigrée. A sa création, le collège était composé de hauts fonctionnaires et préfets. Puis, afin de mieux représenter l'ensemble de la société française, il s'est ouvert à des élus, maires (Gaston Viens maire d'Orly, René Vandierendonck, maire de Roubaix, Mohand Hamoumou, maire de Volvic), à des députés (Yves Jégo, Jean Marie Bockel, Claude Greff, Pierre Cardo) à des sénateurs (Gélita Hoarau, sénatrice de la Réunion), à des représentants d'associations (Gaye Petek, Yazid Chir), du monde du travail (Cathy Kopp, Soumia Malinbaum, Marc-Antoine Jamet) mais aussi à des journalistes (Jean Daniel du *Nouvel Observateur*, Claude Imbert du *Point*, Cécilia Gabizon du *Figaro*), à des philosophes ou écrivains comme Jacky Dahomay, Edouard Glissant, François Cheng mais aussi à des sportifs comme Abdelatif Benazzi, Lilian Thuram, à une réalisatrice de cinéma Yamina Benguigui, à un prêtre Christian Delorme et à un général d'armée, Jean Philippe Wirth. Tous, et bien d'autres qui ne sont pas cités ici mais dont la liste se trouve en annexe, ont contribué à enrichir la réflexion du Haut Conseil à l'intégration.

Le Haut Conseil a procédé également à de multiples auditions, à des déplacements en région ou même à l'étranger pour écouter les acteurs et ainsi étayer sa réflexion. De nombreux rapporteurs généraux issus du Conseil d'Etat et les rapporteurs d'avis particuliers venant principalement de l'IGAS ont également apporté leur aide précieuse pour rédiger avis et rapports.

La mission essentielle du Haut Conseil est comme le précise le décret du 19 décembre 1989 modifié, « de donner son avis et de faire toute proposition utile, à la demande du Premier Ministre sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère ».

En 1989, la création du Haut Conseil qui accompagnait celle du secrétariat général à l'intégration, s'inscrivait dans l'affirmation d'un concept en rupture avec la terminologie utilisée auparavant, celle de l'insertion. En adoptant le

concept d'intégration, le gouvernement adressait, d'une part le message que la présence de population immigrée s'inscrivait dans la durée et, d'autre part, que cette présence supposait une politique spécifique. Rappelons que les flux importants d'immigration familiale des années 80 avaient fait émerger des problèmes inconnus jusqu'alors et pas toujours marginaux, - polygamie, excision, voile - qui avaient fortement interpellé la société française. Compte tenu des débats sémantiques qui avaient accompagné l'utilisation du terme « d'intégration », le Haut Conseil s'est d'abord attaché à définir les concepts. Cette préoccupation s'est renouvelée de façon récurrente tout au long de ses vingt ans d'existence. Mais la mission confiée au Haut Conseil était prioritairement d'étudier les différences questions liées à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration et d'élaborer des propositions à destination des pouvoirs publics dont de nombreuses seront d'ailleurs mises en œuvre.

Les résumés des rapports et des avis élaborés par le Haut Conseil font apparaître la permanence de certaines thématiques qui reviennent régulièrement comme celles de la laïcité et de la place des femmes. Les rapports reflètent également l'évolution de la société française avec l'apparition de problématiques nouvelles comme celle des discriminations ou de la diversité. Enfin, on notera que tous les Présidents du Haut Conseil ont éprouvé le besoin, au moment où leur mandat s'achevait, de réaffirmer fortement l'importance d'une politique d'intégration.

### Une préoccupation constante : clarifier les concepts

Dans son premier rapport, « Pour un modèle français d'intégration » publié en février 1991, le Haut Conseil s'est attaché à définir les concepts :

« Il est d'abord apparu nécessaire de cerner avec précision des termes que l'on a tendance à confondre ou à mal distinguer : étrangers, immigrés, personnes d'origine étrangère, populations exclues ou marginalisées. »

Ensuite, il importait d'éclairer le concept d'intégration. En effet, la politique d'intégration amorcée par Philippe Seguin, alors ministre des affaires sociales et de l'emploi (1986-1988) avait déclenché d'innombrables polémiques. Pourtant, c'est ce concept qu'adopte Michel Rocard, Premier Ministre quand, en 1989, il crée trois nouvelles ins-

tances : le secrétariat général à l'intégration, le Haut Conseil à l'intégration et le comité interministériel à l'intégration. C'est pourquoi, cette terminologie contestée- elle l'est encore aujourd'hui- demandait à être clarifiée et assumée.

« Le Haut Conseil a pour souci de poser avec le plus de clarté possible le cadre dans lequel il conviendra d'inscrire la politique que les pouvoirs publics devront mener pour atteindre l'ensemble des objectifs – aujourd'hui essentiels pour la stabilité et la cohésion de la société française que recouvre la notion d'intégration ».

« Il faut concevoir l'intégration non comme une voie moyenne entre assimilation et insertion, mais comme un processus spécifique qui suscite la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, mais sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant. Bien entendu, une politique d'intégration implique l'adhésion de tous à un minimum de valeurs communes. Malgré une immigration venant de régions éloignées dont le système de valeurs est parfois très différents, le Haut Conseil fait le pari que l'intégration permette la fusion des immigrants dans la collectivité nationale. Le Haut Conseil affirme sa conviction que la conception française de l'intégration doit obéir à une logique d'égalité et non à une logique de minorités. »

Ce besoin de définir ce qu'est la politique d'intégration sera sans cesse reposé. Ainsi, dans le rapport de 2005 consacré au bilan des politiques d'intégration :

« L'intégration est fondamentalement un problème civique et politique. Les questions qu'elle soulève touchent directement à la cohésion nationale et à l'idée de la République. Comment et de quelle manière pouvons-nous vivre ensemble Comment et de quelle manière garantissons-nous l'égalité des droits et des chances des individus dans une société renouvelée? »

Toutefois, à côté d'une conception classique de l'intégration, de nombreux rapports expriment le souhait d'une société ouverte, multiculturelle.

Ainsi, l'extrait du rapport de 1992<sup>1</sup> commence par l'énonciation empreinte d'une grande fermeté s'appuyant sur le discours du Premier Ministre :

« Car comme l'a déclaré le Premier Ministre "La France n'entend pas accepter sur son territoire des pratiques incompatibles avec ses principes fondamentaux, particulièrement à l'égard des femmes". Aussi, le Haut Conseil estime nécessaire d'affirmer la prééminence de certains principes fondamentaux dont toute personne résidant durablement en France- quels que soient son âge, son sexe, son origine ou sa nationalité- doit pouvoir invoquer la protection. Ces

principes sont l'égalité des sexes et le refus des discriminations à l'égard des femmes ; la protection de l'enfant et la recherche de son intérêt supérieur.»

Il se poursuit par des considérations qui valorisent les cultures d'origine :

« Les personnes immigrées qui ont pris le parti de s'établir durablement dans notre pays et d'y faire vivre leurs enfants, ont par là même fait le choix, conscient ou non d'une communauté nationale définie par une histoire, des traditions, et un système de valeurs. A cette nation, elles font l'apport de leurs propres spécificités culturelles, et il y a là une source constante d'enrichissement. Le défi de l'intégration consiste alors, pour la société tout entière, à accueillir la diversité tout en préservant sa cohésion. »

« A cet égard, les expressions "droit à la différence" ou "société multiculturelle" recèlent trop d'ambiguïtés pour être acceptables. Mais il est tout aussi illégitime de voir, dans l'installation en France de personnes porteuses de culture parfois profondément différentes de la nôtre, une menace pour l'identité de la France. Il convient d'avoir une attitude ouverte vis-à-vis du pluralisme culturel et de ne pas concevoir les cultures comme des entités achevées dont l'une, celle de la société hôte, campant sur sa position dominante serait avant tout soucieuse de maintenir ses acquis tandis que l'autre, minoritaire, n'aurait d'autre choix que de s'accommoder de la première en faisant l'abandon de la plupart de ses traits originaux. Il s'agit avant tout d'un processus continu à effets réciproques, par lequel les individus réinterprètent leurs traditions, leurs croyances, leurs valeurs en fonction de leur environnement social et de leur histoire personnelle. Cette dynamique s'observe particulièrement dans le domaine de la religion. »

Ainsi, d'une approche stricte de l'intégration, on sent le Haut Conseil tenté par les concepts de diversité et de société multiculturelle :

« Le Haut Conseil estime que pour rester vivantes et continuer à cimenter la nation, les valeurs doivent être accueillantes à la diversité. Ce sont nos manières d'être qui doivent évoluer, les sociétés comme les personnes doivent changer. Il faut considérer à cet égard le renouvellement continu et mesuré de la population vivant en France comme une donnée éminemment positive et une inépuisable source de richesse humaine » 2

Position qu'il réitère dans son rapport de 1995<sup>3</sup>.

« Le Haut Conseil avait relevé que le processus d'intégration suppose aussi l'acceptation de spécificités culturelles, sociales et morales en tenant pour vrai que la communauté nationale s'enrichit de cette variété. Aujourd'hui, la question mérite à nouveau d'être posée au regard de la diversité peut-être plus grande que par le passé des populations présentes sur le sol national : l'attachement à la culture d'origine peut-elle freiner ou au contraire favoriser l'intégration ».

Ce thème sera étudié à nouveau en 2005 dans l'avis « diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel » à la demande de Jean Pierre Raffarin, Premier ministre

Tout en affichant, une volonté d'intégration très forte au début de sa création, le Haut Conseil a été, comme la société française, traversé par des sensibilités variées, voire opposées, qui ne partagent pas toujours, loin s'en faut, la même conception de l'intégration.

### L'observation statistique

Par lettre du 29 mai 1990, le Premier ministre a confié également au Haut Conseil la responsabilité de l'ensemble des données statistiques relatives à la composition et à la variation des flux d'immigration, à la présence et à la situation juridique des étrangers sur le sol français.

Le Haut Conseil s'est penché sur l'ensemble des statistiques disponibles, grâce notamment, à un groupe de travail regroupant des représentants des différentes administrations chargées de produire des statistiques et, en particulier de l'INSEE.

Tout au long de ces années, le HCI a assuré un rôle de coordination entre les différents ministères (intérieur, affaires sociales, justice, éducation nationale) ou des principaux établissements producteurs de données statistiques (Office des migrations internationales, devenu Agence nationale de l'accueil des étrangers puis Office de l'immigration et de l'intégration ; Office de protection des réfugiés et apatrides, Institut national des études démographiques). Le Haut Conseil a ainsi recherché une harmonisation et une centralisation des sources émanant de ces divers organismes. Il a également permis l'adoption d'une nomenclature et de définitions homogènes, comme par exemple le système de classification des nationalités et les flux d'installation temporaire.

En 2004, a été créé au sein du HCI, un observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration chargé d'améliorer la connaissance statistique de l'immigration et de l'intégration. En 2008, avec la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement puis du développement solidaire, la mission statistique a été reprise par le département statistique de ce ministère. Alors que l'on avait pu dénoncer la multiplication des rapports statistiques vingt ans plutôt, on peut aujourd'hui regretter un certain appauvrissement concernant la communication des études et des données chiffrées.

### Le HCI: instance de réflexion

Le Haut Conseil a traité de très nombreux thèmes choisis le plus souvent par le Premier ministre, bien qu'il soit arrivé que le Haut Conseil se saisisse lui-même d'un sujet qu'il ait jugé important. Il s'agissait d'examiner les difficultés d'intégration de publics spécifiques (femmes, jeunes, personnes âgées), de secteurs (logement, emploi, les parcours d'intégration) ou d'obstacles à l'intégration (conditions juridiques et culturelles de l'intégration, affaiblissement du lien social, valeurs de la République). D'autres thématiques reflètent des préoccupations émergentes et traitent de politiques publiques. Le Haut Conseil a enfin été invité à don-

ner son avis sur certains projets de loi ainsi que sur des réformes comme la réorganisation des structures administratives et ministérielles chargées de l'intégration.

Dans cette pluralité de thèmes, certains reviennent plus souvent que d'autres soit à titre principal, soit à titre accessoire. Il en est ainsi et de manière frappante de l'Islam. Ainsi, dès son premier rapport, le Haut Conseil tient à affirmer que les principes de la République doivent servir de cadre à la politique d'intégration. A cet égard, il évoque déjà la question de la laïcité et de l'Islam :

« La France est une République une et indivisible, ce qui signifie que l'intégration, loin de se fonder sur la reconnaissance de communautés ethniques comme aux Pays Bas ou en Grande Bretagne postule la participation active à la communauté nationale d'éléments variés et différents. »

« De même la France est une République laïque, cela veut dire qu'elle accepte le fait religieux, Or, les intégrismes d'où qu'ils viennent, cherchent à faire pression sur l'Etat pour faire reconnaître leurs préférences, pour imposer leurs façons de penser et leur mode de vie. L'importance de ces problèmes est telle que le Haut Conseil, qui n'a pas eu le temps en 1990 de les étudier à fond, envisage pour 1991, de constituer en son sein, un groupe de travail sur la laïcité et l'intégration. »

Dans le rapport « Liens culturels et intégration » (mars 1992), la question de l'Islam est abordée dans le chapitre II « l'intégration culturelle, diversité et cohésion » qui invite à faire des efforts pour que l'Islam trouve sa place dans la société française notamment « en adaptant notre loi ». Les avancées étant jugées insuffisantes, Roger Fauroux choisit la question de l'Islam pour un rapport spécifique « l'Islam dans la République » publié en 2000 ; dans lequel le Haut Conseil invite l'Etat « afin de garantir le respect de la liberté religieuse, à consentir de nombreux accommodements. »

C'est encore la question de l'Islam qui conduit le Haut Conseil à rédiger un projet de charte de la laïcité dans les services publics (2007), Charte reprise et diffusée par une circulaire du Premier ministre.

La question des femmes a, également, fait l'objet de plusieurs rapports<sup>4</sup> pour aborder l'accès au droit et l'égalité hommes/femmes d'autant plus que c'est au travers du statut des femmes que sont apparues les difficultés d'intégration liées à des pratiques traditionnelles.

La question du logement a été abordée à plusieurs reprises, et a fait l'objet d'un avis spécifique dans le rapport de 2008. En revanche, l'emploi n'a été étudié que dans un seul rapport (1992) alors même que l'on peut considérer qu'il s'agit d'une condition primordiale pour l'intégration.

D'autres rapports reflètent les évolutions de la société française. Il en va ainsi des discriminations, dont l'expression apparaît pour la première fois dans le rapport « Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité » de 1997. Dans ce rapport est annoncée l'intention de consacrer le prochain rapport à cette thématique, ce qui sera effectivement le cas en 1998



sous le titre « lutte contre les discriminations, faire respecter l'égalité ». Cette approche fera place ensuite à la diversité notamment dans les médias et dans la représentation politique au cours des années 2000.

En creux, certaines thématiques n'ont pas été abordées. Celle de l'école qui joue pourtant un rôle primordial dans l'intégration et fait l'objet d'un rapport en 2010. Celle de la délinquance également, signe sans doute d'un échec des politiques d'intégration de certains jeunes issus de l'immigration. La question est seulement effleurée dans le rapport de 1995 « Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité ». Ce rapport, atypique, s'est préoccupé de la violence des mineurs, du rôle du sport, ou encore des prisons. Mais, contrairement à d'autres thèmes étudiés maintes fois, ces thématiques ne seront plus réexaminées. Pourtant, le dernier rapport consacré aux valeurs de la République (2009), en posant la question du comportement de certains jeunes sifflant « la Marseillaise » par exemple, illustre à nouveau l'affaiblissement du lien social.

Enfin, le Haut Conseil a élargi sa réflexion sur l'intégration hors de l'hexagone d'abord aux pays membres de l'Union européenne<sup>5</sup> puis aux Etats-Unis et au Canada.

### Le HCI: force de propositions.

La lecture des rapports établis par le Haut Conseil montre qu'il ne s'est pas cantonné dans un rôle de réflexion, mais a eu également la volonté d'inscrire ses réflexions dans la réalité concrète des politiques publiques en accompagnant ses avis de nombreuses propositions dont un grand nombre a été repris par les pouvoirs publics.

La paternité ne revient pas toujours exclusivement au Haut Conseil car les idées ont besoin de cheminer, d'être discutées avant d'être reprises. Ce cheminement peut parfois être long. Ainsi, la proposition destinée à prévenir les fraudes consistant à supprimer les cartes de séjour temporaire et à les remplacer par un visa accompagnant le passeport. Cette proposition suggérée dans le rapport sur l'emploi de 1992 a été adoptée par la loi de 2008 et vient d'être mise en application en 2009.

De fait, le Haut Conseil a souvent permis la conceptualisation et l'émergence d'une idée qui était dans l'air du temps. Pour ne pas être trop long, seules les plus importantes sont citées ci-dessous :

Dans le rapport de mars 1992 « Conditions juridiques et culturelles de l'intégration » il est proposé de donner un véritable statut législatif au regroupement familial, ce qui n'existait pas auparavant mais dont serait exclu le regroupement familial polygamique. Cette recommandation a été intégrée dans la loi du 24 août 1993.

Dans le rapport de décembre 1992 « L'emploi des étrangers », le Haut Conseil recommande de rendre obligatoire la déclaration préalable à l'embauche, disposition adoptée en juillet 2007 ainsi que l'apposition d'un visa pour remplacer de la carte de séjour/travail temporaire (2009).

S'agissant de l'islam, le Haut Conseil a suggéré la créa-

tion d'un lieu de parole et d'études, que la formation des imams soit dégagée des influences étrangères, que soit encouragée l'émergence des fédérations d'associations, que soit développé l'enseignement de l'histoire des sociétés à l'école afin de dissiper les malentendus sur l'islam (liens culturels et intégration juin 1995). Ces dispositions ont été progressivement adoptées avec notamment la création du conseil représentatif des musulmans de France, la formation d'imams à l'Institut catholique de Paris.

Dans le rapport de 1998 consacré à la lutte contre les discriminations et pour l'égalité, est suggérée l'idée de créer une Haute autorité de lutte contre les discriminations, instance qui sera créée en 2004 comme le rappelle Simone Veil dans son témoignage ci-après.

Dans le rapport de 2001 « Les parcours d'intégration », le Haut Conseil a proposé une réorganisation de l'accueil des migrants :

« Le Haut Conseil souhaite proposer une réorganisation significative de la politique d'accueil des primo-arrivants. Cette dynamisation devrait conduire à l'instauration d'un véritable service public de d'accueil. A cette fin, il préconise la mise en place d'une structure unique chargée de coordonner les moyens existants et de proposer à chaque étranger un contrat individuel d'intégration. L'OMI a vocation à devenir une agence nationale de l'accueil des primo-arrivants qui aurait notamment à charge de faire signer un contrat individuel d'intégration dans des "maisons d'accueil des étrangers" selon le modèle québécois. Un tel contrat répond à un triple objectif :

- Permettre d'individualiser les services rendus grâce à une identification des besoins concrets du primo-arrivant ;
- Formaliser l'ensemble des services et prestations offerts dans le domaine de l'accueil ;
- Marquer la volonté de l'immigré de s'insérer dans la société d'accueil ».

Toutes ces propositions ont été mises en œuvre après 2003.

Dans le domaine de l'organisation administrative, le Haut Conseil a plusieurs fois été sollicité. Dès son premier rapport de 1991, puis à la demande du Premier ministre en 2005<sup>6</sup>, le Haut Conseil a proposé des mesures de réorganisation des administrations. Toutefois, dans ce rapport, il mettait en garde contre un changement trop radical qui priverait l'Etat d'administrations compétentes et de mémoire administrative.

Si de nombreuses préconisations ont été retenues, d'autres sont restées « lettre morte » malgré leur caractère répétitif et insistant. Tel est le cas, par exemple, de la demande de suppression des enseignements des langues et cultures d'origine (ELCO) maintes fois formulée mais qui, jusqu'à ce jour, n'a pas été entendue.



## Affirmer l'importance de la politique de l'intégration.

Au cours de ces vingt ans, les politiques d'intégration ont souvent été contestées, parfois mal comprises. Alors qu'elles s'adressaient prioritairement aux immigrés et secondairement aux enfants issus de l'immigration, ces derniers refusaient que l'on parle à leur égard d'intégration. C'est pourquoi, ont émergé des politiques connexes comme celles de la lutte contre les discriminations ou de la promotion de la diversité mais aussi de la ville. Or, si ces politiques ont des points d'adhérence, elles ne se confondent pas avec les politiques d'intégration. Souvent ceux qui sont issus des vagues les plus anciennes de l'immigration, ceux qui vivent ou sont nés en France ignorent ou oublient que d'autres immigrés continuent à s'installer en France et ont besoin de connaître, d'apprendre le français, les modes de vie qui fondent le vivre en France. Depuis 2003 et la mise en place, à titre expérimental, du contrat d'accueil et d'intégration, de la formation civique, de l'apprentissage du français, les conditions d'accueil et d'intégration se sont très nettement améliorées. Le Haut Conseil a proposé la mise en place d'enquêtes pour évaluer cette amélioration. C'est chose faite en 2010 avec l'étude ELIPA (enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants) menée sous la direction du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire en cours de réalisation.

Mais au-delà de l'accueil, une politique d'intégration reste incontournable. Il est illusoire de penser que l'intégration puisse se réaliser sur une durée de cinq ans. L'intégration est un processus plus long qui conduit, le cas échéant, à la naturalisation.

Ce constat, cette conviction, tous les Présidents l'ont exprimé avec force.

Ainsi, Marceau Long, six ans après son premier rapport s'exprimait ainsi :

« Le Haut Conseil a pu identifier les éléments favorables à l'intégration mais ces facteurs positifs sont neutralisés par l'aggravation de la précarité économique et sociale. Il est important que les discours politiques sur l'intégration soient une source d'inspiration quant aux droits et devoirs de chacun et confortent la confiance collective de la population en sa capacité d'intégrer les nouveaux venus. Il convient de surmonter les facteurs qui conduisent au repli identitaire et de réaffirmer avec force le modèle français d'intégration. Mais il convient également de veiller à ce que l'égalité soit effective et que les pratiques discriminatoires soient sanctionnées ».

Roger Fauroux, lui, s'inquiète sur le peu d'intérêt manifesté par le gouvernement pour la politique d'intégration et s'interroge sur le rôle du Haut Conseil :

« L'intégration n'est plus au centre des priorités nationales. L'immigration a fait l'objet de nombreux débats publics qui ont débouché sur d'importantes réformes législatives. En 1993 et 1998, code de la nationalité; loi du 11 mai 1998 modifiant une nouvelle fois l'ordonnance du 2 novembre 1945 ainsi que la loi du 25 juillet 1952 relative au

droit d'asile. En 1999, à la suite du rapport du Haut conseil pour 1998 (Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité) une nouvelle structure, le groupe d'études et de lutte contre les discriminations a été créée. Mais pendant ce temps, on n'a pas parlé d'intégration. Certes, de nombreuses structures publiques ont continué dans le silence d'œuvrer. Mais les pouvoirs publics sont restés trop souvent silencieux, alors que s'impose la nécessité d'une prise de parole publique, notamment à destination des intéressés. Forts de cette réflexion de plus dix ans, les membres du HCI, unanimes, estiment qu'il existe un espace propre pour une politique d'intégration qui ne saurait se réduire ni à la définition en amont d'une politique migratoire ni à la mise en place, en aval, d'une politique efficace de lutte contre les discriminations.

Quelle est la place du Haut Conseil à l'intégration dans une telle perspective ?

Si le Haut Conseil veut continuer à jouer son rôle, il doit se voir renforcer dans ses missions notamment en étant destinataire des rapports de la Cour des comptes et des corps d'inspection des ministères chargés de l'immigration et de l'intégration. Il doit pouvoir solliciter les ministres et les corps d'inspection. C'est à ce compte que le Haut Conseil à l'intégration souhaite rester un acteur utile de la politique d'intégration, à la fois éclairer, conseiller et aiguillon. »

Enfin, Blandine Kriegel regrette que l'intégration soit négligée alors même que son enjeu est celui de la cohésion nationale :

« L'intégration des publics issus de l'immigration est devenue un fait social majeur. Elle implique l'ensemble des politiques de droit commun. Or, l'intégration est un domaine souvent négligé par les pouvoirs publics. Les propositions d'organisation sont importantes mais une mobilisation des acteurs exigera avant tout une impulsion politique forte, à la hauteur de l'enjeu ultime de la politique d'intégration, qui est bien celui de la cohésion de la Nation. »

Vingt ans après la création du Haut Conseil à l'intégration, la France reste interpellée par les questions liées à l'intégration des immigrés en France. Le débat sur l'identité nationale, la mission parlementaire présidée par André Gérin sur le port du voile intégral, l'existence d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire pour ne citer que ces exemples, sont autant de sujets qui continuent à animer de vives discussions. La France, fidèle à son histoire demeure une terre d'immigration. Toutefois, les effets de la mondialisation, comme la situation économique et sociale rendent l'installation des nouveaux arrivants plus difficiles. Les grandes institutions comme l'école, l'entreprise qui offraient un cadre commun sont fragilisées. Les revendications identitaires plus portées par la seconde, voire la troisième génération que par la première témoignent sans doute d'un déficit d'intégration.

Depuis 2003, une politique plus volontariste a été entreprise notamment avec le contrat d'accueil et d'intégration et la réaffirmation des valeurs de la République qui ne

sont pas négociables. Les actions des pouvoirs publics se sont désormais recentrées sur l'accueil. Mais l'intégration ne se réalise pas pour tous les individus sur une période aussi courte. Les étrangers doivent être accompagnés au moins jusqu'à ce qu'ils accèdent à la nationalité française lorsqu'ils en font la demande. C'est pourquoi, il importe d'impulser une politique d'intégration ferme et généreuse qui ne se confond pas avec la politique de la ville quand bien même il peut y avoir des chevauchements. Pour n'oublier aucun territoire, la politique d'intégration doit impliquer toutes les collectivités territoriales, les associations, l'école, tous les acteurs des services publics. Le Haut Conseil, à son niveau, souhaite poursuivre son travail de réflexion en alertant les pouvoirs publics sur les risques de rupture de la cohésion nationale et en proposant des pistes d'action. ■

<sup>1</sup> Conditions juridiques et culturelles de l'intégration, mars 1992.

<sup>2</sup> idem.

<sup>3</sup> Liens culturels et intégration, juin 1995.

<sup>4</sup> Conditions juridiques et culturelles de l'intégration 1992, par exemple.

<sup>5</sup> Analyse comparative des différents modèles d'intégration en Europe, 2007.

<sup>6</sup> Avis sur l'organisation administrative de la politique d'intégration rapport « le bilan de la politique d'intégration 2002-2005 ».



## Marceau Long

Président du Haut Conseil de 1990 à 1997

**P**our des raisons de santé, le Président Marceau Long n'a pu nous faire parvenir son témoignage. Compte tenu du rôle éminent qu'il a joué dans la création du Haut Conseil et des apports fondateurs en matière d'intégration, nous ne pouvions manquer d'évoquer son rôle.

Sans prétendre aucunement se substituer à son témoignage, nous avons tenu à rappeler les principaux travaux que le Haut Conseil a engagés sous sa présidence et repris la conclusion du dernier rapport auquel il a contribué. Elle exprime une approche de l'intégration dans laquelle le lecteur pourra percevoir la personnalité du vice président du Conseil d'Etat toujours préoccupé par la volonté de rechercher des positions consensuelles sans transiger sur les principes de notre République.

Marceau Long, Vice président du Conseil d'Etat, a été le premier Président du Haut Conseil, nommé par Michel Rocard le 28 février 1990. Il a exercé son mandat de 1990 jusqu'en 1997. Le Haut Conseil s'est d'abord engagé à la demande du Premier Ministre dans un travail de réflexion afin de définir le concept d'intégration, mais aussi celui d'étrangers et d'immigrés. Sous sa présidence, le Haut Conseil a remis au Premier ministre pas moins de cinq rapports et de nombreux avis :

- Premier rapport annuel février 1991 : Pour un modèle français d'intégration
- Rapport mars 1992 : Conditions juridiques et culturelles de l'intégration
- Rapport décembre 1992 : Les étrangers et l'emploi
- Rapport juin 1995 : Liens culturels et intégration
- Rapport 1997 : Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité

Le Premier ministre a également confié au Haut Conseil « la responsabilité de l'ensemble des données relatives à la composition et aux variations des flux d'immigration, à la présence et à la situation juridique des étrangers sur le sol français ». En effet, selon les termes de la lettre de mission, la connaissance imprécise, partielle, et dispersée des phénomènes liés à l'immigration ne permet ni de suivre correctement les évolutions, ni d'évaluer la portée des décisions

et rend d'autant plus difficile une information claire de l'opinion publique.

Un groupe statistique réunissant les correspondants des différentes entités administratives a conduit le Haut Conseil à publier en 1991 un rapport spécifique sur les données statistiques, rapport intégré par la suite et jusqu'en 2008 dans le rapport annuel.

Comme témoignage, nous avons choisi cet extrait de la conclusion du dernier rapport qui a été publié sous sa présidence « Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité » dans lequel il exprime avec toute sa sensibilité et sa sagesse le caractère fondamental de l'intégration.

« La question de fond qui était posée au Haut Conseil à l'intégration était finalement celle-ci : l'intégration peut-elle se faire – et comment- dans une société comme la nôtre, mais dans bien d'autres aussi, que l'évolution du monde où nous vivons fracture et fragmente? N'y a-t-il pas là deux forces dont les mouvements semblent s'opposer : peut-on l'éviter et par quelles politiques? » « ... »

« Pour la part modeste, qu'il est appelé à prendre dans cette investigation en ce qui concerne ces hommes et ces femmes dont la condition doit appeler sa vigilance, le Haut Conseil a essayé – et ce n'était pas facile – de se dégager d'un scepticisme pesant assez lourdement sur tous les sujets, non pas interdits certes, mais dont on préfère de pas trop parler, à moins que ce soit pour asséner des certitudes en se dispensant de les approfondir.

Nous ne pensons pas, puisque d'immigration il s'agit, que notre creuset ait entièrement fondu! Il a simplement beaucoup changé, comme les réalités sociales, les institutions et les hommes eux-mêmes... L'école reste – elle est plus que jamais – l'âme de ce creuset. Les enfants y vont toujours plus jeunes, et la fréquentent toujours plus longtemps. Sa mission est, autant que la transmission du savoir, l'apprentissage de quelques principes essentiels du savoir-vivre en société : faut-il parler d'éducation civique, d'éducation tout court, de morale sociale séparant nettement ce que l'on peut faire, et ce qu'il ne faut pas faire? S'il est un domaine où l'on peut évoquer la République et ses principes, c'est bien celui-là! relisons ce qu'écrivaient les auteurs de livres

scolaires à l'époque des "hussards" - et même en faisant l'actualisation nécessaire - il restera beaucoup de "repères" dont nous nous désolons de la disparition!

L'armée - et surtout le service militaire - ne sont plus au cœur du creuset, comme elles l'ont été pendant si longtemps avec une grande efficacité. Le travail, lui aussi, n'occupe plus la même place : l'accès à l'emploi est difficile ; la condition de salarié souvent précaire le monde des travailleurs, les syndicats et leurs militants, n'exerce plus la même emprise... Mais face à ces reculs, les dernières décennies ont consacré la prodigieuse avancée du monde associatif et de celui des médias qui n'étaient que de modestes facteurs d'intégration, il y a cinquante ans. Dira-t-on qu'ils sont là pour le meilleur comme pour le pire? Il demeure qu'ils jouent un rôle essentiel dans la convivialité, la connaissance de l'expression orale du français, les initiations à la connaissance de notre pays, aux différentes formes d'activité sociale, culturelle, professionnelle, sportive... On peut - et on doit souvent - leur demander plus ; notre regard sur eux doit être toujours vigilant, et critique parfois. Il reste qu'ils sont des piliers du nouveau creuset...

Mais la flamme de l'intégration? C'est à la fois chacun de nous et tous? Et l'Etat, c'est encore nous! Il porte les volontés ou les craintes, les forces ou les faiblesses, les convictions et les valeurs, ou les renoncements, qui sont les nôtres.

Si nous ne pouvons nous satisfaire d'une cohabitation d'opportunité économique, sociale, ou administrative, dont se contenteraient, hélas, peut-être certains de nos hôtes, si nous voulons que ceux qui soient, par l'esprit et la sensibilité, aussi près que possible de nous, jusqu'à nous rejoindre, si nous voulons qu'ils croient à nos principes, essayons de vivre les valeurs auxquelles nous croyons, et dont nous

nous réclamons. Ce n'est pas toujours aisé pour nous qui accueillons ; l'effort est souvent plus difficile pour ceux qui viennent d'autres mondes, et qui sont accueillis. Mais la rencontre des deux volontés si, et lorsqu'elle se produit dans l'infinité des circonstances de la vie de tous les jours, a une force exemplaire dont les effets peuvent être mesurés et appréciés aux jours où nous vivons, et encore mieux dans le "temps long".

C'est la conviction de ne pouvoir agir que dans cette longue durée qui a conduit le Haut Conseil et ses membres à s'abstenir de prendre position - dès lors que n'était pas mise en cause la conception même de l'intégration - dans de grands débats publics opposant pensée, sensibilités, idéologies, au sujet de l'immigration et des immigrés - et ils furent nombreux dans les sept ans de vie du Haut Conseil. Il n'en reste pas moins que ces débats légitimes en démocratie, et de plus en plus nécessaires, autour des politiques, des textes, des difficultés, des incidents ou accidents aux quels donne lieu leur application, et que personne ne peut ignorer si grande est leur médiatisation, peuvent surprendre, ralentir bien plus qu'accélérer le processus d'intégration. Nous ne pouvons donc qu'être très attentifs - surtout lorsqu'il s'agit de l'élaboration de la loi.

Une société qui n'a pas de projet collectif ambitieux, perd les repères autour desquels peut se faire l'intégration. L'intégration ne serait pas possible demain dans une société dont les forces centrifuges d'exclusion seraient plus puissantes que le mouvement d'attraction. Il n'en est que plus important de réaffirmer la confiance que doit garder la société en elle-même, en les symboles qu'elle incarne, en la valeur des principes qu'elle a forgés au cours de son histoire. » ■



## Simone Veil

Présidente de 1997 à 1998

Lorsqu'il m'a été demandé par le Premier ministre de prendre la présidence du Haut Conseil à l'intégration celui-ci avait déjà huit ans d'existence. Ses travaux, sous la présidence de Marceau Long, avaient fait avancer de manière significative la définition d'un modèle français d'intégration dans la diversité de ses dimensions, juridiques, culturelles et sociales.

A l'automne 1997, l'avis du Haut Conseil a été sollicité par le Premier ministre sur les projets de loi relatifs d'une part à la nationalité et aux modifications du Code Civil qui pouvaient en découler et, d'autre part, à l'entrée et au séjour des étrangers en France et à l'asile. L'Avis que nous avons rendu marquait notre accord sur les principes qui sous-tendaient les deux projets de loi et, notamment, la reconnaissance de l'accès à la nationalité comme une composante essentielle de la politique d'intégration. Il appelait l'attention du gouvernement sur plusieurs simplifications possibles mais suscita en notre sein d'intenses débats sur une disposition qui prévoyait l'abandon partiel de la règle posée par le législateur en 1993 subordonnant l'acquisition de la nationalité française à une manifestation formelle de volonté. Nous avons souhaité rappeler dans cet avis qu'au-delà de nos divergences sur l'abandon ou le maintien de cette disposition, nous estimions que l'acquisition de la nationalité qui marque l'entrée dans notre communauté nationale devait être entourée de solennité.

Le Haut Conseil ayant reçu, en 1990, une mission statistique d'ensemble, des études avaient été conduites sur la connaissance de l'immigration et avaient, en particulier, mis en évidence les difficultés liées à l'établissement de statistiques à partir de données qui ne mentionnaient pas les origines ethniques. Le débat sur l'opportunité de ce type de mention est resté latent pendant les travaux menés sous ma présidence suscitant des échanges passionnés entre chercheurs sans que les divergences d'opinion aient pu à l'époque être surmontées. Cette mission statistique du Haut Conseil, pourtant essentielle, s'est, par ailleurs, révélée difficile à accomplir tant étaient nombreux les organismes producteurs de données concernant l'immigration et l'intégration. J'ai donc souhaité la mise en place d'un

groupe statistique spécifique dont la présidence a été confiée à Patrick Weil qui a apporté de nombreuses clarifications de méthode et permis un recensement plus complet des sources disponibles.

Lorsque j'ai dû choisir le thème du rapport qui devait être publié à la fin de 1998, j'ai souhaité que nos travaux se centrent sur le thème de la discrimination. J'avais, en effet, acquis, notamment au cours de mon expérience de ministre d'Etat en charge de la politique de la ville, la conviction que les discriminations constituaient un obstacle majeur à la réussite des politiques d'intégration.

Nous avons donc choisi d'intituler notre rapport « Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité. ». A raison d'une réunion tous les 15 jours nous avons reçu et entendu une vingtaine de personnalités susceptibles en raison de leurs travaux de recherche ou de leur expérience de terrain de nous éclairer sur les grands domaines où les personnes d'origine étrangère et parfois leurs enfants pourtant de nationalité française se heurtent à des discriminations : l'accès aux prestations sociales, l'accès aux soins, l'accès au logement, l'accès à la justice, l'accès aux loisirs et à la culture.

Au terme de l'audition de toutes ces personnalités et des réflexions collégiales qu'elles avaient suscitées, une évidence nous était apparue et nous en avons fait la conclusion de notre rapport : seule une autorité administrative indépendante pourrait présenter suffisamment de garanties pour remplir les trois missions nécessaires à la lutte contre les discriminations qui sont l'observation, l'étude des dossiers et la sensibilisation de l'opinion publique aux diverses formes de discrimination.

Nous recommandions donc la création d'une nouvelle institution pour assurer, en liaison avec les administrations concernées la connaissance et le suivi des discriminations. Nous précisions que cette nouvelle institution devrait permettre aux personnes qui s'estiment l'objet de discriminations de faire effectivement valoir leurs droits.

Je me suis donc particulièrement réjouie de la création de la HALDE le 30 décembre 2004.

Je n'ai exercé la présidence du Haut Conseil que pendant un peu moins d'un an, en raison de ma nomination au Conseil Constitutionnel, mais je garde le souvenir de la qualité des débats que nous avons pu avoir au cours d'un rythme soutenu de réunions : une tous les quinze jours. La composition du Haut Conseil associant élus, personnalités qualifiées connues pour leur engagement au service de l'intégration, universitaires et chercheurs est en elle-même une richesse et la contribution de rapporteurs choisis parmi les membres les plus brillants du Conseil d'Etat a permis la production d'avis et de rapports de grande qualité.

Je souhaiterais terminer ce témoignage en redisant l'importance de la mission du Haut Conseil et en rappelant pour en témoigner des propos que j'ai tenus devant la Commission nationale des droits de l'Homme lorsque je présidais le Haut Conseil :

« Ce qui dans le nom de Français nous appelle à l'universel doit beaucoup aux étrangers qui, choisissant la France comme terre de prospérité et de liberté, sont venus, depuis des siècles, enrichir notre culture, défendre notre sol et soutenir notre économie. La politique d'intégration n'est donc ni un acte de charité, ni un simple devoir. Elle est l'une des manières pour la France d'être fidèle à elle-même. » ■





## Roger Fauroux

Président de 1998 à 2001

Sollicité par le Haut Conseil, M. Roger Fauroux a confié cette contribution sur sa présidence à Roger Errera <sup>1</sup>

**E**n 1999, Roger Fauroux, qui venait de succéder à la présidence du Haut conseil à l'intégration à Marceau Long et à Simone Veil, m'a proposé de faire partie de cet organisme. J'ai immédiatement accepté. D'abord à cause de la personnalité de Roger Fauroux et de l'occasion ainsi offerte de travailler avec lui. A cause, aussi, de la nature du Haut Conseil à l'intégration et de sa mission. Attentif depuis longtemps à la situation des étrangers en France et notamment au droit applicable, responsable d'une session de formation continue à l'Ecole nationale de la magistrature consacrée à ce domaine, étudiant de près les questions relatives à la liberté religieuse, j'ai accueilli avec plaisir l'occasion d'une réflexion collective au sein de cette institution.

L'expérience a pleinement correspondu à mon attente. Le choix des sujets par Roger Fauroux, sa direction des travaux du Haut Conseil, son respect de la diversité des points de vue, reflet de celle de la composition de cet organisme, le contenu des débats, la densité des échanges de vues, le soin et l'attention apportés à la préparation et à la rédaction finale des rapports ont fait de ces trois années le temps d'un apport intellectuel et humain dont j'eus conscience et dont je mesure la qualité.

Le premier sujet choisi était ambitieux : « L'Islam dans la République ». En eussions-nous eu la tentation, et l'apptitude, toute réflexion intemporelle nous était interdite. La querelle du foulard persistait tandis que place Beauvau, le ministre de l'intérieur, M. Chevènement, poursuivait – il n'était ni le premier ni le dernier – ses consultations en vue de la création d'un organe représentatif des musulmans de France afin de permettre à l'Islam, selon une belle formule, « de s'asseoir à la table de la République ».

Le Haut Conseil se donna les moyens de son ambition : par l'audition de personnalités venues d'horizons divers, le rassemblement et la diffusion d'une ample documentation, par plusieurs visites, enfin par des contributions écrites de ses propres membres. Les débats furent animés, parfois vifs. Il ne pouvait en être autrement. Le rapport s'ouvre, ce n'est pas un hasard, sur la citation d'un extrait de l'article premier de la Constitution : « **La République... respecte toutes les croyances** ». Après le rappel indispensable du ca-

dre juridique constitué par la loi de 1905 et de la pratique suivie, le rapport contient une description informée et objective de l'état des musulmans en France et des différentes communautés. Sur l'exercice du culte, il contient un tableau sans complaisance des obstacles de droit et de fait qui limitent cette liberté fondamentale, des réponses des pouvoirs publics, du comportement des fidèles et des questions en suspens. Suivent une série de recommandations et de propositions sur les principes fondant la légitimité de l'intervention de l'Etat et sur ses modalités exactes : interdiction des discriminations, respect de la laïcité, de la liberté religieuse et de la liberté de conscience dans le cadre, estimé suffisant et satisfaisant, de la loi de 1905. Le rapport met l'accent sur l'importance de l'organisation de la communauté musulmane à l'échelon local, avec le concours des diverses collectivités publiques et souhaite une organisation de l'Islam au plan national, sans voir dans celle-ci la solution de tous les problèmes.

Il insiste aussi sur les progrès à accomplir quant à la formation des cadres religieux musulmans, sans que l'Etat se substitue aux autorités cultuelles. S'agissant du port du foulard à l'école, le Haut Conseil n'a pas recommandé de modifier la loi en vue de l'interdire. D'une façon générale, le rapport a bien pris soin de distinguer les revendications inacceptables, des accommodements, notion essentielle ici, à consentir.

Au lecteur d'évaluer ce texte. Au citoyen d'apprécier, près de dix ans plus tard, ce que les gouvernements successifs ont fait de ce rapport, quelles conclusions ils en ont tiré pour leur action et ce qui reste à faire en vue d'une politique de paix civile.<sup>2</sup> Il reste à l'actif du Haut Conseil d'avoir publié, sur un sujet qui n'a cessé d'enflammer les passions et de susciter des mythes et des peurs, une réflexion calme et informée, accessible à tous et utilisable par les acteurs intéressés<sup>3</sup>.

Le deuxième sujet s'intitulait « Les parcours d'intégration »<sup>4</sup>. Ce titre général englobait à la vérité trois thèmes distincts.

Le premier était « La présence des Français d'origine étrangère et originaires des départements et des territoires

d'outremer dans le monde du travail et notamment les postes d'encadrement ». Le sous-titre de cette première partie « Comment poser une question qui ne se pose pas ? » annonçait le dessein du Haut Conseil, qui était de contribuer à rompre un certain silence et à regarder en face la réalité. Quelques années plus tôt, dans la conclusion de son rapport intitulé « Lutte contre les discriminations. Faire respecter le principe d'égalité »<sup>5</sup>, le précédent Haut Conseil notait : « La montée et la gravité des discriminations dont sont victimes des étrangers en France et des Français d'origine étrangère doivent conduire les pouvoirs publics à engager une politique visant à assurer dans les faits le principe d'égalité ».

La question se posait toujours en 2001. Le Haut Conseil décida de l'étudier d'une manière originale en explorant le domaine mentionné ci-dessus et en incluant avec raison dans les populations intéressées les Français originaires des départements et territoires d'outremer. Il partit d'une interrogation toujours actuelle : l'invisibilité statistique et juridique de ces populations a-t-elle pour prix l'aveuglement et freine-t-elle la politique d'intégration et la lutte contre la discrimination ? Une enquête effectuée par le CREDOC auprès d'un certain nombre d'entreprises, d'administrations et d'établissements de formation révéla la gêne considérable des directions des ressources humaines de ces institutions lorsqu'elles acceptaient de répondre, ce qui ne fut pas toujours le cas, loin de là – à parler de cette question, censée « ne pas se poser » et leur crainte des conséquences de la façon dont pourrait être perçue, à l'intérieur, une telle interrogation. Les pratiques discriminatoires, on le sait, s'accommodent fort bien du non-dit.

Le Haut Conseil anticipait de la sorte les débats des dernières années, qui ne sont pas clos, sur les statistiques ethniques, la mesure de ce qu'il est convenu de nommer la « diversité » et, d'une façon générale, l'état réel de l'intégration dans notre société.

Le deuxième thème était « La refonte du service public de l'accueil des étrangers primo-arrivants ». L'accueil, note le Haut Conseil, constitue la première étape du processus d'intégration. Le rapport constate non seulement la multiplicité des institutions intervenant dans ce domaine – Direction de la population et des migrations, Office des migrations internationales (OMI), Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), et diverses associations telles le SSAE (Service social d'aide aux émigrants) et l'ASSFAM (Association service social familial migrants) – mais aussi le caractère ponctuel et morcelé de cette action. C'est pourquoi, il préconise le renforcement des moyens existants, la création d'un véritable service public de l'accueil étendu à d'autres catégories d'étrangers (réfugiés, titulaires de la carte « vie privée et familiale ») et la mise en place d'une agence nationale de l'accueil chargée de conclure avec le nouvel arrivant un contrat d'intégration et appelée à remplacer l'OMI. Le rapport souligne que la réforme de structure proposée n'implique pas nécessairement que les missions aujourd'hui dévolues aux associations soient toutes confiées en propre à la future agence nationale de l'accueil.

Ces propositions ont influencé directement les réformes

entreprises ultérieurement par le gouvernement, notamment la généralisation progressive du contrat d'intégration. Sur certains points, le gouvernement est allé au-delà, par exemple en intégrant contre sa volonté le SSAE au sein de l'OMI, devenu depuis ANAEM, puis Office français de l'immigration et de l'intégration, cas très rare et qui ne s'imposait pas, de nationalisation d'une association dont le professionnalisme était reconnu de tous.

Le troisième thème, enfin, et non le moindre, concernait les statistiques. Conscient, comme ses prédécesseurs, de l'enjeu qu'elles représentent pour les pouvoirs publics et l'opinion, de leur présentation parfois déformée par la presse et de la multiplicité des sources publiques, le Haut Conseil a créé un groupe permanent chargé des statistiques présidé par Patrick Weil. Ce groupe a rédigé trois rapports en 2000 et 2001. Le rapport pour 2000 a été intégré au rapport intitulé « Les parcours d'intégration ». Il fait le point avec clarté et précision sur les données relatives à l'entrée des étrangers, aux nouveaux séjours à vocation temporaire ou permanente, aux départs d'étrangers, enfin à l'accession à la nationalité française.

Cet exercice collectif fait de constats lucides, de réflexions et d'interrogations critiques, d'échanges sans détours et de propositions argumentées n'aurait pas été possible sans la présence et l'impulsion de Roger Fauroux. Son autorité, son indépendance, sa hauteur de vues, son respect des personnes et son attention aux situations concrètes ont permis de mener à bien une entreprise dont je conserve, avec d'autres, un souvenir intense et reconnaissant. Il ne s'agit pas que du passé. ■

<sup>1</sup> Conseiller d'Etat honoraire. Ancien membre du Haut Conseil à l'intégration.

<sup>2</sup> J'ai présenté des propositions à ce sujet dans « Liberté religieuse et laïcité. Pour une politique de paix civile », Etudes, 2005, p. 475.

<sup>3</sup> Haut Conseil à l'intégration, *L'Islam dans la République*, La Documentation française, 2000.

<sup>4</sup> La Documentation française, 2001.

<sup>5</sup> La Documentation française, 1998.



**Blandine Kriegel**  
Présidente de 2002 à 2008

**L**a réflexion, l'action, les lois de la République. Ces trois mots résument peut-être l'activité collective du Haut Conseil d'Intégration (HCI) auquel j'ai eu l'honneur de participer, de 2002 à 2008.

#### La réflexion

Créé en 1989 par Michel Rocard, alors même que la société française prenait conscience des difficultés et des problèmes non résolus que rencontraient nos compatriotes immigrés dont les familles travaillaient, vivaient sur notre sol et devenaient françaises dans l'inattention générale, le Haut Conseil à l'intégration devait, par ses avis, recommander des solutions pour remédier à ces difficultés. Parmi les nombreuses questions sociales, juridiques, politiques, culturelles, qu'il a eu à traiter pendant cette période, l'emploi des jeunes dans les quartiers en difficulté, la condition des travailleurs immigrés âgés, le logement des immigrés, l'égalité civile des femmes, la diversité dans l'audiovisuel, la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration, les politiques d'intégration en Europe, la Charte de la laïcité, la représentation de la diversité à la télévision et en politique, j'en oublie, je retiendrais trois thèmes qui ont été à l'origine d'une refondation des principes de la politique d'intégration.

#### D'abord l'intégration justement

En 2002, c'est le concept même qui était sur la sellette, tiraillée entre deux acceptions contraires. Pour les uns, l'intégration devait s'accomplir, au besoin par la contrainte, dans une assimilation pure et simple au passé de la France, sans respect de la diversité des habitudes ou des croyances. Pour les autres, l'intégration devait être récusée, à l'occasion par la révolte, au motif de la préservation des identités communautaires ou culturelles particulières. D'un côté, l'unité sans le respect de la diversité, de l'autre, la diversité sans la volonté de l'unité prévalaient. La réflexion du Haut Conseil s'est efforcée à rappeler que l'intégration qui devait être préservée, valable pour tous les citoyens français quels qu'ils soient et d'où qu'ils viennent, se bornaient au respect des lois de la République. Il s'agissait d'une « **intégration politique et non éthique** », selon les termes mêmes du philo-

sophe Habermas, respectueuse de la diversité des croyances, et toujours fondée selon la tradition de la France (à partir du *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau), sur le contrat et le consentement commun, où la loi, voulue et respectée par tous, donne à chacun ses droits et offre toute sa place à la diversité dans le respect des lois communes. Cette réflexion a préparé notre action – j'y reviendrais – au service de la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration.

#### La laïcité ensuite

De la question de l'égalité civile des femmes à la charte de la laïcité dans les services publics, sans oublier la commission de réflexion sur la laïcité qui a requis le concours de certains des membres de notre collège, la laïcité n'a pas cessé de solliciter notre attention, nos débats et notre réflexion commune. Bien qu'elle soit une voie particulière et typiquement française de la sécularisation qui a conduit toutes les sociétés européennes modernes à redéfinir les rapports du religieux et du politique pour trouver une solution aux sanglantes guerres de religion des temps modernes, il nous est apparu qu'elle constituait néanmoins un cadre ferme, solide, de protection de la diversité religieuse qui s'est renouvelée aujourd'hui. La laïcité est fondée, non comme la sécularisation dans le monde anglo-saxon sur la seule liberté des individus, mais sur la neutralité de l'Etat et de l'espace public. Et le succès de la loi sur l'interdiction des signes religieux à l'école dans les établissements publics, qui a pacifié les difficultés rencontrées, nous a confortés dans cette conviction.

La question des quotas ethniques enfin, qui n'a cessé de refaire surface, soit à l'occasion de la promotion de la représentation de la diversité, soit à celle de la mesure de la diversité dans le cas de lutte contre la discrimination, a été aussi en débat parmi nous. De 2002 à 2008, le Haut Conseil a refusé de s'engager dans la direction de la discrimination positive. Il a considéré en effet, l'écart qui sépare la France des sociétés d'apartheid, qui, ayant inscrit la discrimination des groupes ethniques dans leurs lois, se devaient de réparer ces groupes eux-mêmes. En France, notre situation était différente dans la mesure où notre Constitution garantit par le titre I l'égalité de tous devant

la loi, sans distinction de race, d'origine ou de religion. Notre problème n'était pas donc de changer la loi, mais de l'appliquer en tenant notre promesse républicaine. Il fallait donc à notre sens, une volonté d'action positive que nous avons essayé de mettre en œuvre en nous engageant nous-mêmes pour l'accélération de la diversité.

### L'action

L'action en faveur de l'intégration pour traiter ou solutionner les problèmes qui affectaient nos concitoyens immigrés ou leurs enfants ou leurs petits enfants, est conduite quotidiennement par une multitude d'associations que nous avons rencontré, écouté et taché d'aider dans notre modeste mesure.

Le Haut Conseil n'a cessé de s'appuyer sur elles et de leur rendre hommage en accompagnant leurs travaux, comme il l'a fait par exemple pour l'association ELELE, avec laquelle nous avons mis en place le livret du contrat d'accueil et d'intégration qu'installait alors François Fillon. C'est toujours avec les associations, certaines au niveau national ou d'autres ayant une assise plus locale, que nous avons organisé des colloques nationaux pionniers destinés à sensibiliser l'ensemble de nos concitoyens sur l'urgence d'accélérer la mise en œuvre de la diversité dans la société française.

D'abord dans l'audiovisuel, en organisant à l'Institut du Monde Arabe, le premier colloque national sur la diversité dans l'audiovisuel, avec tous les acteurs (politiques, producteurs, directeurs de chaînes, comédiens). Ce colloque est à l'origine de la loi sur l'audiovisuel qui a profondément changé notre télévision et notre radio. Ensuite, en popularisant à l'Assemblée Nationale la réussite des Français venus de loin, pour rappeler, loin des images trop souvent négatives, la réalité de la contribution de nos compatriotes immigrés au développement de notre pays.

Enfin, en organisant dans et avec Science Po et sous le haut patronage du Sénat, un grand colloque avec tous les partis politiques sur la diversité et la représentation politique. Nous sommes convaincus que ces réunions ont fait battre l'aile de papillon qui a déclenché l'onde formidable par laquelle la diversité deviendra un jour la règle, et non l'exception.

Dans le même temps, nous avons collaboré à la mise en œuvre de toutes les institutions nouvelles, garantes de la légitimité de cette diversité : la HALDE, la Cité de l'histoire de l'immigration, les comités interministériels à l'intégration et à l'immigration. Par ailleurs, les membres du Haut

Collège n'ont cessé de se déplacer et de visiter, plus souvent qu'à leur tour, les quartiers dans de multiples actions personnelles et individuelles. Je n'aurais garde d'oublier dans cette action la mise en place de l'Observatoire statistique de l'immigration au croisement de la réflexion et de l'action, qui sous la présidence d'Hélène Carrère d'Encausse, a pendant toutes ces années, pacifié la discussion sur les chiffres de l'immigration.

En réunissant toutes les institutions et tous les chercheurs qui ne se rencontraient pas auparavant, ou qui ne discutaient pas ensemble, l'Observatoire a permis la reconnaissance du chiffre exact des migrants défini par la durée d'un séjour d'au moins un an. Il a triomphé de toutes les discussions interminables sur le solde migratoire. L'installation de l'Observatoire dans l'institution indépendante du HCI, a été le gage de sa neutralité et de la fiabilité des chiffres qu'il a publiés.

### Enfin, les lois de la République

On ne comprendra pas l'intensité de l'activité législative en faveur de la situation des immigrés et en direction de l'intégration voulue par le président Jacques Chirac pendant cette période, qui s'est exprimée par huit lois, quand nos voisins les plus proches n'en votaient qu'une ou deux, si on ne la relie pas à l'intense effort de pensée et d'action du HCI qui, chaque fois, a inspiré ou collaboré à ces dispositions législatives. C'est que tout son effort en faveur de nos concitoyens a été de leur faire prendre conscience de l'urgence et du caractère central de l'engagement en faveur de la diversité dans le respect des lois de la République. Toute son intention a été d'aider à mettre en place, non une politique sur les ailes ou sur les marges, mais d'assigner la question de l'immigration et de l'intégration au centre de notre unité nationale en appliquant, en complétant, non en abrogeant nos lois.

Ce faisant, tout en suivant notre voie française, particulière, singulière, nous avons agi ainsi en nous inspirant de la grande leçon universelle du pasteur Martin Luther King. Celui-ci avait réveillé non seulement la communauté noire, mais toute la nation américaine, en lui rappelant sa déclaration d'indépendance, sa loi, son mètre étalon. Celle-ci, disait-il, avait assuré que les hommes étaient créés égaux. « Est-ce pour vous un chèque en bois ? » avait-il interpellé tous les Américains, déclenchant l'onde de choc qui a abouti à l'élection du président Obama. Nous avons tenté d'agir pareillement, en rappelant à tous nos concitoyens que la promesse d'égalité du pacte républicain est valable pour tous, et que tous doivent la faire respecter. ■

1991. Rapport au Premier ministre.  
Pour un modèle français d'intégration

Novembre 1991. La connaissance  
de l'immigration et de l'intégration

Mars 1992. Conditions juridiques  
et culturelles de l'intégration

Décembre 1992. Les étrangers  
et l'emploi

Juin 1995. Liens culturels et intégration

Juin 1997. Affaiblissement du lien social,  
enfermement dans les particularismes  
et intégration dans la cité

1998. Lutte contre les discriminations :  
faire respecter le principe d'égalité

2000. L'islam dans la République

2001. Les parcours d'intégration

2003. Le contrat et l'intégration  
et autres avis

2005. le bilan de la politique  
d'intégration de 2002 à 2005  
et autres avis

2006-2007. Charte de la laïcité  
dans les services publics et autres avis

2008 : Etudes et intégration.  
Avis sur le logement des personnes  
immigrées

2009. Etudes et intégration. Faire  
connaître les valeurs de la République.  
Les élus issus de l'immigration  
dans les conseils municipaux

# Résumés des rapports et avis du Haut Conseil à l'intégration

## **Avertissement**

Ces résumés ont été rédigés avec la préoccupation de rester extrêmement fidèle au texte jusqu'à reprendre parfois des expressions qui ne seraient plus utilisées aujourd'hui. Certains rapports comportent des analyses détaillées de nature juridique ou statistique, celles-ci n'ont pas été reprises car elles étaient impossibles à résumer. Le lecteur pourra pour plus amples informations se reporter aux rapports qui ont tous été publiés par la Documentation française.





**Dans ce premier rapport annuel, le Haut Conseil a eu pour souci de poser avec le plus de clarté possible le cadre dans lequel il conviendra d'inscrire la politique que les pouvoirs publics devront mener pour atteindre l'ensemble des objectifs –aujourd'hui essentiels pour la stabilité et la cohésion de la société française– que recouvre la notion d'intégration.**

### **De l'immigration à l'intégration**

Il est d'abord apparu nécessaire de cerner avec précision des termes que l'on a tendance à confondre ou à mal distinguer : étrangers, immigrés, personnes d'origine étrangère, populations exclues ou marginalisées. Ensuite, il importait d'éclairer le concept d'intégration.

Le Haut Conseil a considéré « qu'il faut concevoir l'intégration non comme une voie moyenne entre assimilation et insertion, mais comme un processus spécifique qui suscite la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, mais sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant. Bien entendu, une politique d'intégration implique l'adhésion de tous à un minimum de valeurs communes ». Malgré une immigration venant de régions éloignées dont le système de valeurs est parfois très différent, le Haut Conseil fait le pari que l'intégration permette la fusion des immigrants dans la collectivité nationale. Le Haut Conseil affirme sa conviction que la conception française de l'intégration doit obéir à une logique d'égalité et non à une logique de minorités.

### **La connaissance de l'immigration et de l'intégration**

Par lettre en date du 29 mai 1990, le Premier ministre a confié au Haut Conseil la responsabilité de l'ensemble des données statistiques relatives à la composition et à la variation des flux d'immigration, à la présence et à la situation juridique des étrangers sur le sol français.

Le Haut Conseil s'est penché sur l'ensemble des statistiques disponibles notamment grâce à un groupe de travail constitué des représentants des différentes administrations chargées de produire des statistiques et en particulier de l'INSEE. Dans ce premier rapport, le HCI n'a pas cherché à présenter de façon exhaustive les statistiques disponibles, mais à illustrer la réalité de l'intégration par quelques éléments chiffrés.

### **Les principes d'une politique d'intégration**

Le Haut Conseil a d'abord rappelé que la politique d'intégration se fonde sur des principes et des dispositions juridiques fondamentales. La France est une République une et indivisible, ce qui signifie que l'intégration, loin de se fonder sur la reconnaissance de communautés ethniques comme aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne postule la participation active à la communauté nationale d'éléments variés et différents.

De même la France est une République laïque, cela veut dire qu'elle accepte le fait religieux, mais interdit qu'il porte atteinte à la stricte neutralité de l'Etat. Or, les intégrismes d'où qu'ils viennent, cherchent à faire pression sur l'Etat pour faire reconnaître leurs préférences, pour imposer leurs façons de penser et leur mode de vie. L'importance de ces problèmes est telle que le Haut Conseil, qui n'a pas eu le temps en 1990 de les étudier à fond, envisage pour 1991, de constituer en son sein, un groupe de travail sur la laïcité et l'intégration. Enfin, la France est un Etat-Nation. Elle l'est depuis longtemps et la construction européenne n'a pas fait disparaître cette vérité historique. La nationalité française a toujours constitué un facteur de l'identité nationale. Sans suffire à assurer l'intégration, l'acquisition de la nationalité française est un moyen d'y contribuer. La citoyenneté se confond constitutionnellement avec la nationalité française, même pour les élections locales. Si le Conseil n'était pas unanime sur l'influence du droit de vote sur l'intégration, en revanche il l'était pour considérer que l'examen de cette question n'était pas de nature à faire avancer réellement le dossier de l'intégration.

### **Une politique patiente, vigoureuse et inventive**

L'intégration demande du temps et ne peut réussir que dans la durée. Mais le temps n'est pas toujours linéaire : une des caractéristiques de la situation actuelle est que les enfants d'immigrés, même de nationalité française, sont parfois moins bien intégrés que leurs parents en raison du chômage et d'une mauvaise urbanisation. L'intégration exige des interventions vigoureuses et novatrices ainsi que des changements profonds de méthode et d'organisation.

### La maîtrise des flux

Une régulation des entrées est indispensable pour que la politique d'intégration puisse réussir à la fois pour que l'opinion l'accepte et aussi pour que le coût de la politique sociale à mettre en œuvre soit supportable pour les finances de notre pays. Cette régulation ne peut être que relative et doit s'inscrire à plus long terme dans une politique européenne d'immigration. Indépendamment de cette politique européenne, la France est confrontée à des difficultés dues à l'accroissement des demandeurs d'asile. Du fait de l'accélération du traitement des demandes, on assiste à une augmentation du nombre des déboutés clandestins, qui pose de réels problèmes dans certains départements. Beaucoup plus que l'accès au travail ou à certains droits sociaux, c'est la facilité qu'il y a à vivre clandestinement en France qui exerce un « effet d'appel ». Le Haut Conseil estime que le gouvernement doit lutter sans relâche sur le terrain.

### Aller plus vite et plus loin

En matière de connaissance, le HCI recommande la publication d'un rapport statistique unique publié sous son autorité et en harmonisant les données émanant de différentes administrations. Il s'attachera à poursuivre la réflexion sur le plan méthodologique pour la mise au point d'indicateurs significatifs d'intégration.

### L'organisation administrative

La situation actuelle se caractérise par l'extrême diversité des services qui ont en charge l'intégration, cette multiplication des structures crée en elle-même un problème de coordination qui n'a pas été réglé par la création d'un Secrétariat général à l'intégration.

Le Haut Conseil recommande au gouvernement une restructuration d'ensemble des services, au niveau central et d'engager une réflexion sur les missions de la direction de la Population et des Migrations et de la direction de l'Action sociale. Le Haut Conseil s'interroge sur les avantages qu'il y aurait à fusionner ces deux directions dans une grande direction de la Population et de la Solidarité; la coordination interministérielle devant être assurée par le secrétariat général à l'intégration.

A l'échelon local, il y a lieu de réaffirmer la place des Préfets dans le dispositif et de conforter leur autorité.

Enfin, le Haut Conseil a souhaité mettre l'accent sur deux politiques sectorielles : l'assainissement des conditions d'habitat en foyers et la protection sociale. Il recommande pour cette dernière d'harmoniser les règles relatives à la régularité du séjour et de respecter le principe d'égalité. ■

# La connaissance de l'immigration et de l'intégration

Novembre 1991

Dans ce deuxième rapport, le Haut Conseil a travaillé sur deux thèmes.

Le premier est d'ordre juridique et culturel. Les courants d'immigration proviennent essentiellement de régions du monde en développement et concernent principalement des familles qui s'installent sur le sol français. Lorsque certaines pratiques culturelles et règles juridiques attachées aux personnes sont en contradiction avec nos propres systèmes de référence, le modèle français, qui permet à notre société de s'enrichir des apports extérieurs, ne saurait accepter la persistance de ses règles et de ses pratiques. Ces réflexions s'inscrivent dans le cadre d'une conception de la laïcité adaptée à la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

Le second thème de réflexion est d'ordre économique. La concomitance d'un fort taux de chômage et d'un recours plus ou moins régulier à la main-d'œuvre étrangère comporte des risques réels pour la cohésion sociale.

Parallèlement à ces travaux, le Haut Conseil s'est penché, à la demande du Premier ministre, sur la question de la double peine et a rendu un avis en septembre 1991.

Enfin, le Haut Conseil a mis en place un groupe statistique qui a émis deux recommandations relatives à la production et à la présentation des statistiques relatives aux étrangers ; la première concerne le système de classification des nationalités, la seconde concerne les flux d'installation temporaire.

De fait, l'essentiel du rapport est consacré aux évolutions

récentes de la population étrangère et de l'immigration s'appuyant sur le recensement général de la population de 1990 et sur le rapport établi par le Système d'Observation Permanent des Migrations Internationales (SOPEMI) de l'OCDE qui permet de comparer la situation de la France au regard des autres pays européens.

## Mesurer l'intégration

Dans le prolongement de ses précédents travaux, le Haut Conseil a poursuivi ses réflexions pour établir des indicateurs d'intégration dans un cadre plus large que celui d'une approche économique. C'est dans cette optique qu'a été conçue l'enquête MGIS (mobilité générationnelle et insertion sociale) réalisée par l'INED et l'INSEE. En attendant le résultat de cette enquête, le HCI a souhaité analyser cinq indicateurs :

- le pourcentage des mariages mixtes dans l'ensemble des mariages d'un groupe cible déterminé ;
- le taux de chômage dans un groupe déterminé ;
- le pourcentage de la catégorie « cadres, professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires » dans la population active du groupe-cible ;
- le taux d'activité des femmes ;
- le pourcentage de la population incarcérée.

Face à une réalité complexe, ces indicateurs ne peuvent à eux seuls mesurer l'intégration. Ils peuvent être considérés comme des indicateurs d'alerte et doivent être complétés par des études ponctuelles ou des études rétrospectives qui permettent d'évaluer les évolutions individuelles et les changements dans les générations. ■



# Conditions juridiques et culturelles de l'intégration

## Mars 1992

**Toutes les grandes démocraties modernes subissent les effets des déséquilibres démographiques et économiques mondiaux, la perméabilité des frontières et l'accélération des mouvements de personnes qui affectent d'une façon ou d'une autre la composition ethnique et culturelle de leur population. S'agissant de la France, le Haut Conseil a décrit dans son premier rapport annuel ce qu'il a appelé le « modèle français » dont la philosophie de base se fonde sur le rejet de la logique des minorités ethniques ou culturelles et sur la recherche d'une logique de l'égalité des personnes.**

La présente étude s'efforce d'analyser la compatibilité de deux objectifs dont dépend le succès d'une intégration vécue comme un épanouissement réciproque: le maintien d'une diversité dans le respect des cultures du monde qui a fait de tout temps de la France une terre d'accueil recherchée par les hommes et les femmes de tous les climats; l'acceptation de la part de tous ceux qui s'y établissent d'un ensemble de règles et de valeurs auxquelles il ne peut être question de se soustraire tant elles sont consubstantielles avec notre conception de la personne humaine, et de la vie en commun dans la société française.

### **Conflits de droit et intégration: le statut des personnes**

L'immigration actuelle est essentiellement familiale (plus de 70 % des entrées permanentes), durable et diversifiée quant à l'origine des migrants. De ce fait, on voit régulièrement augmenter le nombre de personnes qui possèdent la double nationalité. Or, cette situation peut être source de complication et de conflits liés au statut personnel. Le statut personnel est régi par l'article 3 du code civil qui dispose que les Français, nés ou résidants dans les pays étrangers demeurent régis pour ce qui concerne leur état et leur capacité, par la loi française. Cette règle est étendue par symétrie aux étrangers résidant en France. Or, le maintien de ce principe, avec l'accroissement du nombre de personnes pouvant légitimement se réclamer de systèmes juridiques d'inspiration profondément différente du droit français, produit des conflits de loi risquant de quitter la sphère purement privée des litiges entre personnel pour faire irruption sur la scène publique. Ce sont surtout la femme et l'enfant qui se trouvent particulièrement exposés à ces conflits.

### **Facteurs d'évolution et orientations souhaitables**

Face aux difficultés, le droit français n'est pas démuné. La jurisprudence des tribunaux judiciaires ainsi que les conventions internationales permettent d'ores et déjà de trouver des solutions adéquates aux conflits de lois et de société et d'assurer la protection des personnes. Le Haut Conseil estime toutefois nécessaire de prolonger ces avancées car, comme l'a déclaré le Premier Ministre, « La France n'entend pas accepter sur son territoire des pratiques incompatibles avec ses principes fondamentaux, particulièrement à l'égard des femmes ». Aussi, le Haut Conseil estime nécessaire

d'affirmer la prééminence de certains principes fondamentaux dont toute personne résidant durablement en France – quels que soient son âge, son sexe, son origine ou sa nationalité – doit pouvoir invoquer la protection. Ces principes sont:

- l'égalité des sexes et le refus des discriminations à l'égard des femmes;
- la protection de l'enfant et la recherche de son intérêt supérieur.

La Convention de La Haye du 5 octobre 1961 renvoie, par principe, tout ce qui concerne le contenu de la protection des mineurs, aux lois du pays de résidence habituelle de ces derniers.

Il serait opportun, ensuite, de traiter certains aspects du problème de la double nationalité. Un véritable effort d'information devrait être fait afin que l'ensemble des immigrants soient éclairés sur leur régime de droit dans leur pays de résidence avec une mention particulière sur les points sur lesquels leur mode de vie, leurs pratiques ou leur tradition (mariages forcés, polygamie, excision) risquent de les mettre en difficulté avec la loi française.

Enfin, des dispositions protectrices devraient être introduites dans la législation française et en particulier dans les textes relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers qui pourraient ainsi fixer les principes ou les règles que les valeurs de notre ordre public imposent de voir respectés. Le Haut Conseil estime qu'il serait important de donner un véritable statut législatif au regroupement familial mais dont serait exclu le regroupement familial polygamique.

### **L'intégration culturelle: diversité et cohésion**

Les personnes immigrées qui ont pris le parti de s'établir durablement dans notre pays et d'y faire vivre leurs enfants, ont par là même fait le choix, conscient ou non d'une communauté nationale définie par une histoire, des traditions, et un système de valeurs. A cette nation, elles font l'apport de leurs propres spécificités culturelles, et il y a là une source constante d'enrichissement. Le défi de l'intégration consiste alors, pour la société tout entière, à accueillir la diversité tout en préservant sa cohésion.

A cet égard, les expressions « droit à la différence » ou « société multiculturelle » recèlent trop d'ambiguïtés pour être acceptables. Mais il est tout aussi illégitime de voir, dans

l'installation en France de personnes porteuses de culture parfois profondément différentes de la nôtre, une menace pour l'identité de la France. Il convient d'avoir une attitude ouverte vis-à-vis du pluralisme culturel et de ne pas concevoir les cultures comme des entités achevées dont l'une, celle de la société hôte, campant sur sa position dominante serait avant tout soucieuse de maintenir ses acquis tandis que l'autre, minoritaire, n'aurait d'autre choix que de s'accommoder de la première en faisant l'abandon de la plupart de ses traits originaux. Il s'agit avant tout d'un processus continu à effets réciproques, par lequel les individus réinterprètent leurs traditions, leurs croyances, leurs valeurs en fonction de leur environnement social et de leur histoire personnelle. Cette dynamique s'observe particulièrement dans le domaine de la religion.

### ***La religion et le fait religieux***

La laïcité s'identifie à ce point à la République, dans notre pays, qu'on ne conçoit pas d'intégration à la communauté nationale sans acceptation pleine et entière de ses exigences. L'acceptation du « pacte laïque » représente le point d'équilibre d'un rapport de force mais surtout un pilier de la cohésion sociale. Toutefois, le rapport suggère que l'acquis de la laïcité n'est pas figé et doit s'adapter pour traiter les problèmes du pluralisme religieux et notamment la question de l'islam qui introduit une nouvelle donne en raison de l'installation durable d'une population immigrée se rattachant à cette religion.

L'islam en France est très hétérogène. La première difficulté est celle du dénombrement dans la mesure où l'appareil statistique interdit de prendre en compte l'appartenance confessionnelle. Au total, ressortissants étrangers de pays musulmans plus Français de confession musulmane sont évalués très grossièrement à 3 millions de musulmans sans distinction de pratique. Les pratiques sont très diverses (prières, observances d'interdits alimentaires, rituels pour les décès, etc.). Seules les pratiques collectives permettent d'apprécier l'observance des pratiques religieuses comme le jeûne du Ramadan. Le fait le plus marquant des deux dernières décennies est l'affirmation du caractère visible de l'islam et en particulier la multiplication des lieux de culte.

Un constat d'ordre général s'impose : les musulmans de France acceptent l'ordre politique et social français et s'y soumettent. C'est donc, en définitive, une conception du religieux conforme aux exigences d'une société laïque qui paraît l'avoir emporté. Le parti de l'adaptation n'est pas seulement celui des musulmans de France. L'Etat, de son côté, prend des dispositions, de même que la société d'accueil. Ainsi, la suppression par la loi du 9 octobre 1981 des restrictions imposées aux associations étrangères a permis la création de plus de 1 200 associations dont l'objet fait apparaître une qualité islamique. De même, l'Etat a rappelé que des carrés musulmans pouvaient être créés au sein des cimetières.

Malgré ces signes encourageants d'adaptation, des obstacles demeurent. La faiblesse, voire l'absence d'organisation interne de l'islam sunnite, se traduit par l'absence d'inter-

locuteur pour les autorités publiques. Par ailleurs, l'islam en France reste trop souvent sous la dépendance de l'extérieur. Du côté de la société d'accueil, la générosité et l'ouverture ne sont pas généralisées. Les collectivités locales, les comités de quartier s'opposent trop souvent à la création de mosquées. L'abattage rituel ne trouve pas à s'organiser de manière satisfaisante. La fête de l'Aïd El Kebir cristallise ces difficultés.

Le Haut Conseil estime qu'il convient de tout mettre en œuvre pour que la religion musulmane, au même titre que les autres religions, soit pleinement admise en France. Quatre objectifs prioritaires doivent être poursuivis, qui concernent autant les pouvoirs publics que l'ensemble de la société :

- faire respecter et adapter le cadre juridique ;
- réduire la dépendance vis-à-vis de l'extérieur ;
- trouver des interlocuteurs aux pouvoirs publics ;
- susciter une instance culturelle de haut niveau.

### **La rencontre des cultures**

#### ***Le rôle de l'école dans la connaissance mutuelle des cultures***

Si l'école a un rôle capital à jouer dans le processus d'intégration des immigrés, elle est aussi le lieu où peut se nouer, entre les parents et entre les enfants, un dialogue riche de la diversité des apports culturels des uns et des autres. Elle peut devenir, si certaines conditions sont remplies, un réceptacle des diversités culturelles, afin que l'enrichissement que celles-ci peuvent apporter se développe de la façon la plus large et la plus naturelle. Dans les années 1980, le ministère de l'éducation nationale a conclu des accords bilatéraux avec les principaux pays d'origine pour développer les langues et cultures d'origine (ELCO). Or, la façon dont ces enseignements sont dispensés ne correspond plus aux objectifs d'une politique d'intégration.

Le Haut Conseil suggère donc différentes approches permettant une prise en compte plus importante des diversités culturelles impliquant une sensibilisation vigoureuse des enseignants français, une familiarisation plus objective et plus poussée des enfants et des adolescents français avec les grandes religions.

### **L'apport du monde associatif doit être encouragé**

Depuis l'abrogation par la loi du 9 octobre 1981 du régime d'autorisation préalable, la France ne fait plus de distinction suivant l'origine ou la nationalité de leurs membres. Il existerait environ 5 000 associations nées de l'immigration, d'une extrême diversité, dont près de 3 000 subventionnées par le FAS, soit dix fois plus qu'il y a dix ans. L'extrême souplesse du cadre juridique fait, a priori, des associations un lieu idéal pour la rencontre des cultures. Toutefois, il convient d'être prudent car beaucoup d'associations cultivent un certain particularisme communautaire. Pour le Haut Conseil, il serait souhaitable que l'Etat encourage les associations, creuset par excellence où s'élabore une culture nouvelle, à partir de traditions réinterprétées.



### **Le rôle des médias: des stéréotypes sur l'immigration aux images en profondeur de la société française**

Que l'intégration soit affaire de culture, comme l'estime le Haut Conseil, renvoie au système de représentation croisée qui s'établit entre la société d'accueil et les personnes immigrées ou d'origine immigrée. Dans la genèse des représentations, le rôle des médias est essentiel.

Mais ce rapport est complexe. Ainsi, si l'affaire des foulards a fait l'objet d'une surenchère médiatique, c'est aussi parce que sa symbolique révélait les préoccupations très vives de toute la société, tant au sujet de l'islam, que de la laïcité et de l'intégration en général.

La télévision a assuré l'accès de l'islam aux émissions religieuses hebdomadaires. Elle a cherché une formule moins spécifique que l'émission « Mosaïque » inaugurée en 1974 sur FR3, avec l'émission « Rencontres ». Pour corriger les

insuffisances des médias qui contribuent à construire une image partielle et faussée de la réalité de l'immigration, le Haut Conseil se demande si l'objectif culturel n'est pas mieux atteint par des émissions grand public. Il se propose d'ouvrir un dialogue avec les responsables des médias publics et privés pour les amener à réfléchir sur les moyens de faire comprendre comment les différentes composantes de la société façonnent un destin commun.

Pour conclure ce rapport, le Haut Conseil estime que pour rester vivantes et continuer à cimenter la nation, les valeurs doivent être accueillantes à la diversité. Ce sont nos manières d'être qui doivent évoluer, les sociétés comme les personnes doivent changer. Il faut considérer à cet égard le renouvellement continu et mesuré de la population vivant en France comme une donnée éminemment positive et une inépuisable source de richesse humaine. ■

# Les étrangers et l'emploi

## Décembre 1992

**Depuis la crise consécutive au premier choc pétrolier de 1974 et les profondes évolutions de la situation de l'emploi qui en ont résulté, l'opinion publique s'interroge fréquemment sur la nécessité pour l'économie française de faire appel dans le contexte de chômage actuel, à de nouveaux travailleurs étrangers. La question est de savoir si la France est capable de s'inscrire dans un contexte maîtrisé d'internationalisation des échanges, sans aggraver considérablement le problème du chômage.**

La première partie de ce rapport est consacrée à la logique économique du recours à la main-d'œuvre étrangère, et à son évolution depuis 1974. Dans la deuxième partie, les données les plus récentes permettent d'analyser le rôle que l'emploi joue dans l'intégration des étrangers d'une part, dans les flux d'entrée d'autre part. Enfin, dans la troisième partie, seront rappelées les conclusions principales et les propositions que le Haut Conseil présente à l'attention des pouvoirs publics.

Le présent résumé n'a pas repris les données statistiques et juridiques de nature assez technique. Il s'est attaché à présenter la partie consacrée aux propositions.

### L'emploi illégal des étrangers

Le rapport reprend l'historique d'une législation relative aux étrangers et au travail irrégulier dense et complexe. S'agissant des facteurs de l'immigration clandestine, il apparaît qu'alors même que l'introduction officielle de travailleurs étrangers est stoppée pour une large part, l'offre de main-d'œuvre résultant de la pression démographique des pays du sud méditerranéen est potentiellement illimitée. Des filières, des réseaux d'introduction de cette main-d'œuvre « taillable et corvéable » à merci existent. Mais l'immigration clandestine existe aussi parce qu'elle rencontre une offre d'emploi irrégulier également. Les évaluations relatives à l'immigration clandestine sont difficiles et manquent de fiabilité. Le Haut Conseil s'est efforcé de rassembler des informations nationales disponibles et fiables qui intègrent les milliers de demandeurs d'asile déboutés qui se maintiennent sur le territoire français. Des rumeurs annonçant d'éventuelles régularisations voient des clandestins se présenter devant les préfectures massivement. Malgré ses efforts pour cerner ce phénomène, le Haut Conseil considère qu'il n'est pas possible de procéder à une évaluation rigoureuse de l'immigration irrégulière.

### L'immigration irrégulière : un phénomène inacceptable

La France sera toujours une terre d'immigration. Affirmer ou laisser croire le contraire serait tromper l'opinion. Mais de la même façon, il est impossible de laisser croire que la France peut largement accueillir des travailleurs étrangers. Avec la crise économique, le nombre d'emplois s'est réduit. En outre, le chômage de longue durée, le chômage des jeunes ont des effets délétères sur les structures de la société

française. Si les besoins spécifiques nécessitent le recours à la main-d'œuvre étrangère, une introduction régulière ou une régularisation sont toujours possibles. Ce n'est pas tant le droit en vigueur qui est en cause que la pratique. Si les besoins en main-d'œuvre existent, il convient de les satisfaire régulièrement. Le Haut Conseil précise cependant qu'il est opposé au principe de quotas nationaux d'immigration s'appuyant sur des critères ethniques ou professionnels.

Il convient donc de réaffirmer la légalité et combattre l'économie souterraine ou « au noir » car elle remet en cause les règles de fonctionnement de l'économie par une concurrence déloyale, le droit social, et plus globalement l'Etat de droit. En outre, dans le cadre européen, certaines entreprises ont essayé de contourner la législation nationale notamment par la prestation de service. Mais la libre circulation des travailleurs sur le territoire communautaire ne doit pas conduire au dumping social.

Lutter contre l'irrégularité au travail des étrangers passe par la lutte contre les activités économiques irrégulières. L'efficacité des services de répression et leur coordination doivent être renforcées. Afin de lutter contre les fraudes économiques, le Haut Conseil recommande de lutter contre les sociétés éphémères, les sociétés en cascade, d'imposer dans le cadre de marchés publics une vérification des moyens d'exécution du marché, notamment par des sous-traitants, et de leur imposer de vérifier qu'ils ne manquent pas à leurs obligations légales. Enfin, pour lutter contre l'emploi non déclaré, le Haut Conseil recommande de rendre obligatoire l'expérimentation de la déclaration préalable à l'embauche.

Il convient également de prévenir les fraudes portant sur les faux papiers en supprimant les cartes de séjour et en les remplaçant par une mention sur le passeport. L'expérience de la préfecture de police pourrait être généralisée : ainsi les préfectures pourraient être consultées pour vérifier la légalité des titres. Enfin, il est regrettable que les caisses de sécurité sociale ne vérifient pas la régularité du séjour au moment de l'inscription.

Le Haut Conseil estime enfin que la célébration d'un mariage avec un étranger doit être subordonnée à la légalité de sa présence sur le territoire national. Un maire ne devrait pas être tenu de marier un étranger qui ne séjourne pas régulièrement en France. Le mariage avec un citoyen français ouvre droit au séjour et au travail et permet ultérieurement l'accès à la nationalité française. Les abus actuels exigent une grande rigueur. ■

# Liens culturels et intégration

## Juin 1995

**D**ans son premier rapport annuel, le Haut Conseil à l'intégration avait défini l'intégration comme un processus spécifique permettant la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, dans une égalité des droits et d'obligations. Le Haut Conseil avait relevé que le processus d'intégration suppose aussi l'acceptation de spécificités culturelles, sociales et morales en tenant pour vrai que la communauté nationale s'enrichit de cette variété. Aujourd'hui, la question mérite à nouveau d'être posée au regard de la diversité peut-être plus grande que par le passé des populations présentes sur le sol national : l'attachement à la culture d'origine peut-elle freiner ou au contraire favoriser l'intégration ?

Ce rapport n'a pas la prétention d'apporter une réponse globale tant sont différentes les situations individuelles et varié l'attachement des individus à leur culture d'origine. L'objectif est de confronter la réalité aux objectifs affichés par notre société pour tracer un cadre d'actions conforme à la volonté d'intégration.

### Présence étrangère et politique d'intégration

Plus de 150 nationalités sont présentes sur le territoire national avec leurs langues, coutumes, traditions et modes de vie particuliers. Au sein même des nationalités, les langues parlées peuvent différer, les origines régionales sont aussi un facteur de différenciation, ainsi la moitié de la population algérienne résidant en France est kabyle.

En raison de la diversité des populations, les liens avec le pays d'origine ne peuvent être que pluriels et multiples : langues, traditions, coutumes vestimentaires ou alimentaires, mœurs, religions. C'est ce vaste ensemble qui peut être qualifié de « culturel ».

Le lien avec le pays d'origine dépend également de l'ancienneté du séjour, de l'activité communautaire (existence d'une presse), de l'attitude des Etats d'origine. Lorsque des Etats étrangers financent des structures d'assistance sociale, d'accueil, d'aide à la scolarisation, ils contribuent à l'intégration. Mais lorsque leurs actions visent à maintenir un contrôle social et politique sur ces populations, elles sont au contraire négatives.

La notion de culture d'origine doit être relativisée, car toute culture est évolutive. Quand aux jeunes nés en France, leur culture est française avec des apports de la culture des parents qui est parfois réinterprétée.

Le modèle français d'intégration se fonde sur l'indifférenciation entre les individus, chacun vaut pour lui-même indépendamment de la communauté à laquelle il appartient. Le Haut Conseil réaffirme son attachement au mo-

dèle français qui a permis l'intégration dans la communauté nationale des populations les plus diverses qu'elles soient ou non attachées à leurs particularismes. Si, à leur arrivée, les étrangers éprouvent le besoin de se regrouper avec leurs compatriotes en communautés, la relation sociale ne doit pas s'enfermer dans le repli identitaire qui produit parfois un maintien d'une organisation sociale traditionnelle. Les difficultés actuelles d'intégration viennent pour une large part de la crise économique. L'exclusion sociale et la fragilisation des liens familiaux est un des obstacles principaux à l'intégration sociale.

Garder des liens avec sa culture d'origine est un droit mais ces liens doivent s'établir dans le respect de la vie sociale, des lois de la République et en particulier l'égalité et la laïcité :

- respect de l'intégrité de la personne physique impliquant notamment l'interdiction de l'excision ;
- respect du principe d'égalité entre les hommes et les femmes ;
- le mariage forcé des filles, l'enfermement des femmes au foyer, la répudiation de l'épouse ou le retrait des jeunes filles de l'école avant la fin de la scolarité obligatoire remettent en cause les principes fondateurs de la société française contemporaine.

Il convient d'encourager les associations qui s'efforcent de faire sortir les femmes immigrées de chez elles. A cet égard, le Haut Conseil se félicite que la loi du 24 août 1993 ait interdit le regroupement polygamique. Il souhaite que les règles du regroupement familial soient mieux respectées notamment en ce qui concerne la pratique de certaines populations africaines consistant à faire venir comme siens, les enfants issus d'autres membres de la famille, souvent victimes de maltraitance.

### Religion, culture, intégration

Parmi les liens qui maintiennent l'attachement des populations immigrées à leur culture, le facteur religieux joue un rôle important mais difficile à cerner. Les débats ont tendance à se cristalliser sur l'islam. Le rapport de 1992 du Haut Conseil à l'intégration traitait essentiellement de l'articulation entre islam et la laïcité. Il s'est attaché, dans ce rapport, à mieux cerner les liens culturels entre islam et intégration. Mais il s'est également penché sur le rôle qu'ont pu jouer et que continuent à jouer le catholicisme et le bouddhisme, généralement perçus comme ne constituant pas un obstacle à l'intégration.

Le rapport reprend longuement les multiples problématiques liées à l'islam qui ne sont pas reprises ici. Le rap-

port note que pour les sociologues et les historiens, l'islam est le plus souvent conçu par les populations immigrées comme un héritage culturel donné par le milieu familial et conférant à l'individu un certain nombre de valeurs associées à une éthique de vie.

La majorité des jeunes Maghrébins issus de l'immigration continuent ainsi d'entretenir une relation plus culturelle que culturelle avec l'islam. Toutefois, existe la possibilité d'une réislamisation comme logique de défi et de révolte. Dans un processus d'intégration en marche, l'islam devient le moyen privilégié d'une préservation identitaire par rapport à la société d'accueil. La revendication par certains d'un islam social et politique est source d'un conflit potentiel avec la société française dès lors qu'elle les amènerait à en rejeter les valeurs laïques.

La demande d'islam devient aujourd'hui plus visible parce qu'elle s'exprime collectivement par le biais d'associations dans lesquels les pays d'origine et autres peuvent jouer un rôle religieux mais aussi politique.

Face à cette situation d'un islam de plus en plus diversifié, parfois divisé, l'Etat a du mal à trouver une réponse satisfaisante en raison de sa connaissance limitée des réalités de l'islam mais aussi de son contenu théologique et enfin de la conception française de la laïcité et de la sécularisation.

Le Haut Conseil estime que ne pas répondre à la demande des musulmans les plus modérés, renforce les dangers de propagation de l'intégrisme et de l'influence des Etats étrangers sur l'islam français. Le Haut Conseil se préoccupe des progrès certains de l'intégrisme en France qui emprunte souvent la voie d'associations à prétentions éducatives pour s'implanter dans les banlieues en dépassant les clivages de nationalités et recruter des prosélytes marginalisés qui peuvent basculer dans le terrorisme. L'Etat français doit montrer une fermeté sans faille et se défier de toute naïveté face à cette menace dont l'ampleur n'est pas encore appréhendée avec précision.

Le Haut Conseil ne peut que regretter que les progrès de l'islam le plus radical, qui reste néanmoins marginal, contribuent à durcir le débat sur les liens entre la religion musulmane et l'intégration, comme l'a fait la polémique surmédiatisée autour du port du foulard.

L'absence de visibilité de leur religion, ne peut être vécue que comme un refoulement par les populations musulmanes, mais l'Etat ne peut pas faire pour cette religion ce qu'il s'est refusé à faire pour les autres. Il convient donc de traiter l'islam comme les autres religions présentes en France.

Le HCI propose que l'on donne à l'islam la possibilité de posséder un lieu de parole et d'études, que la formation des imams soit dégagée des influences étrangères, que soit encouragée l'émergence des fédérations d'associations, que soit développé l'enseignement de l'histoire des sociétés à l'école afin de dissiper les malentendus sur l'islam. Mais finalement, reconnaît le HCI, l'intégration culturelle reste très difficile à réaliser en l'absence de toute intégration sociale et économique.

S'agissant du catholicisme, le Haut Conseil précise qu'il n'a pas souhaité s'interroger sur les liens entre la religion ca-

tholique et l'intégration mais remettre en cause une conception idéologique qui opposerait d'un côté des populations faciles à intégrer parce que catholiques (Italiens, Espagnols, et Polonais des années 30), de l'autre les Maghrébins, Turcs et Africains dont la religion rendrait l'intégration impossible. Aussi, le rapport rappelle que l'intégration des Italiens et des Polonais ne s'est pas réalisée sans difficulté. S'agissant du bouddhisme, le Haut Conseil remarque qu'il se caractérise par une très grande capacité d'auto-organisation, d'une très grande faculté d'adaptation et d'une pratique transnationale et de la transmission de valeurs comme le respect des personnes âgées, la prise en charge des plus démunis, l'éducation, mais aussi le goût pour la spéculation intellectuelle.

Pour conclure ce chapitre, le Haut Conseil considère que, dans une phase d'installation, les immigrés éprouvent souvent le besoin d'un approfondissement avec la culture et la religion d'origine qui ne doit pas être systématiquement interprété comme un repli communautaire, synonyme d'enfermement. Ensuite, c'est à l'individu de choisir sa capacité d'intégration. En contrepartie, la société d'accueil doit respecter les différences culturelles mais sans aller jusqu'à accepter des comportements qui porteraient atteinte à la dignité des personnes ou pourrait insidieusement aller vers un « développement séparé ».

## Famille, habitat et intégration

### *Le rôle des parents*

Le poids de chacun des parents dans l'éducation et leur disposition à prendre part à l'effort d'intégration de chaque membre de la famille, sont des facteurs importants dans la réussite des enfants. Entrent en jeu aussi bien le type d'organisation de la famille, notamment la place de la mère que le statut social et notamment la place du père. On constate que pour que l'organisation familiale favorise l'intégration, elle doit faire une place suffisante parmi ses préoccupations au parcours scolaire des enfants. Dans ce domaine, le premier handicap est constitué par l'analphabétisme des parents. Au sein de l'immigration maghrébine et africaine, on rencontre de nombreux analphabètes dans leur langue d'origine, en particulier chez les femmes. Il en résulte une plus grande difficulté à apporter aux enfants le soutien dont ils auraient besoin.

De plus, les difficultés économiques graves de la société française ont touché de plein fouet les immigrés. Lorsque le chef de famille subit la perte de prestige social et familial, c'est l'image même de l'autorité qui est atteinte aux yeux des enfants. Plus les adultes traumatisés par les difficultés diverses, adoptent une attitude passive et se tiennent à l'écart de la vie sociale, plus il est difficile d'organiser des actions destinées à faire d'eux des acteurs de la réussite de leurs enfants.

### *Valoriser les cultures d'origine*

Il est parfois nécessaire de passer par une valorisation de la culture d'origine, notamment au travers de rencontres entre femmes. Loin d'être conduites à un confinement dans la culture d'origine, les mères ainsi revalorisées à leurs yeux et à ceux de leur entourage auront acquis la confiance né-

cessaire pour envisager d'aller vers l'école de leurs enfants. Il restera alors à faire comprendre le système scolaire. Bien que difficile à définir, car elle ne saurait être globale, cette information est urgente et indispensable pour que ne se développe pas un rejet de l'institution scolaire qui commence de plus en plus jeune. Ce passage par des structures communautaires que l'on rencontre chez les communautés asiatiques peut constituer un facteur positif d'intégration.

Le rôle des parents est également important dans la transmission des éléments de la culture d'origine. Certains parents originaires de territoires devenus indépendants inculquent consciemment ou inconsciemment une culture perçue comme celle du colonisateur ce qui conduit certains à se comporter comme s'ils étaient encore colonisés et à ne pas s'impliquer dans la société d'accueil. Ce sentiment est d'autant plus fort que les parents cultivent l'idée du retour au pays.

En matière d'intégration, la situation est différenciée entre les garçons et les filles dans la mesure où l'égalité hommes femmes n'est pas aussi affirmée chez les immigrés d'origine maghrébine ou africaine. En ce qui concerne les filles, la surveillance familiale stricte dont elles font l'objet semble jouer de façon paradoxale comme un facteur de réussite scolaire et d'ascension sociale, à condition, toutefois, qu'elles arrivent à échapper à l'emprise familiale pour accéder à l'autonomie. S'agissant des garçons, l'éducation traditionnelle leur laisse une grande liberté, sans surveillance, qui peut se révéler très négative. En outre, l'éducation familiale traditionnelle les conforte dans le culte de la virilité qui contribue à les rendre réfractaires à toute manifestation d'autorité, les poussant à privilégier, en guise de rapports sociaux, l'affrontement soit avec les enseignants,

soit avec les représentants locaux de l'autorité publique.

Pour les filles ou pour les garçons, il s'agit donc d'encourager une bonne intégration scolaire, puis professionnelle en essayant de persuader les familles de laisser leurs filles s'autonomiser. Pour les garçons, il ne saurait être question de leur redonner la primauté qu'ils ont dans la culture d'origine mais leur permettre de se valoriser, notamment au sein d'associations.

Pour conclure, le HCI s'interroge sur les interférences entre les problèmes d'habitat et l'impact sur les différences culturelles estimant notamment que la politique de distribution des logements sociaux ne correspond pas à un souci d'intégration. Le regroupement de populations immigrées souvent défavorisées économiquement renforce les difficultés des quartiers et risque d'aggraver le repli communautaire.

### **Les enseignements des langues et cultures d'origine (ELCO)**

Le dernier chapitre est consacré aux enseignements des langues et cultures d'origine (ELCO) qui avaient déjà fait l'objet d'observations dans un précédent rapport. Le Haut Conseil estime que cinq facteurs imposent de repenser le système des ELCO :

- des enseignants marginalisés ;
- un enseignement inadapté ;
- l'enseignement d'une langue devenue étrangère ;
- un risque de marginalisation des enfants.

Il suggère de remplacer les ELCO par un enseignement des langues et cultures de pays partenaires mais au sein de l'école. ■





# Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité

Juin 1997

**Ce thème sur lequel le gouvernement a invité le Haut Conseil à l'intégration à travailler, a conduit le HCI à orienter les recherches dans deux directions. 1° qu'est devenue l'intégration définie il y a sept ans dans le premier rapport? 2° l'ouverture de notre conception française se concilie-t-elle, et comment, avec des risques d'éclatement, naissant d'un lien social affaibli? Et, dès lors, la tendance au repli sur soi, à l'enfermement des différentes composantes de la société n'est-elle pas devenue un obstacle redoutable à l'intégration ?**

**P**our répondre à cette difficile question, le HCI a choisi d'aller au-delà des concepts généraux et de s'appuyer sur de nombreuses rencontres et visites de terrain.

## **L'intégration et la vie urbaine**

L'articulation entre la politique de la ville et l'intégration est complexe. Le Haut Conseil consulté sur le projet de Pacte de relance pour la ville avait noté les approches différentes qui inspiraient la politique de la ville et la politique d'intégration alors que les populations dont s'occupe l'une sont en grand nombre sur les territoires dont s'occupe l'autre. Elles devraient toutes deux contribuer à l'intégration. Mais cette dynamique est contrariée par des facteurs socio-économiques défavorables.

### ***De l'incivilité à l'insécurité***

La perception des problèmes de sécurité est une des questions majeures de la nouvelle vie urbaine. Alors que la France est un pays où le taux de criminalité reste faible, il existe un sentiment diffus d'insécurité. La multiplication des incivilités, la régression du respect des autres, la relativisation entre le « permis » et « l'interdit » y contribuent largement. L'une des traductions de ce sentiment de peur décrit par les habitants, est celle de jeunes souvent d'origine étrangère, qui, en bas d'une cage d'escalier semblent menacer les gens ; ce qui relève plus de l'incivilité que de la délinquance. Certains actes sont plus dangereux : racket dans les établissements scolaires, actes de violence, trafic de drogue. De plus, on assiste depuis vingt-cinq ans à une lente augmentation de la proportion des mineurs parmi les mis en cause pour crimes et délits. Mais l'affaiblissement du lien social qui est à l'origine du sentiment d'insécurité traduit souvent la recherche chez des personnes défavorisées d'une identité fragmentée qu'elles ne trouvent plus dans la nation.

### ***La recherche d'identité ou les identités de rechange***

La discrimination<sup>1</sup> à l'encontre des jeunes d'origine étrangère est une réalité de notre société. L'emploi et le logement sont les terrains d'une discrimination réelle. Comme le sentiment d'insécurité, la discrimination est à la fois l'origine et l'une des conséquences de l'inquiétude d'une partie croissante de la population quant à sa propre identité. Ce sont des peurs qui sont à l'œuvre.

### ***Le repli sur les particularismes***

L'enfermement de certains jeunes contribue à nourrir ces

pratiques d'exclusion. Le phénomène de bandes, les flambées de violence sont le signe d'une recherche d'identité de rechange au travers des quartiers et du besoin d'entendre parler de soi. C'est aussi, sans doute, le cas de l'islam radical, qui apparaît comme la recherche d'une identité construite contre le sentiment de rejet ou d'humiliation chez certains jeunes d'origine maghrébine ou turque. Cette identification s'affirme aussi par des tentatives d'appropriation des lieux publics. Telle est sans doute la raison du port du voile par les jeunes filles, ou la revendication de lieux de prière dans des centres sociaux par exemple

### ***Des pratiques culturelles urbaines.***

La ville est à la fois le lieu du développement des cultures spécifiques et celui d'une recherche d'une culture pour tous. La construction d'un langage commun, qu'il s'agisse de modes d'expression culturelle ou de la langue réellement parlée, est sans doute l'un des défis les plus rudes à relever pour l'intégration.

### ***De nouvelles formes de médiation***

Face à cette situation, les médiateurs se sont multipliés : médiateurs interculturels, médiateurs de quartiers, femmes-relais. Leur présence a permis de résoudre certains conflits mais de nombreuses questions se posent à leur sujet qui incite le Haut Conseil à la prudence et à la vigilance. Il invite les autorités déléguées à exercer un suivi réel de leur intervention de veiller au respect des principes républicains, en particulier la laïcité et l'indivisibilité de la nation, afin que les médiateurs ne soient pas érigés en représentants de fait de communautés établies.

Si la médiation contribue à assurer une sorte de régulation souple, peut-être faut-il aller plus loin et assurer à certains acteurs une représentation officielle. Le Haut Conseil cite des exemples dans les opérations de réhabilitation ou de conseils de quartier qui permettent un dialogue avec les populations concernées. L'élection de conseils consultatifs des populations étrangères dans certaines localités sont restées des expériences peu nombreuses et ont, en outre, rencontré des limites que l'élection de conseillers municipaux issus de l'immigration ayant acquis la nationalité française ont permis de dépasser. Ici, comme sur chacun des terrains étudiés, c'est en conservant le souci central de mettre en œuvre des règles applicables à tous que peut le mieux se concevoir l'intégration.

### L'intégration dans les établissements scolaires

Au-delà des différences importantes qui séparent la réalité des établissements scolaires selon leur niveau et leur localisation, les auditions ont néanmoins fait ressortir quelques évolutions convergentes. Elles illustrent dans un même mouvement l'affaiblissement du lien social ; progression de la violence quotidienne et formes de développement de l'absentéisme, enfermement dans les particularismes- et notamment l'affirmation de signes distinctifs d'ordre religieux, détournement par certains parents de la carte scolaire.

Les témoignages ont notamment montré une augmentation des enfants ayant des difficultés relationnelles, le principal langage devenant celui de la violence faute de maîtriser le vocabulaire et la syntaxe. La tentation de la délinquance est présente dans et hors des établissements, particulièrement au niveau du collège. Les règles de la vie scolaire ne sont souvent plus assimilées. Même le simple sens de l'effort à fournir pour acquérir les savoirs semble s'être perdu au bénéfice d'une sorte de « pensée magique » nombre d'élèves étant convaincus que, malgré leurs difficultés, ils vont réussir sans effort pour arriver au but.

Le refus de la règle commune s'illustre également par l'invocation de convictions personnelles de nature religieuse. L'influence de formes radicales de l'islam se fait sentir dans certains quartiers et certaines jeunes filles s'inscrivent dans une contestation tant de la mixité que de l'égalité des sexes, ce qui peut aller jusqu'à la remise en cause des enseignements tels que la philosophie ou les sciences naturelles, ou le refus de pratiques sportives, comme la natation. L'affirmation du cadre laïque permet de résoudre certains conflits, mais il est clair qu'il y a là des menaces sérieuses pour la réussite du processus d'intégration, alors même que l'école doit rester le lieu de la construction citoyenne. Mais l'école a parfois du mal à répondre à toutes les attentes qui concernent aussi bien ses fonctions traditionnelles de transmission des connaissances que l'apprentissage à la santé, à l'environnement, de prévenir la délinquance...

Une priorité néanmoins s'impose, celle de restaurer les règles de civilité permettant la vie en commun. Le retour à des apprentissages délaissés comme les cours de morale est évoqué.

Le Haut Conseil liste quelques conditions nécessaires à la réussite de l'intégration à l'école :

- maintenir l'effort pour faire participer les parents ;
- limiter la taille des établissements ;
- préserver l'ordre et l'image du lieu scolaire ;
- mieux préparer les transitions dans l'organisation scolaire ;
- coordonner les institutions concernées par l'enfant, notamment avec la police ;
- privilégier l'initiative des acteurs.

### Les pratiques sportives et l'intégration

Le sport a toujours joué un rôle significatif dans l'intégration des populations en difficulté et plus spécialement des jeunes. L'affaiblissement des structures familiales laisse parfois hors de tout repère des préadolescents et adolescents. Même quand ils sont réfractaires à d'autres pratiques sociales organisées, les jeunes conservent en règle générale un intérêt pour le sport d'autant plus que la réussite largement médiatisée de champions issus des milieux de l'immigration n'est pas rare. La réussite exemplaire de ces champions at-

tire les jeunes et suscite leur engouement. Or, une pratique sérieuse du sport exige rigueur, effort et persévérance. Sans l'acceptation des règles et de la discipline, il n'y a pas de progression. Ainsi, le sport peut constituer un facteur d'intégration ou de réintégration. Malheureusement, de nombreux jeunes préfèrent rester dans des pratiques informelles qui ne présentent pas les mêmes contraintes. Différentes expériences ont essayé de mettre en place des passerelles pour permettre le passage des pratiques informelles vers les clubs. Cette formule de transition devrait permettre l'intégration des jeunes dans les clubs et, au surplus, d'aider les jeunes filles à s'engager dans une pratique sportive. Les activités périscolaires peuvent également servir de « sas » vers des activités en club. En revanche, la création d'équipes sur des critères ethniques ne cadre pas avec des objectifs d'intégration.

### Le milieu pénitentiaire et l'intégration

Le Haut Conseil après s'être penché sur divers lieux d'intégration, sur diverses formes de lien social, a porté son attention sur un milieu qui représente à la fois la sanction de certains échecs et de nombreuses ruptures sociales, mais qui peut aussi infléchir les parcours individuels : le milieu pénitentiaire. La question était de savoir si la prison pouvait réaffirmer une dynamique et des principes d'intégration, ou cristalliser une culture de rupture sociale.

Pour faciliter la gestion des détenus, de nombreux établissements ont tendance à les regrouper en fonction de critères d'origine nationale, ethniques, ou de religion. S'il est vrai que des considérations pratiques liées aux interdits alimentaires et aux modes de vie poussent dans ce sens, cela ne peut que renforcer les particularismes. Des phénomènes de bandes ou de prosélytisme existent également. Dans ce contexte, la prison exerce une influence négative sur ces jeunes quels que soient les efforts des responsables. Dans l'ensemble, très peu de progrès sont cependant observés en termes de dynamisme et d'autonomie personnelle ou de lien social.

### Observation générale

Ce rapport est le dernier réalisé sous la présidence de Monsieur Marceau Long. Six ans après son premier rapport, le Haut Conseil a pu identifier les éléments favorables à l'intégration mais ces facteurs positifs sont neutralisés par l'aggravation de la précarité économique et sociale. Il est important que les discours politiques sur l'intégration soient une source d'inspiration quant aux droits et devoirs de chacun et confortent la confiance collective de la population en sa capacité d'intégrer les nouveaux venus. Il convient de surmonter les facteurs qui conduisent au repli identitaire et de réaffirmer avec force le modèle français d'intégration. Mais il est nécessaire également de veiller à ce que l'égalité soit effective et que les pratiques discriminatoires soient sanctionnées.

Le Haut Conseil suggérera un prochain rapport sur ce thème. Les débats sur l'immigration, opposant sensibilités et idéologies furent nombreux au cours des sept années passées. Le Haut Conseil ne s'est pas exprimé, convaincu que l'intégration se fait dans la durée et que la médiatisation peut ralentir, plus qu'accélérer, le processus. ■

<sup>1</sup> C'est la première fois que ce terme promis à un bel avenir est utilisé dans un rapport du HCI.

# Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité

1998

**Dans ses précédents rapports, le Haut Conseil à l'Intégration avait attiré l'attention des pouvoirs publics sur les risques que le développement des discriminations pouvait représenter pour la réussite de la politique d'intégration. C'est pourquoi il a proposé au gouvernement d'en faire le thème de son rapport pour 1998 ; proposition qui a été acceptée.**

## Les discriminations : de quoi parle-t-on ?

En droit pénal, pour parler de discrimination, il faut que l'intention soit clairement identifiée. Le Haut Conseil, lui, s'est appuyé sur une définition plus large de la notion de discrimination qu'il entend comme toute attitude qui conduit, à situation de départ identique, à un traitement défavorable de personnes du fait de leur nationalité, origine, couleur de peau ou religion, qu'une intention discriminante, soit, ou non, à l'origine de cette situation.

La diversité des formes et des lieux de discrimination peut conduire à l'accumulation d'expériences pénibles pour les étrangers ou personnes d'origines étrangères qui peuvent contribuer à un ressenti de rejet préjudiciable à l'intégration. Ce sentiment est particulièrement fort chez les jeunes d'origine immigrée dont les attentes à l'égard de la société française sont les plus grands. Pour appréhender une réalité complexe le Haut Conseil a pris le parti d'étudier les discriminations dans tous les grands domaines de la vie sociale, ce qui en fait un rapport extrêmement dense.

## Protection sociale : l'égalité des droits désormais largement assurée

L'ensemble des prestations en espèces ou en nature de la sécurité sociale est versé à l'étranger cotisant aux régimes obligatoires de sécurité sociale en matière de vieillesse, d'assurance invalidité ou pour les accidents du travail. Cette protection est étendue à l'ensemble des ayant droit du travailleur pour ce qui concerne les prestations familiales (y compris les aides au logement) et les prestations d'assurance maladie-maternité. Au total, l'affiliation à la sécurité sociale n'est soumise à aucune condition de nationalité. L'aide sociale est également soumise au principe d'égalité.

Jusqu'à une date récente, certaines prestations de solidarité versées sous conditions de ressources et supportées par le budget de l'Etat étaient réservées aux Français, ou ouverts aux étrangers sous condition de réciprocité. Tel était le cas pour l'allocation adulte handicapé ou l'allocation vieillesse de solidarité. L'article 42 de la loi du 11 mai 1998 de la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (RESEDA) a supprimé désormais toute condition de nationalité. Néanmoins, les conditions de régularité du séjour, sont maintenues sauf en matière d'accident du travail, de prestations d'aide sociale à l'enfance et d'accès mé-

dical à l'hôpital. Au total, le cadre législatif et réglementaire semble globalement adapté.

Le Haut Conseil souhaite toutefois attirer l'attention sur les conditions de mise en œuvre de la future couverture maladie universelle (CMU) afin qu'elle ne se traduise pas par une régression des droits reconnus à certaines catégories d'étrangers, notamment à ceux en situation irrégulière.

## L'école : le modèle républicain menacé

En règle générale, les trajectoires scolaires des jeunes issus de l'immigration ne témoignent pas de discrimination significative. Les difficultés des élèves issus de l'immigration sont plus révélatrices des insuffisances du système scolaire face aux handicaps socio-économiques et migratoires que de pratiques discriminatoires.

A la suite d'une demande du HCI, le ministère de l'Education nationale (direction des études et de la prospective DEP) a fait réaliser une enquête dont les résultats sont instructifs : l'effet propre de la nationalité ou de l'origine étrangère est marginal. De surcroît, les écarts constatés s'amenuisent au fil de la scolarité. Particulièrement sensibles à l'école primaire, ils s'estompent dès le secondaire. Apparaissent, en revanche, comme décisifs l'expérience personnelle de la migration, les conditions socio-économiques de la famille, le diplôme le plus élevé d'un des parents, ou encore la taille de la famille. Appartenant généralement aux catégories sociales les plus défavorisées, les étrangers pâtissent, comme les familles françaises de même condition sociale, d'un handicap social qui a des conséquences importantes.

A égalité de conditions, les élèves issus de l'immigration réussissent cependant au moins aussi bien que les élèves Français d'origine quand les familles se mobilisent. Toutefois, il semble que ce soit au moment de l'orientation qu'apparaissent des pratiques discriminatoires bien que non intentionnelles. Les sections d'études spécialisées reçoivent ainsi une sur-proportion d'enfants issus de l'immigration. La prise en charge précoce des jeunes immigrés permettrait d'éviter l'échec scolaire et les « abus d'orientation ». Ainsi, la préscolarisation des plus jeunes, le soutien pour la maîtrise du français, la formation des enseignants devraient être renforcés et faire l'objet d'une meilleure coordination.

Si les parcours individuels des élèves issus de l'immigration n'ont pas révélé de discriminations, en revanche, des phénomènes de ségrégation scolaire témoignent cependant de failles dans le modèle républicain. On observe ainsi au ni-

veau des établissements, des concentrations d'élèves d'origine étrangère qui ne reflètent pas uniquement l'environnement urbain, en raison notamment de comportement « d'évitement scolaire ». Pour endiguer la fuite des catégories sociales les plus favorisées, certains établissements ont mis en place des options ou filières, classe de niveau présentant une forte homogénéité sociale ou ethnique. Le développement de tels phénomènes de ségrégation est susceptible de peser sur les chances de réussite scolaire et d'insertion.

La concentration d'élèves issus de l'immigration dans des établissements dont l'image est dégradée, encore plus si ce phénomène se retrouve dans des classes, entraîne un sentiment de dévalorisation personnelle, une moindre exigence des enseignants et, à terme, suscite une culture oppositionnelle, certains élèves s'attribuant des comportements superficiels ou stéréotypés, conduisant au repli, à la marginalisation, à la déviance. Cette attitude toucherait particulièrement les jeunes d'origine maghrébine.

Malgré une réelle volonté de préserver le principe d'égalité, l'école, se trouve confrontée à des situations auxquelles elle répond avec difficultés. Certains optent pour une reconnaissance culturelle avec le souci d'éviter la négation des différences au risque d'un encouragement aux formes de communautarisation. Ces hésitations témoignent d'un « brouillage » entre un modèle ancien, universaliste, et un modèle nouveau qui prône l'adaptation aux différences de contexte et de population.

C'est pourquoi, il semble souhaitable au Haut Conseil à l'intégration qu'existe au sein du ministère de l'Éducation nationale une structure chargée d'une vision globale des questions d'intégration à l'école.

En amont, le Haut Conseil réaffirme la priorité accordée à la maîtrise précoce de la langue française, l'adaptation aux arrivées des dispositifs pour les primo-arrivants, la préscolarisation dès deux ans pour les enfants issus de l'immigration.

### **Prévenir les discriminations au quotidien**

#### *Les médias : gare à l'image*

Les discriminations dans les médias sont un phénomène difficile à percevoir et à quantifier. La perception de discrimination ne se réduit pas aux dérapages et aux stéréotypes. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est amené à prendre position publiquement pour dénoncer de tels agissements. L'observation des informations télévisées confirme que les immigrés et les minorités « ethniques » font partie intégrante, de facto, de la réalité sociale française mais comporte parfois certains amalgames d'images notamment dans le traitement des questions de crise urbaine. La télévision, même sans commentaire, ni référence aux origines ethniques, a un effet loupe.

Hormis les codes de déontologie et les cahiers des charges, les réponses pour traiter avec plus de justice et de justesse les questions relatives aux « minorités ethniques » à la télévision, nécessiteraient, à chaque étape des processus de production et de contrôle de prendre le temps de vérifier le traitement.

Hors ce n'est pas toujours possible. La mise en place de médiateur serait déjà une possibilité d'atténuer les tensions.

#### *Police*

Contrairement aux travaux menés dans les pays anglo-saxons, la question des discriminations par les autorités judiciaires et par la police demeure largement « taboue ». Le Haut Conseil estime donc nécessaire de lever les réticences existant au sein de ces administrations et de se doter d'instrument d'analyse permettant de prendre la mesure de la situation.

Concernant la dégradation des relations entre les jeunes des quartiers et la police, le Haut Conseil préconise de favoriser le recrutement de jeunes originaires des quartiers sensibles dans la police. Il préconise également que deux indicateurs fassent l'objet d'une observation continue de la part de l'institution policière : le nombre de policiers issus des minorités et le nombre d'étrangers mis en cause. Il importe aussi que la formation des policiers prenne en compte cette question.

#### *Justice*

Le principe d'égalité garantit aux étrangers la plénitude de l'exercice de leurs droits fondamentaux. Cependant, l'accès au droit pour les étrangers, d'autant plus s'ils sont en situation irrégulière, n'est pas toujours aisé. Le Haut Conseil préconise que le gouvernement réfléchisse à la mise en place de formules souples visant à faciliter l'accès au droit des étrangers.

Celles-ci pourraient prendre la forme, à l'instar de ce qui existe en matière d'emploi, de mécanismes d'aide au parainage par des juristes bénévoles d'associations œuvrant en faveur des étrangers. En matière pénale, il existe une sur-représentation des étrangers mais il est parfois difficile de faire la part de ce qui relève des comportements des individus et d'éventuelles discriminations subjectives des juges qui pourraient sanctionner plus les étrangers. Il semble que ce soit souvent l'absence de garantie de représentation qui conduise notamment à une « surconsommation carcérale » et un moindre recours aux régimes d'adaptation (semi-liberté, placements à l'extérieur, permissions de sortie).

Le Haut Conseil estime cette situation préoccupante et invite la Chancellerie à réfléchir à la question des garanties de représentation.

#### *Les pratiques religieuses : des progrès réels à consolider*

L'absence de discrimination en matière de religion est garantie par l'article 2 de la Constitution de 1958. Bien que les lois sur la laïcité se soient largement construites en miroir avec le catholicisme, elles ont su répondre aux autres religions (cultes réformés, bouddhisme). On peut donc considérer que les difficultés de l'islam ne sont pas imputables au caractère inadapté des textes mais aux spécificités de la communauté musulmane, et notamment, à l'absence de structure permettant de déterminer une position commune en relation avec l'État. L'acceptation sociale de la pluralité des pratiques religieuses s'est améliorée, mais reste imparfaite.

Le Haut Conseil souhaite encourager les efforts entrepris tant que les demandes ne vont pas à l'encontre du principe



d'égalité. Il souligne le problème particulier des lieux de culte et considère qu'il appartient à l'Etat de rappeler aux maires de France les règles en la matière.

Il souhaite également que l'Etat adapte le fonctionnement de ses services à la pluralité religieuse, ce qui passe notamment par une meilleure formation des agents publics, en particulier de ceux qui sont en contact avec les administrés.

### **Le logement : renforcer la lutte contre les discriminations**

Le Haut Conseil a estimé nécessaire d'évoquer ce « problème réel » parce que les discriminations qui existent dans le domaine du logement constituent, de l'avis de toutes les personnes auditionnées, l'un des obstacles majeurs à l'intégration des personnes immigrées.

Le premier facteur discriminant reste le niveau des ressources. Or, les populations étrangères, et plus particulièrement celles originaires de Turquie, du Maghreb et d'Afrique noire, disposent de ressources plus faibles et sont plus touchées par le chômage. De ce fait, on retrouve ces populations concentrées dans les immeubles les plus vétustes du parc social et la sur-représentation dans l'habitat le plus précaire et le parc privé dégradé. La question du logement des personnes immigrées est donc très étroitement liée à celle des personnes défavorisées mais présente cependant des caractères spécifiques.

Alors que les personnes originaires d'Espagne, du Portugal et surtout d'Asie du sud-est ont une stratégie d'accession très rapide à la propriété, les ressortissants du Maghreb et d'Afrique noire sont surtout logés dans le logement social ou dans le parc privé dégradé. Si les conditions de logement sont médiocres, cela tient essentiellement à la sur-occupation des logements quel que soit le nombre de pièces. Par ailleurs, on observe une concentration de ces populations dans certains quartiers, concentration qui tient aussi bien à la ségrégation qu'au grégairisme communautaire qui sont de toute façon un obstacle majeur à l'intégration.

Afin de rétablir l'égalité des chances, le Haut Conseil préconise une mobilisation plus efficace des dispositifs de droit commun impliquant une plus grande transparence dans l'attribution des logements sociaux, un accompagnement et une médiation sociale permettant de lever les difficultés liées à certaines particularités culturelles et les représentations négatives concernant certains groupes ethniques, en particulier pour les personnes d'origine africaine, la prévention du saturnisme, la revalorisation des aides personnelles.

En outre, le Haut Conseil estime qu'une attention particulière soit apportée à l'existence d'une offre de grands logements dans les programmes de construction, ainsi qu'un maintien de conditions de financement suffisamment favorables pour permettre l'accès des foyers à revenus modestes. La diversification de l'implantation spatiale ne peut se faire uniquement à l'échelle des communes. Il suggère la création d'une mission nationale d'observation et de suivi au sein de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées.

### **L'emploi : l'égalité des droits menacée par les discriminations**

En matière d'emploi, le principe est celui de la non-discrimination en application notamment de la convention 111 de l'OIT en vigueur depuis 1982. Toutefois, l'accès de certaines professions ou fonctions sont fermées aux étrangers. Malgré un arsenal judiciaire très complet, il existe des discriminations même si le nombre de condamnations reste très faible.

Des facteurs économiques expliquent de manière significative la situation défavorable des étrangers sur le marché du travail : moins qualifiés, ils sont en majorité employés dans des secteurs qui ont été le plus touchés par des restructurations. Face à la montée du chômage, les étrangers et les Français se sont trouvés en concurrence sur le marché de l'emploi. Mais le niveau de chômage particulièrement élevé des étrangers ne peut s'expliquer que par l'existence de discriminations. Les discriminations à l'embauche sont devenues une réalité quotidienne dont sont souvent victimes les jeunes issus de l'immigration, bien que de nationalité française. Traditionnellement ouvert aux travailleurs immigrés, le monde du travail a été pénétré par des manifestations xénophobes, ce qui a conduit les organisations syndicales à se mobiliser. Face aux discriminations, les administrations se sont également mobilisées. Ainsi la direction de la population et des migrations a mis en place un dispositif de parainages pour aider les jeunes à trouver un emploi.

Pour mieux assurer l'égalité des droits à l'emploi, le HCI recommande que les institutions publiques de lutte contre le chômage s'attachent à proposer des formations qualifiantes permettant l'adaptation à l'emploi et la mobilité. Il suggère que soient engagés un débat et une concertation approfondie pour modifier le cas échéant les règles actuelles. Pour les grandes entreprises publiques (EDF, SNCF) seuls devraient être d'accès restreint les emplois concourant à des missions de souveraineté nationale. S'agissant des emplois publics, le Haut Conseil considère que le lien entre la citoyenneté et l'exercice de missions de souveraineté ne peut être remis en cause, d'autant plus que l'accès à la nationalité est largement ouvert.

Enfin, l'inspection du travail devrait être plus mobilisée pour lutter contre les discriminations, notamment par une formation spécifique.

### **Propositions pour mieux assurer le respect du principe d'égalité**

Le Haut Conseil estime que la montée et la gravité des discriminations dont sont victimes des étrangers en France et des Français d'origine étrangère doivent conduire les pouvoirs publics à engager une politique visant à assurer, dans les faits, le respect du principe d'égalité.

Le Haut Conseil considère que si des actions volontaristes doivent être envisagées pour lutter contre les discriminations, une politique de quotas n'est pas de nature à répondre aux problèmes posés. En revanche, il apparaît que le gouvernement pourrait engager un débat public sur la

question des discriminations et doter notre pays des instruments et structures permettant de lutter au quotidien pour le respect du principe d'égalité. Seule, une autorité administrative indépendante pourrait présenter suffisamment de garanties pour remplir les trois missions nécessaires à la lutte contre les discriminations qui sont l'observation, l'étude des dossiers et la sensibilisation de l'opinion publique aux diverses formes de discriminations.

En second lieu, la nouvelle institution devrait permettre

aux personnes qui s'estiment l'objet de discriminations, de faire effectivement valoir leurs droits. Le Haut Conseil suggère, en outre, que la charge de la preuve incombe à celui qui est à l'origine de la pratique discriminatoire.

Enfin, dans l'hypothèse où le gouvernement retiendrait l'idée de créer cette nouvelle structure, le Haut Conseil s'interroge sur l'opportunité de confier les missions qu'il exerce à cette nouvelle autorité. ■

**La question de l'islam en France doit échapper à la fois à toute affirmation de principe sur une supposée incompatibilité de la religion musulmane avec la République et à toute « victimisation » systématique des musulmans.**

**P**oursuivre l'intégration des musulmans suppose en effet de sortir d'une alternative dont les deux branches, également réductrices, échouent à refléter la complexité des enjeux. La République n'a pas à intégrer les religions. En revanche, la politique d'intégration s'applique aux musulmans comme aux autres membres de la population, dont les pratiques religieuses, qui renvoient autant à la culture d'origine qu'au dogme lui-même, contribuent à forger l'identité.

S'il revient aux pouvoirs publics de réaffirmer le bloc de principes dont le respect ne saurait être négocié, il leur appartient, dans le même temps, de créer les conditions d'une relation juste et apaisée entre la République et l'islam.

Faisant suite à plus d'un siècle de tensions, la loi de 1905 se présente comme une tentative de stabilisation des relations entre la République et les cultes. La loi de 1905, issue d'un conflit durable entre la République et l'église catholique, est devenue le socle durable de l'exercice de tous les cultes en France, sans que ses principes soient fondamentalement remis en cause. Pour la réception d'une religion nouvelle en France comme l'islam, cette loi offre un cadre libéral, mais pose aussi des contraintes qui sont la contrepartie de la laïcité de l'Etat.

La loi de 1905 est une loi de liberté, liberté individuelle, liberté de conscience, liberté collective d'exercice du culte. Cette troisième composante de la liberté religieuse est le principe d'égalité et de non discrimination entre les religions. Reconnu implicitement par la loi de 1905, qui traite des cultes de manière indifférenciée, ce principe est explicitement inscrit dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 qui énonce « *La République respecte toutes les croyances* ».

Enfin, la loi de 1905 affirme le principe de la séparation de l'église et de l'Etat, ce qui implique une non-ingérence dans les affaires des églises mais aussi une absence de financement (article 2 : « *la République ne reconnaît, ne salarie, ni subventionne aucun culte* ».) sauf dérogations explicites et limitées.

### **Evolution de la présence des musulmans en France**

La présence des musulmans en France est liée aux différentes vagues d'immigration. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'islam est très peu présent en métropole. La première guerre mondiale entraîne les premières vagues d'immigration massive

de populations d'Afrique du nord. Tenant compte des 100 000 morts et blessés musulmans, la République rend hommage symboliquement en construisant la grande Mosquée de Paris, des carrés musulmans, et l'hôpital Avicenne. La présence musulmane se développe surtout avec la reconstruction à la suite de la seconde guerre mondiale avec une prépondérance de la population algérienne, puis marocaine. Malgré la suspension de l'immigration de travail en 1974, l'immigration n'a pas cessé et la présence musulmane s'est diversifiée (turque, africaine).

A la différence d'autres pays, la France n'autorise pas de production statistique sur les appartenances religieuses. Les évaluations faites sont donc imprécises et imparfaites, notamment quand elles comptabilisent des personnes de culture musulmane et non des croyances déclarées. Elles doivent donc être prises avec précaution. L'ordre de grandeur est de 4 millions de personnes dans une communauté très diversifiée selon ses origines nationales, ses courants, ses pratiques.

Le rapport intégral analyse les principales difficultés rencontrées par la pratique de l'islam : insuffisance des salles de prières, rites funéraires, abattage rituel, cimetières. Les problèmes rencontrés à l'école ont fait l'objet d'une attention particulière : restauration collective, tenue vestimentaire, rythmes scolaires, contestation des programmes et activités scolaires.

Il est souligné que les difficultés relèvent souvent autant de pratiques culturelles que de pratiques religieuses. Mais ces attitudes et comportements renvoient également chez de jeunes élèves, parfois en situation d'échec scolaire ou de détresse sociale, à une identité de substitution.

### **Le statut personnel**

En droit français, toute personne quel que soit son lieu de résidence, est soumise pour son statut personnel, à la loi du pays dont elle possède la nationalité. Cette règle, conçue pour des séjours temporaires, provoque « des conflits de lois » en raison de l'augmentation de la durée de résidence notamment des femmes, et des enfants originaires de pays dont le droit est inspiré du droit musulman.

Il est important de rappeler qu'il n'est pas envisageable que l'ordre juridique français, en tant qu'il reflète l'état des valeurs essentielles de la République française et des principes fondateurs de la République, soit méconnu.

Deux principes doivent être fermement rappelés : l'éga-



lité des sexes et la protection de l'enfant ainsi que l'interdiction de célébrer un mariage religieux avant le mariage civil. Enfin, en ce qui concerne les binationaux résidant en France, seule la loi française s'applique.

### Recommandations et propositions

Les pouvoirs publics ne sont pas légitimes à intervenir dans le domaine religieux en vertu du principe de séparation de l'église et de l'Etat. En revanche, ils doivent intervenir lorsque ces principes fondamentaux sont en jeu.

Ainsi, la République laïque doit assurer non seulement l'égalité entre toutes les religions mais aussi l'égalité entre tous les fidèles. La laïcité et liberté de conscience sont indissociables. Ce principe se traduit par une nécessaire neutralité religieuse des services publics et des agents publics ce qui assure l'égalité de traitement des usagers.

Cependant, l'équilibre est parfois difficile à trouver entre la garantie accordée à la liberté de conscience face à une éventuelle instrumentalisation de la religion préjudiciable à l'intégration. En outre, la liberté de conscience doit être combinée avec le respect de l'ordre public, de la santé et de la morale publique (article 9 de la CEDH).

La question des relations entre la République et l'islam renvoie de fait à la place des musulmans dans la société française, non pas en tant que communauté, mais en tant qu'individus.

L'Etat doit garantir la liberté de culte. Mais le HCI écarte, afin d'assurer l'égalité entre les religions, la voie qui modifierait la loi de 1905. Il recommande, dans le cadre législatif actuel, d'orienter les pratiques administratives afin de résoudre les problèmes les plus préoccupants. En premier lieu, les besoins en aumôneries devraient être recensés. Dans le domaine funéraire, des instructions devraient être données aux établissements publics de santé pour rappeler aux personnels que l'exercice du culte et le respect des rites funéraires sont des droits garantis par la loi. En deuxième lieu, s'agissant de la construction de mosquées, les préfets devraient être incités à aider les collectivités locales à trouver les modalités juridiques adaptées. Enfin, s'agissant des cimetières, il n'est pas possible de déroger aux règles, notamment sanitaires, (durée limitée des concessions, cercueil obligatoire). Mais sans doute faudrait-il rechercher avec les autorités religieuses des solutions de compromis.

Il conviendrait, par ailleurs, d'encourager les associations à recourir à la loi de 1905. En effet, le recours quasi-exclusif au statut associatif de la loi de 1901 prive les associations ayant à gérer un lieu de culte, de nombreux avantages liés au statut d'association culturelle de la loi de 1905 (exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les dons et legs, exonération de la taxe foncière, mécénat).

S'agissant de l'abattage rituel, la coordination interdépartementale par les préfets de région est essentielle afin de concilier les exigences de sécurité sanitaire, notamment celles fixées par la commission européenne, et les attentes des consommateurs musulmans.

Concernant la formation des imams étrangers, le Haut Conseil recommande d'engager une réflexion sur la possibilité de s'appuyer sur la spécificité du régime concordataire et sur la situation exceptionnelle de la ville de Strasbourg pour y créer un centre de formation en théologie musulmane.

La solution de toutes ces questions souffre de l'absence d'une représentation plurielle et démocratique des musulmans en France. Le Haut Conseil encourage un dialogue entre pouvoirs publics et représentants des communautés musulmanes afin de mettre en place une instance représentative.

S'agissant de la formation des imams qui sont trop souvent recrutés à l'étranger, le HCI recommande la création d'institutions universitaires, mais il rappelle que l'Etat ne saurait se substituer aux autorités religieuses pour la formation des cadres religieux.

### Contribuer à l'intégration à l'école

Parce que l'école est le vecteur privilégié de l'intégration et parce que c'est à l'école que se forge l'adhésion du futur citoyen à la République, il est essentiel que les relations entre l'institution scolaire et les élèves qui se réclament de l'islam soient apaisées en respectant la laïcité, à savoir la liberté de conscience des élèves et la neutralité de l'école. La difficulté consiste à tracer la ligne entre le droit des élèves, les accommodements qu'il convient d'accepter et les revendications inacceptables au regard des principes républicains.

La majorité du Haut Conseil estime nécessaire et, sous réserve de modification législative, d'appeler au respect du cadre juridique fixé par le Conseil d'Etat, à savoir qu'il n'est pas possible en l'état actuel du droit d'interdire toute manifestation d'appartenance à un culte. A cet égard, la majorité du HCI préconise une action d'envergure menée par le ministère de l'éducation nationale pour former les équipes enseignantes.

Le Haut Conseil recommande de consentir aux accommodements suivants :

- mise en place à la demande dans les cantines de repas sans porc avec la garantie d'un substitut en protéines ;
- recherche de compromis à propos de la rupture du jeûne » pendant la période du ramadan ;
- l'octroi d'autorisations d'absence le jour de l'Aïd el Kebir.

En revanche, il existe un noyau dur de principes et d'exigences découlant du pacte républicain qui rend inacceptables un certain nombre de revendications. L'institution scolaire ne doit céder en rien dans ce domaine au risque de voir se développer une « école à la carte », préfiguration d'un multiculturalisme aux antipodes du modèle français d'intégration.

- Doivent ainsi être fermement écartés :
- toute introduction de repas « hallal » dans la restauration collective ;
  - tout aménagement systématique des rythmes scolaires, notamment pendant le ramadan ;
  - tout refus de la mixité, et plus généralement, tout com-

portement tendant à remettre en cause l'égalité entre l'homme et la femme ;

- tout compromis sur le contenu des programmes et l'assiduité scolaire.

De telles concessions conduiraient à accorder des avantages spécifiques à tel groupe en fonction de son identité religieuse, en rupture avec le modèle français qui repose sur l'intégration des individus

En ce qui concerne la question du voile islamique, la majorité du Haut Conseil considère qu'une gestion purement juridique et un traitement uniquement disciplinaire des questions du foulard et de l'assiduité au cours est insuffisante. La médiation doit être favorisée pour comprendre la démarche des jeunes filles et leur faire comprendre les difficultés d'intégration aux quelles elles s'exposent. Il préconise la création d'une structure ad-hoc, chargée de mener une réflexion d'ensemble sur les réponses à apporter aux comportements qui manifestent un refus d'intégration. Il apparaît nécessaire de s'attaquer aux racines du problème plutôt que de traiter les effets en ajoutant au refus des intéressées de s'intégrer, la sanction d'une exclusion opposée à la mission intégratrice de l'école

Pour réussir, le « creuset républicain » doit chercher à concilier et non à exclure. Si la connaissance de la culture d'origine est un élément d'autant plus indispensable que sa méconnaissance fait bien souvent de l'islam l'unique réf-

rent identitaire, elle doit être dispensée de manière ouverte et s'adresser à l'ensemble de la communauté scolaire afin de faciliter « le vivre-ensemble ».

Par ailleurs, le Haut Conseil préconise la suppression des ELCO (enseignement des langues et cultures d'origine) ce qui implique de dénoncer les accords bilatéraux les encadrant. En revanche, l'apprentissage au collège comme au lycée des langues d'origine, comme langue vivante, doit être encouragé.

Le Haut Conseil recommande aux institutions publiques françaises, et en particulier au Fonds d'action sociale (FAS), d'encourager les actions des associations en ce qui concerne la culture populaire de l'immigration.

Face à une situation largement inédite où il ne s'agit plus seulement d'intégrer des minorités d'origine étrangère mais des individus dont la confession est le premier marqueur communautaire, l'école républicaine se doit de faire en sorte que l'islam ne soit pas un frein mais une chance pour l'intégration des jeunes musulmans.

Les conditions apparaissent réunies pour que se développent entre la République et l'islam des relations apaisées qui puissent se nourrir de l'héritage d'un passé enfin assumé et les fruits d'une intégration en marche, dans le respect de l'égalité et de la fraternité républicaine. ■



## 2001

Pour son rapport de 2001, le Haut Conseil à l'intégration a choisi de s'intéresser aux parcours d'intégration des étrangers et des personnes d'origines étrangères.

### Avis sur l'accès des Français d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM aux fonctions d'encadrement dans les entreprises et les administrations

« La montée et la gravité des discriminations dont sont victimes les étrangers en France et des Français d'origine étrangère doivent conduire les pouvoirs publics à engager une politique visant à assurer dans les faits le respect du principe d'égalité. »

Dans la conclusion de son rapport de 1998, le Haut Conseil à l'intégration distinguait clairement deux catégories d'individus susceptibles d'être victimes de discrimination : les étrangers, d'une part, et les Français d'origine étrangère, d'autre part.

Trois ans après ce rapport, la question se pose toujours, au-delà des discriminations même, en ce qui concerne les difficultés d'intégration de ces deux catégories. Le Haut Conseil a estimé que sa réflexion devait concerner non seulement les Français issus de l'immigration de la « deuxième et troisième génération » mais aussi ceux qui sont originaires de l'outre-mer. Conscient du caractère novateur de cette démarche, le Haut Conseil la considère justifiée par les inégalités qui frappent nos concitoyens des DOM-TOM.

L'invisibilité statistique et juridique de ces populations, destinée à les protéger contre toute forme de discrimination organisée, a-t-elle pour prix un « aveuglement » social, préjudiciable au traitement public des difficultés spécifiques qu'ils rencontrent ? Dans quelle mesure cette lacune statistique est-elle un frein aux politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations ?

Confronté aux lacunes de l'appareil statistique, le Haut Conseil à l'intégration a lancé une enquête spécifique réalisée par le CREDOC afin de mieux comprendre les mécanismes en jeu au sein des grandes entreprises et autres organisations, les politiques des directions des ressources humaines sur la question de l'ascension professionnelle des personnes d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM.

Malgré l'accord de la CNIL, cette enquête s'est heurtée à un certain nombre de difficultés qualifiées de « tabou, prétendument républicain » qui interdirait de distinguer, même à des fins purement statistiques et sous couvert de

l'anonymat, le sort fait aux immigrés ou aux citoyens originaires des DOM-TOM. Cette opposition de principe a été particulièrement forte de la part des services de l'État.

L'enquête a révélé que les acteurs de l'entreprise, aussi bien les directeurs que les cadres, peinaient à construire un discours explicite sur la question de l'accès aux postes d'encadrement des personnes d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM. La question posée a suscité un véritable malaise conduisant les enquêteurs à la qualifier de « question qui ne se pose pas » parce que l'on craint qu'elle soit mal perçue par les intéressés ou par les syndicats.

Deux types de réactions peuvent être distingués. L'un marqué par la rhétorique républicaine reposant sur l'idée de l'invisibilité des Français d'origine étrangère, présentée comme preuve de leur bonne intégration. Ce discours empêche toute réflexion sur les discriminations, dans la mesure où une telle démarche supposerait précisément de distinguer les individus selon des critères incompatibles avec les principes républicains.

L'autre centré sur l'entreprise qui avance que seules comptent les compétences.

Si une telle attitude peut être considérée comme légitime individuellement, elle emporte pour la société considérée dans son ensemble, des conséquences très négatives. Toutefois, le Haut Conseil à l'intégration n'estime pas souhaitable, eu égard aux éventuelles dérives auxquelles de tels outils pourraient donner lieu, de recommander la mise en place au niveau micro-économiques, d'instruments permettant de repérer et de quantifier les individus en raison de leur origine.

En revanche, il revient aux pouvoirs publics de briser les tabous en commandant des enquêtes ponctuelles d'envergure comme celle de MGIS (Mobilité géographique et insertion sociale) en 1992. Le Haut Conseil préconise la création d'un observatoire chargé de recueillir au moyen d'enquêtes et d'études statistiques permanentes des données objectives sur l'insertion sociale et professionnelle des Français d'origine étrangère et originaire des DOM-TOM qui compléterait l'action du GIP-GELD (groupe d'études et de la lutte contre les discriminations). ■

## Avis sur une refonte indispensable du service public de l'accueil des primo-arrivants

**S**ur ce deuxième thème, le Haut Conseil invite au réalisme. La France n'a jamais cessé d'être un pays d'immigration. Depuis 1997, 500 000 étrangers s'y sont installés.

Réfléchir à l'intégration conduit nécessairement à examiner les conditions de leur accueil qui constitue la première étape du processus d'intégration. Jusqu'en 1998, la politique d'accueil ne concernait que les familles arrivant dans le cadre du regroupement familial. Depuis 1999, elle s'adresse également aux membres des familles de réfugiés et aux conjoints de Français. Des plans départementaux d'accueil ont été mis en place sous la responsabilité du préfet. Le pivot de l'accueil des primo-arrivants est l'Office des migrations internationales (OMI) placé sous la tutelle de la direction de la Population et des Migrations (DPM).

Après avoir examiné les conditions dans lesquelles cet accueil est réalisé en France, constaté les insuffisances dont souffre le dispositif actuel, étudié les politiques suivies aux Pays Bas et au Québec, le Haut Conseil souhaite proposer une réorganisation significative de la politique d'accueil des primo-arrivants. Cette dynamisation devrait conduire à l'instauration d'un véritable service public de d'accueil.

A cette fin, il préconise la mise en place d'une structure unique chargée de coordonner les moyens existants et de proposer à chaque étranger un contrat individuel d'intégration. L'OMI a vocation à devenir une agence nationale de l'accueil des primo-arrivants qui aurait notamment à charge de faire signer un contrat individuel d'intégration dans des « maisons d'accueil des étrangers » selon le modèle québécois. Un tel contrat répond à un triple objectif :

- permettre d'individualiser les services rendus grâce à une identification des besoins concrets du primo-arrivant ;
- formaliser l'ensemble des services et prestations offerts dans le domaine de l'accueil ;
- marquer la volonté de l'immigré de s'insérer dans la société d'accueil.

Le Haut Conseil préconise, en premier lieu, l'extension du dispositif d'accueil aux catégories suivantes d'étrangers : réfugiés, titulaires de la carte « vie privée, vie familiale », titulaires d'une carte travailleur. En second lieu, il importe d'assurer un maillage plus serré du territoire et de meilleures conditions d'accès aux dispositifs.

Ce dispositif d'accueil a pour objectif d'aider les nouveaux arrivants à s'intégrer en accédant le plus rapidement possible à l'autonomie. En ce sens, il est primordial de mieux assurer l'apprentissage linguistique. Aux Pays - Bas, une politique très volontariste a été mise en place rendant obligatoires les cours de langue et de civilisation. Des politiques similaires existent aussi au Danemark et en Finlande.

C'est pourquoi, le Haut Conseil recommande que chaque nouvel immigrant se voit proposer systématique-

ment une offre de formation linguistique adaptée à ses besoins sans souhaiter, à l'instar des Pays - Bas, d'envisager des sanctions pour ceux qui ne suivent pas les formations. La formation requise pourrait déboucher sur la délivrance d'une attestation permettant d'en valoriser les acquis et, ultérieurement, de se substituer à l'actuel procès-verbal d'assimilation des candidats à la naturalisation.

Les orientations préconisées sont ambitieuses – estime le Haut Conseil à l'intégration. Elles impliquent un accroissement significatif des moyens consacrés à la politique d'accueil des primo-arrivants. C'est à ce prix que l'accueil, réservé par la France aux étrangers qui ont choisi de s'y installer durablement, constituera véritablement la première étape de leur intégration.

Ce rapport est suivi d'une conclusion qui dresse, douze ans après la création du Haut Conseil, un bilan de l'intégration qui n'est plus au centre des priorités nationales. L'immigration a fait l'objet de nombreux débats publics qui ont débouché sur d'importantes réformes législatives. En 1993 et 1998, droit de la nationalité; loi du 11 mai 1998 modifiant une nouvelle fois l'ordonnance du 2 novembre 1945 ainsi que la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

En 1999, à la suite du rapport du Haut Conseil pour 1998 (Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d'égalité) une nouvelle structure, le groupe d'études et de lutte contre les discriminations a été créée. Mais pendant ce temps, on n'a pas parlé d'intégration. Certes, de nombreuses structures publiques ont continué dans le silence d'œuvrer. Mais les pouvoirs publics sont restés trop souvent silencieux, alors que s'impose la nécessité d'une prise de parole publique, notamment à destination des intéressés. Forts de cette réflexion de plus de dix ans, les membres du Haut Conseil, unanimes, estiment qu'il existe un espace propre pour une politique d'intégration qui ne saurait se réduire ni à la définition en amont d'une politique migratoire, ni à la mise en place, en aval, d'une politique efficace de lutte contre les discriminations.

### *Quelle est la place du Haut Conseil à l'intégration dans une telle perspective ?*

Si le Haut Conseil veut continuer à jouer son rôle, il doit voir ses moyens augmentés, ses missions renforcées notamment en étant destinataire des rapports de la Cour des comptes et des corps d'inspection des ministères chargés de l'immigration et de l'intégration. Il doit pouvoir solliciter les ministres et les corps d'inspection.

**« C'est à ce compte que le Haut Conseil à l'intégration souhaite rester un acteur utile de la politique d'intégration, à la fois éclairer, conseiller et aiguillon. » ■**

# Le contrat et l'intégration et autres avis

2003

Par lettre en date du 18 novembre 2002, le Premier ministre, soucieux de mettre en œuvre une véritable politique publique de l'intégration, a souhaité que le Haut Conseil rende deux avis, le premier sur la promotion sociale dans les quartiers en difficulté, le deuxième sur les droits des femmes issues de l'immigration. Ces avis ont été remis au Premier ministre le 3 juillet 2003.

## Avis sur la promotion sociale des jeunes des quartiers en difficulté

Le Premier ministre a saisi le Haut Conseil à l'Intégration de la question de l'intégration civique, sociale et économique de la promotion sociale et de la reconnaissance des jeunes issus des quartiers en difficulté, et notamment des jeunes diplômés.

### Constat

Environ deux millions de jeunes de moins de 25 ans vivent dans les 751 quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il n'y a pas nécessairement identité entre les jeunes issus de l'immigration et ceux des quartiers en difficulté. Toutefois, il existe des points de recoupements. D'une part, la population de ces quartiers est plus jeune que la moyenne nationale, et, d'autre part, la population étrangère ou d'origine étrangère y est sur représentée. Dans cette situation, le Haut Conseil s'est d'abord attaché à distinguer trois types de public pour lesquels les situations sont différenciées et à qui il convient de proposer des solutions adaptées.

Premier public, celui des jeunes résidant dans les quartiers en difficultés qui cumulent d'emblée les handicaps économiques et sociaux. Il convient d'accorder une attention particulière aux jeunes immigrés primo-arrivants. Le second public est constitué de jeunes qui sont scolarisés mais connaissent un décrochage vers 14-15 ans au collège. À l'adolescence, ces jeunes se détachent de l'école et évoluent souvent vers la délinquance. La question pour eux se pose en termes de deuxième chance; mais ne faudrait-il pas qu'une première chance leur soit offerte?

La troisième catégorie est constituée de jeunes qui ont obtenu des diplômes qui devaient leur permettre d'acquiescer un emploi et une reconnaissance sociale et civique et pour les quels on constate un écart avec les emplois qui leur sont proposés.

### L'état actuel de la promotion sociale dans les quartiers en difficulté

La promotion sociale a trois dimensions: l'insertion professionnelle, l'exercice de la citoyenneté et la reconnaissance des mérites.

La promotion sociale est classiquement mesurée par l'appartenance socioprofessionnelle d'une personne et celle de ses ascendants, autrement appelée mobilité sociale.

Un constat préoccupant: un jeune sur cinq interrompt

son parcours de formation sans avoir obtenu de diplôme du second cycle du secondaire. Parmi eux, 112 000 jeunes soit 8 % d'une classe d'âge achèvent une formation initiale sans qualification avant la dernière année d'un CAP ou d'un BEP notamment.

En ce qui concerne les jeunes immigrés ou d'origine immigrée, 31 % sortent sans qualification du système éducatif contre 14 % pour ceux dont les deux parents sont nés en France. Ce n'est pas tant en raison de pratiques discriminatoires que parce que les familles sont éloignées du système éducatif. En outre, elles cumulent des paramètres peu favorables: faible niveau de formation, taille des familles, faiblesse des revenus, type de logements.

Cependant, les dynamiques de la mobilité sociale sont relativement proches pour les jeunes d'origine immigrée et pour les jeunes issus de familles françaises de longue date de même catégorie sociale.

### Propositions

Le Haut Conseil propose:

- d'améliorer la connaissance pour mieux appréhender les parcours d'intégration et des réalités souvent complexes. Il considère que l'école d'aujourd'hui n'est pas en mesure de proposer des parcours pertinents aux jeunes en difficulté;
- de favoriser les stages en alternance et la découverte des métiers dans une perspective d'ouverture de l'institution scolaire au monde professionnel;
- de renforcer les dispositifs d'aide individualisée à l'école et de développer des dispositifs de parrainage;
- d'élargir la politique des bourses sur critères sociaux et au mérite en apportant une aide particulière aux jeunes filles;
- de revoir et d'améliorer les dispositifs d'orientation afin d'éviter les frustrations liées au système actuel;
- de valoriser les réussites et de s'engager dans une approche positive de l'intégration.

Il insiste sur l'importance de l'exemplarité du service public en matière de promotion sociale notamment par l'entrée dans la fonction publique. Le Haut Conseil prône le développement de préparations renforcées aux concours les plus prestigieux de la fonction publiques ou des grandes écoles de commerce et d'ingénieur.



### Développer le lien entre les parcours civiques et les parcours scolaires et professionnels

Il est nécessaire qu'une priorité soit donnée à la citoyenneté démocratique : l'apprentissage de la vie dans une société démocratique fait partie intégrante du projet pédagogique de l'école. Elle va de pair avec l'apprentissage des codes nécessaires à l'insertion professionnelle. A cet égard, le Haut

Conseil souligne le rôle tout à fait essentiel que peut jouer l'acquisition de la culture en matière d'intégration et souhaite que l'accès aux bibliothèques et aux centres de documentation soit facilité. De même, il suggère le développement de partenariat entre les établissements scolaires des quartiers et des centres culturels, opéras, théâtre. ■

### Avis sur les droits des femmes issues de l'immigration

Le Premier ministre a souhaité que le Haut Conseil à l'intégration se penche sur la situation des femmes issues de l'immigration du point de vue de la reconnaissance de leurs droits, civils en particuliers.

Le Haut Conseil a auditionné de nombreuses associations de femmes issues de l'immigration, des sociologues et des juristes, ainsi que des représentants des ministères de la justice et des affaires sociales.

#### Constat

Le Haut Conseil a souhaité étudier la situation des droits des femmes issues de l'immigration et les difficultés qu'elles rencontrent, en donnant un éclairage plus approfondi à certaines questions sensibles : la répudiation, les violences faites aux femmes, et notamment l'excision, les mariages forcés et la polygamie, ou encore l'autorité parentale et la filiation et la traite des femmes.

Les femmes issues de l'immigration se heurtent à des conflits de droit entre les codes de la famille étrangers, les conventions internationales signées par la France et les valeurs fondamentales de la République. Traditionnellement, le statut personnel est soumis à la loi nationale (article 3 du code civil). Ce principe trouve des limites dans l'ordre juridique interne si l'application sur le territoire français de la loi étrangère entre en contradiction avec les valeurs essentielles de la société. Mais l'évolution de l'immigration, la durée de la présence, notamment le maintien ou la transmission de double nationalité transmise par le père pour les ressortissants maghrébins, posent des problèmes de plus en plus complexes et délicats dont la répudiation est un exemple significatif.

Au-delà des questions de statut juridique, les femmes issues de l'immigration connaissent des difficultés spécifiques qui ne sont pas les mêmes selon les générations, l'origine ou l'ancienneté de l'immigration.

- L'excision et toute forme de mutilation sexuelle doivent être sanctionnées ; des actions de prévention doivent être poursuivies, notamment à destination des parents qui retournent dans leur pays pour les vacances.

- Le mariage forcé est un mariage coutumier. Décidé par la famille, le mari est choisi par la famille, dans la même ethnie, la même religion, il se traduit souvent par des rapports sexuels forcés. Bien que ces pratiques soient condamnées par les lois des pays d'origine, elles perdurent néanmoins. Cette pratique semblant néanmoins progresser en France, il importe de renforcer la prévention et les moyens juridiques de l'action publique.

- Le mariage polygamique est interdit en France quelle

que soit la nationalité des époux (article 147 du code civil). Toutefois, un mariage célébré à l'étranger peut produire des effets en France sur le plan alimentaire ou successoral, notamment à l'égard des enfants. Cependant depuis la loi du 24 août 1994, la délivrance ou le renouvellement d'une carte de résident à un étranger polygame et à son conjoint est sanctionné par le retrait de la carte de résident. La question qui se pose désormais est celles des secondes épouses qui se retrouvent dans des situations très précaires.

Le Haut Conseil a abordé également la question de la traite des femmes dont sont victimes de nombreuses femmes étrangères. La gravité de la situation a conduit le législateur à introduire une nouvelle incrimination pour punir la traite des êtres humains (loi du 18 mars 2003).

#### Recommandations

Le Haut Conseil recommande :

- de renforcer la connaissance statistique des problèmes rencontrés par les femmes dans la reconnaissance et le respect de leurs droits. Il apparaît essentiel de réaffirmer la garantie, en France, des droits civils de ces femmes et d'insister sur leur dimension individuelle ;

- de dénoncer les conventions internationales qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité entre hommes et femmes. Il suggère que le législateur s'achemine vers l'application de la loi du domicile, à l'instar de nombreux pays européens.

Le Haut Conseil préconise un renforcement des moyens d'action contre les violences dont sont victimes les femmes. A cet égard, il souhaite :

- favoriser l'autonomie des femmes issues de l'immigration ;  
- demander au ministère de l'intérieur d'examiner les conditions de maintien d'une carte de séjour après la rupture du mariage ;

- prévenir et faire annuler les mariages forcés et notamment relever l'âge nubile à 18 ans ;

- prévenir et lutter contre mutilations sexuelles ;

- lutter contre les réseaux de traite et de prostitution des femmes en renforçant la protection des victimes, notamment en accordant une protection judiciaire et un titre de séjour aux femmes qui dénoncent les réseaux de proxénètes ;

- développer l'information des femmes sur leurs droits est un enjeu essentiel pour leur intégration. Il conviendrait, en outre, de développer la formation des professionnels sur la question des droits civils des femmes issues de l'immigration en priorité sur le droit des personnes. Les magistrats et les officiers d'Etat civil devraient particulièrement être sen-



sibilisés à la question des mariages forcés. La formation initiale et continue des travailleurs sociaux, des enseignants, des agents d'accueil des préfectures devrait inclure un module sur les droits civils.

Enfin, le Haut Conseil recommande de faire des femmes un public privilégié des politiques d'intégration. ■

### Avis sur le contrat et l'intégration

Le Haut Conseil a estimé utile d'approfondir la réflexion sur le contrat d'accueil et d'intégration mis en œuvre par le comité interministériel du 10 avril 2003. La politique du Gouvernement telle qu'elle a été définie par, M. Fillon alors ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité est marquée par la volonté de refonder la politique d'intégration par une action positive, par un contrat avec ceux qui vivent sur notre territoire, veulent y travailler et s'intégrer à la communauté nationale. Le contrat d'intégration oblige donc à définir le sens de ces deux mots, contrat et intégration.

Dans un premier temps, l'intégration est l'une des formes d'élaboration de l'identité. S'intégrer, c'est donc s'identifier à un groupe qui n'est pas nécessairement une communauté originaire.

Parler de contrat d'intégration renvoie à la notion élaborée par Jean Jacques Rousseau du contrat social au XVIII<sup>e</sup> siècle qui fait reposer la citoyenneté sur un contrat décidé par les citoyens pour constituer entre eux une société politique. L'idée de « contrat » désigne ainsi une certaine participation voulue au lien social. Il convient de distinguer intégration et assimilation. L'intégration respecte toutes les cultures communes composant la République française, à condition que les lois communes soient reconnues et acceptées. Il faut apprendre à accepter la diversité culturelle, occasion d'ouverture et d'enrichissement à condition qu'elle

ne contredise pas le noyau intangible sur lequel aucune diversité culturelle ne peut affirmer sa prééminence, celui des droits de l'Homme et de la dignité humaine. Il convient d'ajouter que toute culture évolue, qu'il n'existe pas de culture définitivement figée. La culture française se définit justement par cette ouverture, par sa capacité à recevoir.

L'intégration n'est jamais définitivement jouée, la dés-intégration est toujours possible. L'idée de contrat est justement d'éviter un délitement de la communauté des citoyens. C'est la loi commune républicaine qui doit s'imposer avec toute la clarté et l'autorité souhaitées. Ainsi, si la République reconnaît l'égalité de l'homme et de la femme, elle ne peut tolérer que des citoyennes françaises sous prétexte qu'elles sont d'une autre culture, soient infériorisées par des pratiques familiales traditionnelles.

La refondation de la politique d'intégration doit s'appuyer sur trois dimensions :

- une action plus individualisée, attentive aux droits des personnes ;
- une action politique positive pour valoriser les réussites des concitoyens d'origine immigrée ;
- une dimension contractuelle et une responsabilité partagée par laquelle l'Etat s'engage à assurer des formations civiques, sociales, professionnelles mais par laquelle aussi les contractants s'engagent réciproquement à respecter les lois de la République. ■



# Le bilan de la politique d'intégration de 2002 à 2005 et autres avis

## 2005

**Le rapport du Haut Conseil à l'intégration a été remis au Premier Ministre, le 24 novembre 2005. Il est consacré à un bilan de la politique publique d'intégration suivie depuis trois ans par le gouvernement et à trois avis relatifs :**

- à la condition des travailleurs migrants âgés ;
- à la diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel ;
- à l'organisation administrative de la politique d'intégration.

**L'intégration est fondamentalement un problème civique et politique. Les questions qu'elle soulève touchent directement à la cohésion nationale et à l'idée de la République. Comment et de quelle manière pouvons-nous vivre ensemble ? Comment et de quelle manière garantissons-nous l'égalité des droits et des chances des individus dans une société renouvelée ?**

### Avis sur le bilan de la politique d'intégration

**A** la suite du discours du 14 octobre 2002 prononcé à Troyes par le Président de la République, Jacques Chirac, appelant à une refonte de la politique d'intégration, un effort important a été entamé. Le comité interministériel à l'intégration réuni le 10 avril 2003 a adopté 55 mesures dont la création d'un véritable service public de l'accueil, l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations). Ce service territorialisé doit permettre d'accueillir sur des plates formes d'accueil tous les primo-arrivants.

Un outil fondamental a été mis en place : le contrat d'accueil et d'intégration que le Haut Conseil avait préconisé dans son rapport de 2001, comme dans celui de 2003. La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, lui a donné une consécration législative. Dans le cadre de ce contrat, l'Etat s'engage à assurer aux primo-arrivants une formation linguistique, mais aussi une formation civique.

Le comité interministériel a également décidé de la création d'une Cité nationale de l'histoire de l'immigration qui remplira une fonction muséographique, mais également un pôle de documentation destiné aux chercheurs et acteurs de l'intégration sur les phénomènes migratoires et de l'intégration. Conformément aux orientations du comité interministériel, la Cité sera un lieu vivant où se tiendront des manifestations, colloques, spectacles. Le Haut Conseil souhaite que la Cité élargisse, son champ d'investigation à des problématiques proches (Harkis, Antillais), et se penche également sur les périodes antérieures à 1850 et ne sur-représente pas la période coloniale.

Dans ce bilan, le Haut Conseil regrette une déficience des représentations, notamment celle des musulmans, malgré la création du CFCM (Conseil français du culte musulman). Il considère que trop souvent les populations immigrées sont représentées de façon négative. Il faut réaffirmer sans cesse que l'immense majorité des personnes

issues de l'immigration travaille, aspire ou accède aux mêmes réussites que n'importe quel citoyen.

Le Haut Conseil dans son rapport de 1998 avait eu l'occasion de souligner l'importance des discriminations subies par les personnes issues de l'immigration ou supposées telles. En 1999, le Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD) compétent pour les seules discriminations raciales, s'appuyant sur le réseau des CODAC (commissions départementales) a été créé ainsi qu'un numéro de téléphone, le 114, pour signaler les discriminations.

Ce dispositif se révélant insuffisant, la loi du 30 décembre 2004 a créé une Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), autorité indépendante dont le champ de compétence couvre l'ensemble des discriminations.

Le plan de cohésion sociale engagé par le Gouvernement, sous la responsabilité de Jean-Louis Borloo, alors ministre chargé de la cohésion sociale, contribue fortement à favoriser l'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration qui résident dans les quartiers de la politique de la ville. Comme le Haut Conseil l'avait souhaité dans son avis de 2003, le plan est d'abord tourné vers les jeunes afin que dès la maternelle les plus fragiles soient soutenus. Le Haut Conseil se réjouit que le plan de cohésion sociale ait adopté une démarche inédite consistant à traiter ensemble les grands problèmes qui compromettent la cohésion de notre pays et en premier lieu l'école, l'emploi et le logement.

Le Haut Conseil rappelle qu'il avait souligné en 2003, la nécessité de se préoccuper préférentiellement des jeunes de 12 à 16 ans et recommandé la mise en place de formations professionnalisantes dès 14 ans, couplées avec des cursus scolaires longs. Le Haut Conseil conclut que le pire serait que, sur la base de la crise actuelle, la tentation d'en finir avec la promesse républicaine de l'égalité des chances prévale au profit de la discrimination positive et de stratégies ethniques et communautaristes. ■

### Avis sur la diversité culturelle et la culture commune dans l'audiovisuel

Le Premier Ministre a saisi le Haut Conseil à l'intégration d'une demande d'avis sur la diversité culturelle et la culture commune dans l'audiovisuel.

Après avoir organisé un colloque intitulé « les écrans pâles » avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Haut Conseil a mené des entretiens qui ont permis de constater la disparité de la représentation de la diversité dans les différents secteurs de l'audiovisuel. Les progrès récents réalisés doivent être salués, mais ils restent nettement insuffisants et la situation est inégale selon les émissions.

Les programmes destinés à la jeunesse peuvent être considérés comme les plus avancés quant à la représentation de la diversité. Les émissions de jeux et de divertissements ont fait des efforts perceptibles pour varier les origines, tant à l'égard des participants, des candidats que des spectateurs invités à figurer sur le plateau. Dans les documentaires et les reportages, la diversité de notre société est naturellement prise en compte. De nombreuses émissions traitent de la condition des immigrés, de l'islam en France, des personnes venues d'Afrique, d'Asie ou des pays de l'Europe de l'Est. Néanmoins, les stéréotypes et les reportages demeurent et les réussites et les performances ne sont pas suffisamment valorisées. Dans le secteur de la fiction, et notamment des séries, un effort incontestable a permis de donner un rôle à des acteurs de la diversité, mais ils restent trop souvent cantonnés à des seconds rôles. Concernant les journalistes et les présentateurs, le constat est négatif.

Après l'évaluation de l'inégalité de représentation de la diversité culturelle, puis la mesure de l'évolution récente, une clarification des principes est apparue nécessaire. Il convient notamment de distinguer certains concepts. On parle souvent aux Etats-Unis indifféremment de minorités visibles ou de diversité culturelle. Aux Etats-Unis, ces politiques se sont inscrites dans la volonté de réparer des politiques de ségrégation raciale et d'offrir des compensations aux minorités ethniques qui avaient été discriminées, ce qui justifie les discriminations positives. Mais la tradition

républicaine française ne se décalque pas de cette expérience. La politique conforme à l'esprit républicain est une politique d'incitation, de reconnaissance, de prise de conscience, au sein même des institutions médiatiques.

C'est pourquoi, le Haut Conseil recommande, afin de valoriser la diversité culturelle dans l'audiovisuel, que les chaînes de télévision veillent à :

- ce que les programmes donnent une image la plus réaliste et équilibrée possible de la société française dans sa diversité et une vision plurielle de sa réalité ;
- promouvoir les valeurs d'une culture et d'une civilité partagée ;
- ne pas donner l'origine des personnes si ce n'est pas nécessaire à la pertinence de l'information ;
- faire que les différentes composantes de la société française soient présentes dans toutes les fonctions et métiers de l'audiovisuel, autant que faire se peut.

Un effort particulier doit être accompli pour réduire le retard constaté notamment dans les domaines de l'information, des fictions et des débats. Il est fondamental de favoriser l'émergence d'un personnel qualifié issu de l'immigration. Les cahiers des charges et le contrat d'objectif et de moyens des chaînes publiques devront être modifiés afin d'insister sur la représentation à l'antenne de la diversité culturelle.

La télévision doit contribuer à l'élaboration d'une culture commune. Elle devrait développer le nombre et la qualité des émissions diffusées sur la diversité culturelle dans le monde comme en France, et sur la connaissance des autres civilisations. Les chaînes devraient prendre la mesure de la pluralité des cultures, de l'enrichissement par l'échange afin de faire l'objet d'une appropriation collective. Plutôt que des émissions dédiées qui visent telle ou telle composante de la société française, il est préférable d'envisager une véritable « irrigation » de l'ensemble des programmes par la prise en compte et la valorisation de la diversité culturelle en France. ■

### Avis sur la condition sociale des travailleurs immigrés âgés

Cet avis est la réponse du Haut Conseil à l'intégration à la demande du Premier Ministre sur la situation sociale des travailleurs immigrés âgés, aujourd'hui retraités, qui continuent à vivre en France.

#### Constat

Il rassemble des données générales et s'appuie sur une enquête territoriale menée en Languedoc Roussillon.

En 1999, la France comptait 537 000 étrangers de plus de 60 ans dont 300 000 venaient de l'Union européenne.

Ces données ne prennent pas en compte les immigrés qui ont acquis la nationalité française. Concernant les travailleurs immigrés, 520 000 pensions ont été versées en 2000, dont 55 % en France et le reste à l'étranger. Pendant la décennie 1990, on constate une nette augmentation du nombre d'étrangers âgés vivant en France : le nombre de Marocains âgés a plus que triplé, celui des Algériens a plus que doublé. La question des conditions de vie des vieux travailleurs immigrés, se focalise souvent sur ceux qui vivent en foyer. Or, ils ne représentent que 2 % alors que 98 % des ménages immigrés vivent en logement ordinaire.

## L'accès à la retraite : des risques de perte de droits pour certains

Le passage à la retraite ne pose théoriquement pas de problème aux travailleurs immigrés qui bénéficient des règles de droit commun régissant les pensions.

En outre, des améliorations notables ont été apportées qui permettent de liquider une pension de retraite, même si l'on réside à l'étranger. De même, les conditions de nationalité ont été supprimées pour l'accès au minimum vieillesse.

Malgré ces avancées, percevoir ses droits reste parfois problématique pour nombre de travailleurs immigrés qui éprouvent des difficultés à constituer leur dossier.

En dépit des efforts de la CNAV, deux difficultés subsistent : la condition de résidence et le versement des prestations dans le pays d'origine. Cette obligation de résidence peut conduire certains immigrés retraités à choisir de ne pas retourner vivre au pays alors qu'ils le souhaiteraient, occasionnant en retour des frais d'hébergement importants pour la communauté nationale.

## Le logement

Après avoir visité plusieurs foyers, le Haut Conseil s'est alarmé de la vétusté de certains foyers et de la situation d'abandon de certains, parfois livrés à des groupes fondamentalistes. Les foyers pour travailleurs immigrés sont peu adaptés à la vie de retraité et à la perte éventuelle d'autonomie. La SONACOTRA estime qu'en 2006 plus de la moitié de ses hébergés sera âgée de plus de 55 ans.

Si des efforts notables ont été entrepris pour rénover le parc existant, les dispositions de versement de l'aide personnalisée au logement (APL) qui exigent une présence minimale annuelle en France, la rupture des versements en cas d'absence prolongée du territoire, entraîne des allers-retours incessants.

## L'accès aux soins et aux services à destination des personnes âgées

Les travailleurs immigrés âgés qui résident en France bénéficient d'une bonne couverture sociale mais ils rencontrent des difficultés culturelles d'accès aux soins et souffrent souvent d'un vieillissement physiologique précoce lié aux conditions de travail et de logement dans un habitat dégradé.

Concernant les travailleurs retournés au pays, ils peuvent bénéficier de la carte de séjour retraité qui leur permet de séjourner en France. Mais elle ne leur permet pas d'y revenir pour soigner des maladies chroniques ou venir pour des soins programmés.

Les personnes dépendantes peuvent bénéficier de l'aide à la perte d'autonomie (APA) mais les immigrés âgés ont insuffisamment accès aux services d'aide à domicile, soit qu'ils n'en connaissent pas l'existence, soit qu'ils soient réticents à accepter l'intervention de professionnels dans leur vie quotidienne.

## Un tableau aggravé pour les femmes immigrées

Ayant moins souvent exercé une activité professionnelle et leurs emplois étant plus fréquemment précaires, à temps partiel ou non déclarés, les femmes immigrées arrivant à la retraite se retrouvent dépendantes de la solidarité nationale par le biais du minimum vieillesse. Les veuves immigrées font déjà vraisemblablement partie des personnes économiquement les plus précarisées.

## Propositions et recommandations

Le Haut Conseil insiste sur l'ambivalence de la situation des vieux travailleurs immigrés, partagés entre deux cultures et dont le mode de vie est fait d'allers-retours. La question de l'inhumation en France reste souvent problématique en l'absence de carré musulman dans les cimetières tandis que le coût de rapatriement d'un corps reste élevé.

D'une manière générale, les travailleurs immigrés âgés doivent pouvoir intégralement bénéficier des politiques de droit commun. Mais dans certains cas une démarche particulière est nécessaire pour faciliter l'accès à des prestations sociales.

En matière de retraite, le HCI estime nécessaire que la CNAV développe des services spécialisés d'information et d'aide. Les caisses régionales doivent harmoniser leur pratique concernant l'obligation de résidence et sa durée. La durée de résidence devrait être fixée à six mois par an et l'obligation de résidence ne devrait pas être comprise comme une obligation de résidence continue.

En matière de logement, le HCI souhaite que le gouvernement étudie en concertation avec les associations et les bailleurs, les possibilités d'assouplissement des critères d'octroi de l'aide personnalisée au logement. Les efforts financiers et la mobilisation doivent être maintenus pour poursuivre la réhabilitation des foyers et envisager de transformer certains foyers en maison de retraite médicalisée. Le HCI recommande aux élus locaux de prévoir des lieux de rencontre pour rompre l'isolement.

En matière de santé, une majorité du conseil considère que les titulaires de la carte « retraité » pourraient conserver les droits dont ils bénéficiaient en France et qu'elle donne droit à la possibilité de remboursement des soins au pays par la sécurité sociale française.

Les élus locaux doivent veiller à ce que les immigrés à la retraite puissent bénéficier des services d'aide à domicile et plus généralement d'être mieux associés aux activités de la cité.

Il serait souhaitable que des travaux d'études soient menés pour mieux appréhender la situation des immigrés âgés. La recherche historique devrait s'intéresser à l'apport des immigrés dans les années 50 et 60.

Enfin, le ministère de l'intérieur devrait rappeler la nécessité de créer des carrés musulmans dans les cimetières. ■

## Avis sur l'organisation administrative de la politique d'intégration

Le Premier ministre, dans sa lettre de saisine datée du 16 février 2004, a invité le Haut Conseil à l'intégration, dans le contexte de la réforme de l'Etat, à s'intéresser à l'organisation des divers outils administratifs chargés de la mise en œuvre de la politique publique d'intégration.

Cette organisation s'inscrit dans un contexte où la politique d'intégration a déjà fait l'objet d'une véritable refondation entreprise depuis 2003 avec notamment la création de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI). Cette réflexion est concomitante avec le vaste travail d'enquête réalisé par la Cour des comptes.

### Un préalable : doter les pouvoirs publics de véritables outils d'évaluation

Les données sur l'immigration sont en passe d'être stabilisées grâce à l'observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII). Cependant, la connaissance des données relatives à l'intégration peut être encore améliorée car elles manquent trop souvent de cohérence et sont parfois inexploitable.

Il importe de doter la politique d'intégration d'indicateurs susceptibles de permettre une évaluation à deux niveaux : celui de la personne, de son parcours d'intégration et celui de la structure publique engagée dans la politique d'intégration, de l'efficacité de l'action menée.

Mobiliser les acteurs locaux autour d'une politique locale d'intégration impulsée par l'Etat.

La politique d'intégration ne peut trouver de réalisations concrètes que dans la proximité. Or, l'ensemble des pouvoirs publics locaux et leurs partenaires associatifs n'ont pas encore investi ce champ à la mesure des enjeux. Il revient donc à l'Etat de les mobiliser. Il apparaît souvent que nombre d'élus n'ont pas pris la mesure de l'enjeu que constitue l'intégration pour le maintien de la cohésion sociale locale, certains n'ont pas une notion précise de l'intégration quand d'autres ont tendance à se défausser sur l'Etat considérant que l'intégralité de la politique d'intégration relève de sa compétence exclusive.

### Le préfet, représentant local de l'Etat doit jouer un rôle mobilisateur en matière d'intégration

Il importe que l'Etat investisse les problématiques d'intégration au plan local. Le préfet, chef des services de l'Etat au plan local et responsable de la conduite des politiques interministérielles, pourrait mobiliser, de manière coordonnée, l'ensemble des services, au premier chef l'éducation nationale, les affaires sanitaires et sociales, le travail, l'emploi et la formation professionnelle.

Le comité interministériel à l'intégration devrait fixer aux préfets le contenu précis de leurs missions, objectifs prioritaires et indicateurs évaluant leur implication et leur efficacité. Le Haut Conseil note que les acteurs de l'intégration

sont trop souvent absents dans les départements d'Outre-mer, alors qu'ils sont concernés par ces problématiques, parfois spécifiques, en matière d'immigration et d'intégration.

### Confirmer le rôle pivot de l'Etat dans la conduite de la politique d'intégration

La Direction de la population et des migrations (DPM) créée en 1966 est un acteur essentiel dans la relance de la politique d'intégration. Elle doit mieux assurer son rôle de pilotage stratégique de la politique d'intégration.

Le FASILD, principal établissement public de l'Etat chargé de l'intégration doit être recentré sur une mission claire et un nouveau cœur de métier. La pérennité du FASILD doit s'accompagner d'une meilleure définition de ses objectifs et de ses modalités d'intervention. Son action doit être mieux articulée avec la politique d'intégration pilotée au plan national par le Comité interministériel. La mission du FASILD peut être recentrée sur la promotion sociale, professionnelle et culturelle, individuelle et collective. Un tel recentrage nécessite un transfert à l'ANAEM des crédits finançant l'ensemble des formations civiques et linguistiques dispensées dans le cadre du service public de l'accueil sans que cela se fasse au détriment des formations linguistiques destinées aux non-primos-arrivants. Le FASILD doit adopter une véritable logique de service public. La signature d'un contrat d'objectifs et de moyens pourrait conforter cette évolution.

En raison même de l'effort intense accompli depuis trois ans pour doter la politique d'intégration d'outils administratifs nouveaux, un effort d'articulation et d'harmonisations s'impose. Le Haut Conseil a estimé qu'il fallait réformer, non en détruisant, mais en orchestrant les moyens existants et en respectant trois conditions. Il apparaît nécessaire de poursuivre la recherche d'une meilleure connaissance passant par le développement des travaux de l'OSII. La mobilisation des acteurs locaux est fondamentale. Enfin, la continuité de l'Etat doit être maintenue et il serait catastrophique que disparaissent les grandes administrations publiques (DPM, FASILD), qui ont une culture et les moyens d'une politique d'intégration. La constitution d'une véritable politique de l'intégration suppose que toutes les institutions évoquées soient coordonnées. C'est actuellement le rôle des comités interministériels à l'immigration et à l'intégration, ce pourrait être à terme la fonction d'un ministère.

La politique d'intégration est à la veille d'un nouveau stade de son évolution. L'intégration des publics issus de l'immigration est devenue un fait social majeur. Elle implique l'ensemble des politiques de droit commun. Or, l'intégration est un domaine souvent négligé par les pouvoirs publics.

Les propositions d'organisation sont importantes, mais une mobilisation des acteurs exigera avant tout une impulsion politique forte, à la hauteur de l'enjeu ultime de la politique d'intégration, qui est bien celui de la cohésion de la nation. ■



# Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis

## 2006-2007

Par lettre en date du 15 mai 2006, le Premier ministre, s'est adressé au Haut Conseil de l'intégration, en exprimant sa volonté de marquer la mobilisation du Gouvernement sur les questions d'intégration en renforçant les parcours d'intégration jusqu'à la citoyenneté, en favorisant l'accès à l'emploi et en soutenant la logique des droits et devoirs, au cœur du pacte républicain. Il souhaitait que le Haut Conseil travaille en priorité dans trois directions :

- mieux appréhender les questions d'immigration et d'intégration à l'échelle européenne;
- améliorer le contrat d'accueil et d'intégration;
- élaborer une charte de la laïcité dans les services publics.

### Avis sur l'analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe

Il existe peu, à ce jour, d'études d'ensemble des politiques d'intégration en Europe alors même que le traité d'Amsterdam, de juin 1997 et le Conseil européen de Tempéré d'octobre 1999, ont commencé à définir des objectifs communs en matière d'asile et d'immigration et que la commission européenne a mis en place une méthode de coordination des politiques d'intégration.

Le lecteur trouvera dans le rapport des données détaillées par pays. Ne sont reprises ici que les observations générales : Le Haut Conseil a relevé de nombreux points de convergence.

- L'étude des données statistiques européennes permet de dégager un constat majeur : celui d'une ouverture large et croissante de l'Europe aux migrants, évolution commune à l'ensemble des pays européens. Les caractéristiques de ces migrations sont également convergentes : dans l'ensemble des pays, le principal motif d'immigration est familial, mais les migrations de travail, notamment temporaires, tendent à occuper une place croissante.

- Des convergences remarquables apparaissent en ce qui concerne les administrations et les institutions. La première concerne la dimension souvent interministérielle des compétences en matière de politique d'immigration et d'intégration. La seconde convergence a trait à la dimension décentralisée de ces politiques à l'exception notable de la France.

S'agissant des politiques d'asile et d'immigration, on constate de fortes convergences. En matière d'asile, l'Union européenne a instauré les bases d'un régime européen commun sous la forme de normes minimales de protection temporaire, d'accueil des demandeurs d'asile, de détermination de l'Etat responsable du traitement de la demande, ou encore de définition du statut de réfugié et des procédures d'asile. En matière d'immigration, la plupart des pays européens souhaitent privilégier l'immigration de travail et plus particulièrement les travailleurs hautement qualifiés.

Concernant l'accueil, la majorité des pays européens applique désormais des politiques d'accueil mettant en œu-

vre des dispositifs d'obligation réciproques parfois matérialisées par un contrat entre le pays d'accueil et le migrant comme en France.

La France, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande les Pays Bas mettent en place des mesures structurées à fort contenu comprenant une formation linguistique, un enseignement des principes fondamentaux de la société d'accueil et parfois un accompagnement social.

Le deuxième axe de convergence concerne la lutte contre les discriminations, tous les pays européens ayant transposé les directives européennes de 2002 sur l'égalité de traitement. Certains pays comme le Royaume Uni, la Belgique et la Suède, et désormais la France, se sont dotés de structures ad-hoc.

Enfin, tous les pays européens garantissent aux migrants en situation régulière exerçant un emploi, l'accès pour eux-mêmes et leurs familles à la protection sociale, à l'éducation scolaire, obligatoire pour les mineurs dans la majorité des cas. Certains comme la France, la Belgique, les Pays Bas ou l'Espagne accordent des prestations de solidarité et l'accès à la couverture santé.

#### Les divergences

Face aux migrations internationales et à la question de l'intégration, les différents pays européens ne réagissent pas de façon identique.

Le premier modèle concerne le multiculturalisme et son lien avec le communautarisme qui s'est déployé avec force dans les pays anglo-saxons. Il affirme la diversité des cultures et demande à ce qu'elle soit reconnue ; le communautarisme affirme les valeurs des communautés. Du fait de la multiplicité des cultures, la pensée communautariste déduit le droit pour chaque communauté culturelle à faire valoir ses normes sans ajustement à une identité supérieure transcendante.

La France présente un modèle différent fondé sur une conception de l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration profondément ancrée dans sa tradition



républicaine. Au-delà des droits et devoirs dévolus aux migrants, elle inclut l'ouverture culturelle et sociale de la société d'accueil.

Seconde divergence, les pays européens n'offrent pas les mêmes perspectives d'intégration par la naturalisation. Si la France et le Royaume-Uni apparaissent ouverts en la matière, l'Espagne pose par exemple des conditions différentes selon l'origine des migrants. D'autres pays, comme l'Allemagne, ne permettent qu'un accès restreint à la nationalité. Toutefois, cette dernière a modifié récemment son droit pour faciliter l'application du droit du sol.

Enfin, les modes d'organisation et de partage des compétences varient selon les pays.

### Les recommandations du HCI

#### *Au plan national*

Le Haut Conseil préconise la mise en place, en France, d'un ministère chargé de l'ensemble des questions d'immigration, d'asile et d'intégration disposant de moyens dédiés. Dans cette hypothèse, le Haut Conseil estime qu'il serait nécessaire de renforcer la dimension territoriale des politiques d'intégration et donc une implication plus grande des collectivités territoriales.

En cohérence avec cette proposition, le Haut Conseil recommande l'instauration d'un registre de population, voire

d'enregistrement des migrants auprès des mairies suivant l'exemple espagnol. Il préconise également, à l'instar du Royaume-Uni, de conforter la dimension de la diversité dans la politique d'intégration, sans recourir au système des quotas ou de statistiques ethniques contraires à la Constitution. Afin de favoriser l'intégration, le Haut Conseil recommande de s'inspirer du programme *Tim Together* britannique et de soutenir les associations qui prendraient en charge le parrainage par des familles françaises des primo-immigrants.

Enfin, il souhaite, qu'en France comme en Allemagne ou en Suède, les qualifications et formations étrangères soient valorisées, en particulier dans les secteurs où il y a pénurie de main-d'œuvre.

#### *Au plan européen*

Le Haut Conseil recommande la mise en place d'un observatoire statistique européen de l'immigration et de l'intégration. Il recommande la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration. En matière de lutte contre les discriminations, il recommande la mise en place généralisée d'instances autonomes dotées de larges pouvoirs d'investigation et la valorisation d'exemples positifs de réussite.

Enfin, le Haut Conseil estime très encourageante l'ouverture de l'Allemagne en matière de naturalisation et souhaite une réflexion d'ensemble en Europe sur ce sujet. ■

### Avis sur les propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration

L'accueil des nouveaux immigrés entrant légalement en France constitue sans conteste une phase clé du processus d'intégration. Après une phase d'expérimentation, le contrat d'accueil et d'intégration a été inscrit dans la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Enfin, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a fait du respect du contrat d'accueil et d'intégration un élément pris en compte pour le renouvellement de la carte de séjour et pour la délivrance de la première carte de résident.

Le Haut Conseil, à la demande du Premier ministre, s'est attaché à examiner, dans un premier temps, le contenu des formations civiques et le module « Vivre en France ». Il partage le choix fait par le gouvernement d'inscrire cette formation très rapidement après la signature du CAI alors que les migrants n'ont pas toujours une bonne maîtrise du français. Cependant cette formation paraît trop dense. Le Haut Conseil recommande de regrouper, à terme, la formation civique avec la présentation pratique « vivre en France ».

Un travail de réécriture a été entrepris avec la direction de la population et des migrations (DPM), le service du droit des femmes et l'ANAEM, en particulier sur le chapitre « histoire de France », sur le droit des femmes en insistant sur l'égalité et en tenant compte de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences commises au sein du couple ou contre des mineurs.

Le Haut Conseil est préoccupé par les nombreuses absences aux séances de formation malgré leur caractère obligatoire; en Suède ou aux Pays Bas, des sanctions sont prévues dans cette hypothèse.

Conformément aux souhaits exprimés par le Premier ministre, un chapitre a été ajouté concernant l'Union européenne.

S'agissant du module « vivre en France » qui comprend un tronc commun, le matin, et le choix de deux thèmes l'après-midi au choix (emploi, logement, santé, école), il comportait des redites de la formation civique qui ont été supprimées, notamment sur les institutions de l'Etat.

Le Haut Conseil recommande à nouveau de regrouper ces deux modules et de rendre la présence obligatoire d'autant plus que ce sont souvent ceux qui en auraient le plus besoin qui ne sont pas présents. Il regrette le manque de référence à la culture française qui représente un lien privilégié du « vivre ensemble ». La culture est la parente pauvre de tous les dispositifs publics de l'intégration. Parler de droits et de devoirs est certes primordial, mais il faut aussi donner « le goût de la France ». Aussi, le Haut Conseil préconise-t-il que le ministère de la culture soit sollicité afin que soit établie une brochure attrayante sur la culture française adaptée au public des immigrés primo-arrivants.

Le Haut Conseil souhaite, qu'à titre expérimental, la formation civique puisse bénéficier à des auditeurs libres, particulièrement à ceux qui demandent la nationalité française.

Compte tenu de l'importance de ces formations, il recommande une meilleure formation des formateurs et auditeurs sociaux afin qu'ils comprennent bien le sens des formations civiques et qu'ils se sentent investis d'un message fort. Il suggère, afin d'améliorer la compréhension des participants, la constitution de groupe linguistique homogène et la traduction des documents en une douzaine de langues. Enfin, il suggère que les compétences des services sociaux soient élargies, que les personnes fragilisées soient signalées et que des liens soient créés avec les services sociaux de droit commun. ■

## Avis sur un projet de charte de la laïcité dans les services publics

Les travaux, pour préparer le précédent avis, ont été conduits par la commission « laïcité » au sein du collège du Haut Conseil. Cette commission a recueilli l'avis d'une quarantaine de personnalités.

### Constat

Dans un contexte de revendications identitaires de toute nature, il apparaît hautement souhaitable, sans attendre la multiplication des débordements, de veiller à rappeler la « règle républicaine » aux agents comme aux usagers des services publics, en prenant soin d'en rappeler le sens, le contenu et la portée.

La laïcité, repose sur l'article 1 de la loi du 5 décembre 1905 par le quel la République « assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes » tandis que par son article 2, elle « ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ».

Il est indispensable de clarifier la notion d'espace public au sens où elle est entendue dans cet avis. Les règles de laïcité en ce qu'elles peuvent contraindre au respect d'une certaine neutralité ne visent que les espaces publics situés au sein d'un service public. Le principe de la laïcité de l'Etat ne se limite pas, bien entendu, au seul champ de l'école. Il paraît utile d'insister sur un point essentiel : tout effort en faveur du respect de la laïcité requiert un investissement pédagogique préalable afin que cette « règle républicaine » soit non seulement comprise, mais également admises.

### Les services publics d'accueil durable

Le service public hospitalier

Au sein du service public hospitalier, plusieurs problèmes se posent :

Les difficultés liées à l'accueil des patients (y compris en situation d'urgence) peuvent conduire certains à récuser le praticien qui les accueille. Cette situation concerne en général le refus d'une femme d'être prise en charge par un homme. Ces demandes sont satisfaites quand elles sont possibles, en application du Code de la santé publique, mais peuvent se heurter à des impossibilités pratiques d'ordre éthique. L'expression des droits des malades est parfaitement compatible avec le respect de la neutralité du service public hospitalier dès lors qu'il est acquis qu'elle doit avoir pour seule limite les contraintes attachées à l'organisation des services et des soins.

Le service public pénitentiaire

Le service public pénitentiaire, bien que soumis à des caractéristiques particulières, doit s'astreindre à respecter le principe de neutralité, tout en assurant la liberté de conscience et de culte des détenus. Un système d'aumônerie pluriconfessionnelle est progressivement mis en place.

Les armées

Fortes de leur tradition intégratrice, les armées ne rencontrent pas de difficultés particulières. Les armées disposent de lieux de culte et ont mis récemment en place des recrutements d'aumôniers musulmans. De même, elles étudient les moyens de mieux satisfaire, en opération, le respect des exi-

gences alimentaires confessionnelles au moyen de rations individuelles de combat de type halal ou casher.

### Les services publics d'accueil ponctuels

S'agissant de l'accueil au guichet public, hormis quelques difficultés ponctuelles, le sujet réel de préoccupation concerne le respect des règles de sécurité qui imposent dans diverses circonstances l'identification de l'utilisateur. Sur ce point, le Haut Conseil préconise la contrainte imposée par l'intérêt général, celui de la sécurité sur les choix vestimentaires individuels.

Concernant l'usage des équipements publics, le problème le plus fréquemment évoqué concerne le refus de la mixité hommes/femmes, ce qui se traduit notamment par des demandes visant à obtenir des créneaux horaires séparés. Le Haut Conseil préconise d'appliquer sans faiblesse les principes d'égalité entre hommes et femmes, ainsi que la mixité.

Enfin, s'agissant des cérémonies publiques et en particulier les cérémonies à forte charge symbolique républicaine telle la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française, le Haut Conseil préconise, par respect pour les institutions républicaines, d'inviter les bénéficiaires à renoncer à toute forme de prosélytisme. Cette demande devrait également être faite pour les usagers du service public de la Justice.

### Les destinataires de la charte

Le principe de neutralité des agents publics fondé sur la jurisprudence du Conseil d'Etat s'applique quels que soient leurs fonctions et les services publics concernés. Le port de tout signe d'appartenance religieuse ne saurait être toléré dans le cadre du service, tout manquement à la règle pouvant faire l'objet de sanctions disciplinaires.

A côté de ces principes très clairs, subsistent des zones plus floues que le Haut Conseil invite les pouvoirs publics à clarifier. Il s'agit des organismes délégataires de services publics chargés de l'exécution d'un service public, comme les associations par exemple. L'interrogation concerne également les collaborateurs occasionnels.

S'agissant des usagers des services publics, aucun principe contraignant ne s'impose aux usagers à l'exception de celles imposées par la loi du 15 mars 2004 relative au port de signes religieux dans les enceintes scolaires. Pour autant, des obligations peuvent être recommandées tenant au respect de l'organisation et des contraintes du service public, au respect d'autrui afin d'éviter le prosélytisme.

### Le projet de charte

Le Haut Conseil a rédigé un projet de charte construit autour d'un préambule et deux parties comptant au total 11 articles. Il a précisé qu'il ne s'agissait pas d'une charte normative, mais d'un texte court pouvant aisément être affiché dans les services publics. Il préconise qu'un temps spécifique soit consacré à l'actualité des principes de neutralité et de laïcité dans la formation des agents publics.

La charte a été diffusée sous forme de circulaire du Premier Ministre du 13 avril 2007 et d'affiches dans tous les services publics. ■

# Etudes et intégration

## Avis sur le logement des personnes immigrées

2008

**Le Haut Conseil à l'intégration a été saisi le 9 juillet 2007 par le Premier Ministre d'une demande d'avis sur le logement des personnes et des ménages immigrés notamment sous l'angle de la mixité sociale. Le logement, défini comme une finalité indispensable pour vivre décemment est un enjeu majeur pour l'intégration des populations immigrées.**

Il apparaît clairement que la question du logement des personnes immigrées est très caractéristique des quatre crises que connaît le logement dans notre pays depuis le milieu des années 90.

Une crise de l'offre tout d'abord, et particulièrement de l'offre de logements sociaux, alors même que les personnes immigrées sont surreprésentées dans le parc HLM. Cette surreprésentation n'est d'ailleurs pas anormale. C'est le rôle du logement social que de permettre aux ménages modestes d'entamer un parcours résidentiel. Or, c'est souvent le cas des nouveaux immigrés. Néanmoins, le maintien durable des personnes immigrées dans ce type de logement, leur concentration dans l'habitat social le plus ancien et les quartiers de la politique de la ville, est révélateur de dysfonctionnement persistant, voire aggravé.

Une crise sanitaire ensuite. L'habitat insalubre reste en effet une réalité non négligeable dans notre pays avec, là encore, une concentration de personnes immigrées. Certes, cette situation n'a plus grand-chose à voir avec la crise de 1954 marquée par la faiblesse des reconstructions après la seconde guerre mondiale, ni celle des bidonvilles des années 60, néanmoins elle constitue une situation indigne d'un pays développé.

Une crise urbaine, de la mixité sociale. La notion de mixité sociale peine à être définie et ne l'a pas été par les lois successives. Néanmoins, chacun peut mesurer dans nombre de Zones urbaines sensibles ce que sont ces quartiers de relégation où sont surreprésentées les personnes immigrées et, plus nombreux encore, les Français appartenant aux minorités visibles. Les émeutes de novembre 2005 sont pour une bonne part l'expression violente, par les plus jeunes, du refus de cette relégation. Au-delà des réponses à apporter d'urgence au déficit d'offre de logements, cette question non résolue de la mixité sociale dans l'habitat reste l'une des plus graves de conséquence pour la cohésion de notre pays.

Enfin, une crise de la gouvernance du logement. On ne construit pas toujours où il faut et, en outre, on le fait sans répondre directement aux besoins des ménages.

A cet égard, la situation des personnes immigrées est très significative des tensions actuelles entre l'offre et la demande de logements. La part importante de la construction neuve pour l'accession à la propriété, comme sa localisation,

d'abord dans le périurbain et le rural éloigné, ne correspond pas au comportement résidentiel des immigrés.

C'est particulièrement vrai pour la région Ile-de-France qui concentre 40 % des immigrés et où ne sont réalisées que 10 % des constructions.

Aussi, au regard de bien des rapports établis récemment, à la demande des pouvoirs publics, pour répondre à la persistance de la crise du logement et apporter des réponses concrètes pour mettre en œuvre le droit au logement opposable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, le présent avis du Haut Conseil à l'intégration retient-il une approche originale : celle d'examiner chacune des questions posées par les quatre crises évoquées ci-dessus au travers du prisme de l'objectif de mixité sociale. En effet, renoncer à la mixité sociale au nom de la nécessité de loger les plus démunis ne ferait qu'aggraver le cercle vicieux, déjà trop présent dans certains quartiers, de la concentration des difficultés dans l'habitat social, avec des conséquences sur le parcours scolaire, la qualité de vie, et finalement la volonté même de vivre ensemble.

Ainsi, pour rétablir un cercle vertueux, le Haut Conseil préconise-t-il, afin de répondre à la crise de l'offre de logement social, de favoriser la mise sur le marché de logements dans l'habitat diffus par : la création d'une assurance obligatoire des risques locatifs, à l'exclusion de toute autre garantie, afin de prévenir notamment les discriminations à raison des origines, le développement de la prise à bail de logements par des associations et organismes HLM pour les affecter au secteur social (sur le modèle de ce qui existe en Angleterre), ou encore l'acquisition directe de biens privés en l'état futur d'achèvement pour le logement social, particulièrement dans les centres urbains.

Par ailleurs, pour assurer la transparence des attributions de logements dans un but de mixité, le Haut Conseil recommande de rendre obligatoire, au niveau des communautés urbaines, d'agglomération et de communes, les accords collectifs d'attribution et de réaliser annuellement un rapport détaillé sur ces attributions. En outre, il préconise diverses mesures, notamment la location-accession, tendant à soutenir l'accès à la propriété des personnes immigrées, véritable symbole de la réussite de l'intégration dans notre pays, et qui est aujourd'hui loin d'être négligeable (près de 40 % de propriétaires).

S'agissant des difficultés les plus aiguës que sont l'habitat indigne, les foyers de travailleurs migrants et la concentration des personnes immigrées en Ile-de-France, nos préconisations portent pour l'essentiel sur les moyens humains et matériels mis en œuvre et la question de la gouvernance. Ce sont, d'une part, la mobilisation des moyens, et particulièrement d'information, autour de pôles départementaux pour mettre fin à l'habitat indigne, et d'autre part, la délégation plus systématique des aides à la pierre qui respon-

sabilise les collectivités territoriales et le pilotage direct par un syndicat mixte, comparable au STIF pour les transports en commun, de la question du logement en Ile-de-France, y compris celle de la rénovation des foyers de travailleurs migrants.

Ce rapport 2008 comprenait, pour la dernière fois, un rapport statistique relatif aux flux migratoires et à l'intégration. ■

# Etudes et intégration. Faire connaître les valeurs de la République. Les élus issus de l'immigration dans les conseils municipaux

2009

**Le rapport annuel du Haut Conseil à l'intégration pour l'année 2009, constitue une étape charnière. Il est à la fois le produit du travail du Collège qui a vu son mandat prendre fin en avril 2009 mais aussi de son nouveau président Patrick Gaubert, nommé en novembre 2008.**

## **Avis : Faire connaître comprendre et respecter les valeurs et symboles de la République et organiser les modalités d'évaluation de leur connaissance**

**P**ar lettre en date du 11 décembre 2008, Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, a saisi le Haut Conseil d'une demande d'avis concernant le moyen de faire partager aux étrangers qui souhaitent s'installer durablement en France, les valeurs et les symboles de notre République.

Cette demande est fondée sur la nécessité pour l'Etat de déployer les moyens nécessaires pour faire connaître les valeurs de la République au fil du parcours d'intégration, depuis la délivrance d'un titre de séjour sur notre territoire, jusqu'à l'éventuel accès de l'intéressé à la nationalité française. Le rapport a été remis à Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire en avril 2009.

Durant quatre mois, le Haut Conseil a procédé à une série d'auditions et de rencontres qui lui ont permis de faire un certain nombre de constats et d'émettre des recommandations.

### **Les valeurs et les symboles de la République : quel patrimoine commun à transmettre ?**

Parce que le choix d'émigrer vers la France répond autant à une aspiration économique qu'à une aspiration politique, il est souvent d'ordre symbolique. Depuis 2003, la France a mis en œuvre une politique volontariste d'accueil des nouveaux migrants. Après une période d'expérimentation, le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI), a été rendu obligatoire par la loi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La législation fixe pour l'étranger résidant en France l'obligation de connaître les valeurs et symboles de la République.

Le Haut Conseil estime que l'obligation faite aux immigrés de connaître les valeurs de la République demande que l'Etat déploie les moyens nécessaires pour les transmettre au fil du parcours, depuis l'arrivée sur le territoire national, à la demande de carte de résident, jusqu'à la naturalisation.

En exigeant la connaissance et la compréhension des valeurs et symboles républicains, il ne s'agit pas de demander au migrant de transformer son identité culturelle, mais de connaître et de comprendre ce qui fonde le patrimoine civique français puisqu'il a choisi de vivre en France et de se soumettre à ses règles et à ses codes.

Le Haut Conseil juge important d'expliquer aux nouveaux immigrants, mais également à tous les jeunes Français, le sens des valeurs inscrites dans la devise, les remettre dans la perspective d'un idéal politique de dimension universelle tout en insistant sur ce que ces mots ont représenté pour des générations d'hommes et de femmes qui se sont battus pour ces droits fondamentaux. Il est particulièrement important de faire comprendre que le fait qu'existe une distorsion entre la réalité sociale et l'idéal ne doit pas conduire à invalider l'objectif à atteindre.

Le Haut Conseil estime que la dimension festive de la fête nationale, le 14 juillet a trop pris le pas sur la dimension civique. C'est pourquoi, il souhaite que les élus locaux s'expriment solennellement avant les festivités auxquelles seraient officiellement conviés les nouveaux arrivants dans la commune, Français ou étrangers. Il recommande également d'expliquer aux nouveaux arrivants ce qui fait de la déclaration des droits de l'Homme de 1789, un texte de portée universelle, et son lien avec la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948.

S'agissant de la transmission de ces valeurs dans le cadre des formations civiques, il importe que les formateurs veillent sur le fait que les conflits de valeurs portent plus généralement sur les droits de l'individu que sur les droits du citoyen ou les droits dans le travail. Il invite à rappeler que l'idéal d'égalité reste un horizon indépassable. En dépit des manques que des citoyens éprouvent dans leur quotidien (emploi, logement, environnement, etc.) il ne peut être remis en question comme idéal collectif à poursuivre.

Dans la formation civique, la question de la laïcité doit être traitée avec une attention particulière. Au-delà de la conquête de ce principe républicain, il souhaite que soit rappelée l'égalité de valeur entre liberté de conscience et liberté religieuse d'une part, et la laïcité de l'Etat et des services publics, d'autre part.

Il suggère que soient rappelés les droits à la sécurité et à la sûreté alors que nombre de migrants viennent de pays où la violence est endémique. Le principe de l'intégrité du corps doit être clairement expliqué, sans craindre les débats conflictuels qu'il pourrait susciter.



Le Haut Conseil recommande que les formations civiques soient progressives dans les contenus et fassent l'objet d'évaluation à chaque stade des apprentissages. Concernant les tests de connaissance dans le pays de résidence introduits par la loi du 20 novembre 2007, il suggère de diffuser le film sur les valeurs de la République dans les files d'attente des consulats.

Le Haut Conseil propose la mise en ligne d'un site internet reprenant l'ensemble des outils d'information et des tests d'autoévaluation sous forme de quizz. Il recommande que la formation des formateurs soit mieux encadrée afin qu'ils dispensent un discours commun, qu'ils soient mieux préparés à répondre aux conflits de valeurs souvent rencontrés en particulier lorsqu'il s'agit de rejeter les principes républicains.

### **Les enjeux de la connaissance et le respect des valeurs et des symboles de la République auprès de la jeunesse**

Bien que la demande du ministre ne porte pas sur les citoyens nés en France mais sur « les personnes qui immigreront », le Haut Conseil a pu constater au cours des auditions qu'il était utile d'en étendre le bénéfice aux jeunes citoyens français de toutes origines.

Ce constat résulte, en partie, de la requête du ministre quant à une réflexion sur l'hymne national. En effet, depuis 2001, la Marseillaise a été sifflée au cours de matchs de football suscitant des interrogations quant à donner à ces manifestations d'hostilité à l'encontre d'un symbole de la République.

Si le Haut Conseil a estimé utile de s'intéresser à cette question, c'est qu'elle révèle la question de l'allégeance d'une partie de la jeunesse qui se vit comme « citoyens de seconde zone ».

Mais le Haut Conseil souhaite souligner que le non-respect des valeurs et symboles de la République n'est pas l'apanage d'une partie de la jeunesse et que nombre de per-

sonnalités publiques outragent par leurs mots ou par leurs attitudes les valeurs républicaines

Ceci étant posé, il est clair que l'on observe depuis trois décennies le retour du questionnement de la République sur la transmission des valeurs civiques fondatrices de la nation française. L'éclipse de l'instruction civique au primaire dans les années 70 s'achève en 1984 avec la décision de Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Éducation nationale de la rétablir. Dans le même ordre d'idée, la loi du 23 avril 2006, dite « loi Fillon », inscrit clairement la dimension de la formation civique à l'école: « *outre la transmission des connaissances, la nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République. Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels mettent en œuvre ces valeurs.* » L'article 15 bis de la même loi prévoit l'obligation de l'apprentissage de la Marseillaise et du rappel de son contexte historique.

Il apparaît bien que c'est à l'école qu'incombe principalement la responsabilité de la formation civique. La compréhension et le respect des valeurs et symboles républicains sont le résultat d'un long apprentissage réalisé par l'imprégnation d'un vécu quotidien. Les ratés de cette assimilation civique au cours de la jeunesse d'un individu ne peuvent que se faire durement ressentir à l'âge adulte.

Le Haut Conseil recommande que les valeurs et symboles de la République soient rappelés à l'occasion de moments forts qui rassemblent de nombreux citoyens :

- la journée d'appel et de préparation à la défense qui touche chaque année environ 800 000 jeunes ;
- les cérémonies de nationalité à l'occasion de la remise de la carte d'électeur accompagnée d'un livret du citoyen ;
- dans le cadre du service civil volontaire.

Le Haut Conseil poursuivra la réflexion engagée sur la question de la transmission des valeurs et symboles républicains afin que le moment venu, les jeunes soient en capacité d'exercer leur citoyenneté pleine et entière. ■

### Etude : Les élus de l'immigration dans les conseils municipaux (2001-2008)

**A**u cours de ces dernières années, le Haut Conseil à l'intégration, dans le cadre de sa mission d'animation du débat public, a initié, en lien avec l'institut des sciences politiques, le débat sur le thème crucial de la diversité en politique<sup>1</sup>.

Le Haut Conseil, a souhaité travailler à l'élaboration d'une méthode de mesure de la diversité à la fois respectueuse des principes républicains et suffisamment efficace pour permettre aux acteurs publics ou privés de pouvoir disposer d'outils adéquats en vue de dresser des états des lieux et de mesurer des évolutions.

L'objectif de l'étude est de mesurer la proportion d'élus issus de l'immigration parmi les conseillers municipaux, les adjoints et les maires et de connaître l'évolution entre les deux scrutins de 2001 et 2008. Le périmètre retenu pour cette étude est l'ensemble des élus des communes de France métropolitaine de plus de 9 000 habitants.

La méthode utilisée se fonde sur l'analyse des prénoms et des patronymes. Le classement s'est fait sur la base de catégories géographiques : France ; Europe hors France ; Afrique, Moyen Orient, Asie. En cas de doute, la personne était classée dans la rubrique « inconnu ».

Il résulte de cette étude que le nombre d'élus qui, eux-mêmes ou dont les parents, sont issus de l'immigration extra-européenne est faible puisque ceux-ci ne représentent que 6,68 % de l'échantillon, soit 2 343 élus sur un total de 33 649. En revanche, on constate une forte dynamique de progression entre le rendez-vous électoral de 2001 et celui de 2008 puisque ce pourcentage a plus que doublé entre les deux scrutins (3,18 % en 2001, correspondant à 1 070 élus). On retrouve cette tendance s'agissant des responsa-

bilités confiées à ces élus : si le nombre des maires demeure très faible en valeur absolue, il a néanmoins quadruplé passant de 0,1 à 0,4. Le nombre d'adjoint a, quant à lui, plus que doublé (passant de 1,9 à 5,2 %).

En valeur absolue, les régions réunissant le plus grand nombre d'élus issus de l'immigration sont situées à l'est d'une ligne reliant Caen à Grenoble. Six régions ont une proportion d'élus supérieure à la moyenne nationale soit dans un ordre décroissant l'Île de France (10,84 %), la Picardie, Rhône Alpes, la Franche Comté, la Haute Normandie, la Bourgogne (7,21 %). La mesure de la progression par rapport à 2001 peut se révéler significative, par exemple Picardie : + 189 %, Haute Normandie : +135 %.

Au niveau départemental, l'ordre est le suivant avec la Seine Saint Denis en haut du tableau avec 272 élus, le Val de Marne 146, le Val d'Oise 145, les Hauts de Seine 132, le Nord 122, Yvelines et Essonne, 119 chacun, le Rhône 113. L'ensemble des départements d'Île de France regroupent une petite moitié de l'ensemble des élus (1 032 sur 2 343).

Il ressort de l'étude, que les élus issus de l'immigration l'ont été en majorité sur des listes étiquetées à gauche, représentant les 2/3 des élus.

A la suite de cette étude, le Haut Conseil préconise d'ouvrir un débat sur la méthode retenue par rapport aux objectifs recherchés et invite les pouvoirs publics à introduire dans certains questionnaires une rubrique permettant de renseigner la nationalité et le lieu de naissance des parents de la personne interrogée et pour les personnes naturalisées de la nationalité antérieure. ■

<sup>1</sup> Colloque 2006, minorités et représentation politique.

Le Haut Conseil envisage d'étendre cette méthode à d'autres études, élus régionaux, fonction publique par exemple.

Les travaux engagés pour le rapport 2010 sont en cours et ne peuvent donc figurer dans le présent ouvrage. Il s'agit de trois avis relatifs :

- à l'expression religieuse dans les espaces publics ;
- à l'école espace d'intégration sociale et culturelle ;
- au bilan de la politique d'intégration 1990-2010.

**Décret n° 89-912 du 19 décembre 1989  
portant création d'un Haut Conseil à l'intégration**

NOR: PRMX8900171D  
Version consolidée au 28 mars 2009

Le Président de la République,  
Sur le rapport du Premier ministre,  
Vu le décret n° 89-881 du 6 décembre 1989 portant création d'un Comité interministériel à l'intégration ;  
Le conseil des ministres entendu,

**Article 1** Modifié par Décret n° 2006-382 du 30 mars 2006 - art. 1 JORF 31 mars 2006

Il est institué auprès du Premier ministre un Haut Conseil à l'intégration.  
Ce conseil a pour mission de donner son avis et de faire toute proposition utile, à la demande du Premier ministre, sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère.  
Il contribue notamment à la préparation et au suivi du comité interministériel à l'intégration.  
Il organise et anime des échanges publics sur les questions d'intégration, sur le plan européen et international. Il anime un réseau de chercheurs et d'établissements publics et privés de recherche sur l'intégration.  
Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Premier ministre. Ce rapport est rendu public.

**Article 2** Modifié par Décret n° 99-211 du 17 mars 1999 - art. 1 JORF 21 mars 1999

Le Haut Conseil est composé au plus de vingt membres nommés par décret du Président de la République, sur la proposition du Premier ministre. Son président est nommé en son sein dans les mêmes conditions.

**Article 3** Modifié par Décret n° 2006-382 du 30 mars 2006 - art. 2 JORF 31 mars 2006

Le mandat des membres du Haut Conseil à l'intégration est de trois ans. Il est renouvelable deux fois.

**Article 4** Modifié par Décret n° 2009-330 du 25 mars 2009 - art. 1

Le président du Haut Conseil perçoit une indemnité forfaitaire dont le montant est fixé par arrêté des ministres chargés de l'intégration et du budget. Les frais de déplacement du président et des autres membres sont remboursés dans les conditions applicables aux fonctionnaires de l'Etat.

**Article 5** Modifié par Décret n° 99-211 du 17 mars 1999 - art. 2 JORF 21 mars 1999

Le secrétariat du Haut Conseil est assuré par un secrétaire général nommé par arrêté du Premier ministre.

**Article 5-1** Créé par Décret n° 2006-382 du 30 mars 2006 - art. 3 JORF 31 mars 2006

Il est créé auprès du Haut Conseil à l'intégration un observatoire statistique. Cet observatoire élabore chaque année un rapport annuel statistique.

**Article 6** Modifié par Décret n° 2009-330 du 25 mars 2009 - art. 2

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Haut Conseil à l'intégration sont inscrits au budget du ministère chargé de l'intégration.

**Article 7**

Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Président de la République :

François MITTERRAND

Le Premier ministre,

Michel ROCARD

## Liste des membres du Haut Conseil à l'intégration

### 1990-1997

**Président : M. MARCEAU LONG,**  
**vice-président**  
**du Conseil d'Etat**

HUBERT PRÉVOT puis CHRISTIANE  
DUCASTELLE, secrétaire général

#### Membres du collège :

MARIE-THÉRÈSE JOIN-LAMBERT, inspecteur général des affaires sociales  
JEAN-PIERRE DELALANDE, député, maire de Deuil-la-Barre  
ANDRÉ DILIGENT, sénateur, maire de Roubaix  
PHILIPPE FARINE, vice-président du Conseil national des populations immigrées  
STÉPHANE HESSEL, ambassadeur de France  
ANICET LE PORS, conseiller d'Etat, ancien ministre  
GEORGES MORIN, maire-adjoint de Gières, conseiller technique auprès du ministre de l'agriculture et de la forêt  
JACQUES VOISARD, président du comité de décentralisation  
FRANÇOIS AUTAIN, sénateur maire de Bougenais  
FRANÇOISE DE VEYRINAS, député, adjoint au maire de Toulouse  
RENÉ LENOIR, ancien secrétaire à l'action sociale, président de l'UNIOSS  
JEAN-MARIE BOCKEL, maire de Mulhouse  
PIERRE CHAUNU, historien  
GEORGES CHARPAK, physicien Prix Nobel de physique  
JEAN-PIERRE DELALANDE, député du Val d'Oise, maire de Deuil la Barre  
CHRISTIAN DELORME, prêtre  
JEANNE-HÉLÈNE KALTENBACH, responsable d'association  
RENÉ VANDIERENDONCK, maire de Roubaix  
PATRICK WEIL, chercheur au CNRS  
ALAIN TOURAINE, sociologue

### 1997-1998

**Présidente : Mme SIMONE VEIL,**  
**ancien ministre d'Etat**  
(Madame Veil a démissionné à la suite de sa nomination au Conseil Constitutionnel)

### 1998-2002

**Président : M. ROGER FAUROUX,**  
**ancien Ministre**

Secrétaire général :  
JEAN CLAUDE SOMMAIRE

#### Membres du collège :

ABDELATIF BENZAÏ, sportif amateur

BERNARD BIRSINGER, député, maire de Bobigny  
AMIN BOUTAGHANE, commissaire de police  
SARA BRIOLIN, proviseur de lycée  
FRANÇOIS CHAVÈS, directeur d'hypermarché  
HANIFA CHÉRIFI, chargée de mission au ministère de l'éducation nationale  
CHRISTIAN DELORME, prêtre  
ROGER ERRERA, conseiller d'Etat  
ANNE MARIE IDRAC, députée des Yvelines  
FRANÇOIS GROSDDIDIER, vice président du Conseil général de Lorraine  
JEANNE-HÉLÈNE KALTENBACH, responsable d'association  
NACER KETTANE, président de radio  
CHRISTINE LAZERGES, députée de l'Hérault, vice-présidente de l'Assemblée nationale  
JEAN-PIERRE ROSENSWEIG, président de tribunal pour enfants  
GAYE PETEK-SALOM, directrice d'association (ELELE)  
AÏCHA SISSOKO, présidente d'association (AFAVO)  
MICHÈLE TRIBALAT, démographe  
RENÉ VANDIERENDONCK, maire de Roubaix  
PATRICK WEIL, directeur de recherche au CNRS

### 2002-2008

#### Présidente :

**Mme BLANDINE KRIEGL,**  
**professeur des universités**  
Secrétaire général : M. JEAN PHILIPPE  
MOINET, M. BENOÎT NORMAND

#### Membres du collège :

YAMINA BENGUIGUI, réalisatrice-productrice  
JACQUES BILLARD, professeur de philosophie  
JEAN MARIE BOCKEL, sénateur, maire de Mulhouse  
JEANNETTE BOUGRAB, maître de conférences  
FRANÇOIS CHENG, académicien français, écrivain  
JACQUELINE COSTA-LASCOUX, ancienne directrice de recherche au CNRS  
JACKY DAHOMAY, philosophe  
JEAN DANIEL, directeur du *Nouvel Observateur*  
CAROLE DA SILVA, directrice de l'AFIP  
JADÉE DUBOIS, présidente d'association  
EDOUARD GLISSANT, écrivain  
CLAUDE GREFF, députée

KHALID HAMDANI, consultant  
CLAUDE IMBERT, éditorialiste au *Point*  
ZAÏR KEDADOUCHE, président de l'association France intégration  
GILLES KEPPEL, professeur, directeur de recherche  
OLIVIER MONGIN, écrivain, directeur de la revue *Esprit*  
VINCENT NGUYEN, grand reporter  
NELLY OLIN, députée, maire de Garges-les-Gonesses  
GAYE PETEK, directrice de l'association ELELE  
SÉBASTIEN ROCHÉ, sociologue  
MYRIAM SALAH-ÉDDINE, adjointe au maire de Marseille  
ALINE SYLLA, directrice du développement culturel au musée du Louvre  
MICHEL SAPPIN, préfet de la région PACA  
LILIAN THURAM, footballeur  
GASTONS VIENS, maire d'Orly  
JEAN-PHILIPPE WIRTH, général d'armée

### 2008-

**Président : M. PATRICK GAUBERT.**  
**Président de la LICRA**

Secrétaire général :  
M. BENOÎT NORMAND

#### Membres du collège :

PIERRE CARDO, député.  
YAZID CHIR, président d'association  
CÉCILIA GABIZON, journaliste  
CLAUDE GREFF, députée  
MOHAND HAMOUMOU, maire  
GÉLITA HOARAU, sénatrice  
MARC-ANTOINE JAMET, secrétaire général de LVMH  
CATHY KOPP, représentante du MEDEF  
SOUZIA MALINBAUM, chef d'entreprise  
NACER MEDDAH, préfet  
ABDELWAHHAB MEDDEB, professeur d'université  
ARNAUD NGATCHA, journaliste  
MALIKA ORLOFF, avocate  
NORA PREZIOSI, adjointe au maire de Marseille  
SALIMA SAA, directrice commerciale  
ALAIN SEKSIG, inspecteur de l'éducation nationale  
MALIKA SOREL, essayiste  
JACQUES TOUBON, ancien ministre, président du conseil scientifique de la CNHI  
JEAN-PHILIPPE WIRTH, général d'armée

