Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

"LA FRANCE SAIT-ELLE ENCORE INTEGRER LES IMMIGRES ?"

"Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives"

Cet avis du Haut Conseil à l'intégration a été établi sur le rapport de Benoît Normand, Secrétaire général, et de Suzel Anstett, Chargée des études, et s'est appuyé sur les auditions réalisées lors des séances plénières du Collège du Haut Conseil.

Il a été examiné et discuté par les membres du Collège réunis, sous la présidence de Patrick Gaubert les 7 décembre 2010, 1er, 15 et 29 mars, et 5 avril 2011, et en particulier Pierre Cardo, Cécilia Gabizon, Claude Greff, Mohand Hamoumou, Marc-Antoine Jamet, Zaïr Kédadouche, Cathy Kopp, Arnaud Ngatcha, Gaye Petek, Nora Préziosi, Salima Saa, Alain Seksig, Jacques Toubon et Jean-Philippe Wirth.

Mis en forme : Gauche

TABLE DES MATIERES

PRESENTATION **4**

AVANT PROPOS **10**

PREMIERE PARTIE : 16
L'INTEGRATION : ÇA MARCHE 16
Des enfants plus diplômés que leurs parents 19
L'emploi et la mobilité sociale des immigrés et de leurs enfants 19
Une population aujourd'hui plus souvent propriétaire 21
Des mariages mixtes majoritaires chez les descendants d'immigrés 24
Un taux de fécondité maîtrisé dans la durée 25
La volonté et le sentiment d'être Français 27
La société française ouverte à l'intégration ? 29

DEUXIEME PARTIE ..... Erreur ! Signet non défini.
DES OBSTACLES AU PROCESSUS D'INTEGRATION ..... Erreur ! Signet non défini.
2.1 Une immigration mal maîtrisée ..... Erreur ! Signet non défini.
"Les yeux grands ouverts" ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Les flux migratoires ..... **Erreur ! Signet non défini.**
L'immigration de travailleurs ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Le tournant de 1984: la création de la carte de résident ..... **Erreur ! Signet non défini.**
L'immigration familiale: "la voie royale" pour accéder au marché de l'emploi ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Une immigration "auto-engendrée" ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Une pression migratoire irrégulière difficile à maîtriser ..... **Erreur ! Signet non défini.**
2.2 – Des "quartiers", entre ségrégation et sécession ..... Erreur ! Signet non défini.
Une immigration très concentrée ..... **Erreur ! Signet non défini.**
La politique de la ville ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Une surexposition aux risques sociaux ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Une logique de "ghetto" ..... **Erreur ! Signet non défini.**
La rénovation urbaine ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Un recentrage sur les personnes à l'école et dans l'emploi ..... **Erreur ! Signet non défini.**
2.3 – Des comportements culturels inconciliables avec la République ..... Erreur ! Signet non défini.
Le droit des femmes à l'épreuve des particularismes ..... **Erreur ! Signet non défini.**
La laïcité questionnée par les pratiques de l'intégrisme islamique ..... **Erreur ! Signet non défini.**

TROISIEME PARTIE : ..... Erreur ! Signet non défini.

PROMOUVOIR LE MODELE REPUBLICAIN ET CONFORTER LES NOUVELLES POLITIQUES D'INTEGRATION …… Erreur ! Signet non défini.
3.1 – L'accueil des primo-arrivants : la réussite incomplète du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) ..... Erreur ! Signet non défini.
Le contrat d'accueil et d'intégration ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Une obligation encore virtuelle ..... **Erreur ! Signet non défini.**
3.2 – L'égalité des droits : quelle est la place de la lutte contre les discriminations dans la politique d'intégration? ..... Erreur ! Signet non défini.
Une mission fragilisée ..... **Erreur ! Signet non défini.**
La promotion de la diversité, jusqu'où? ..... **Erreur ! Signet non défini.**
3.3 – La citoyenneté : droit du sol et sentiment d'appartenance nationale..... Erreur ! Signet non défini.
Le droit du sol ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Les allégeances multiples en question ..... **Erreur ! Signet non défini.**
3.4 – Une histoire commune : la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), est-elle une institution culturelle comme une autre ? ..... Erreur ! Signet non défini.
La Cité nationale de l'histoire de l'immigration ..... **Erreur ! Signet non défini.**
La Maison de l'Histoire de France ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Histoire et mémoires ..... **Erreur ! Signet non défini.**
CONCLUSION : UNE ARDENTE OBLIGATION D'INTEGRATION ..... Erreur ! Signet non défini.
ANNEXES ..... **Erreur ! Signet non défini.**

PRESENTATION

En France, un habitant sur cinq est immigré, ou enfant d'immigré. La question de l'intégration est devenue majeure. Chargé par le Premier ministre d'examiner vingt ans de politique d'intégration, le Haut conseil à l'intégration (HCI) a voulu dresser un bilan lucide. Et avancer des propositions, parfois iconoclastes, pour tenter d'enrayer les phénomènes de désintégration.

Il est bon de rappeler que l'intégration n'est pas un problème que l'on résout, mais un processus qui ne s'achève jamais. .Près de 180 000 personnes arrivent en France chaque année. Quand les uns sont intégrés, d'autres entament tout juste ce cheminement. La politique d'intégration les accompagne. Elle est à l'image des politiques sociales, un instrument de cohésion nationale. D'autant que l'intégration d'une vague d'immigration ne se constate vraiment qu'une génération plus tard. On l'a oublié, mais on jugeait les italiens "voleurs". Les Polonais étaient parfois qualifiés de "fanatiques religieux repliés autour de curé obscurantiste". Les Espagnols et les Portugais furent aussi considérés avec méfiance. Tous forment la France d'aujourd'hui.

Selon les dernières données de l'INSEE, la France compte ainsi 5 millions d'immigrés (personnes étrangères nées à l'étranger) auquel il convient d'ajouter 6,5 millions d'enfants d'immigrés dont 3,4 millions sont eux-mêmes nés à l'étranger et 3,1 million sont nés en France. Au total, ce sont donc 11,5 millions de personnes immigrées ou d'enfants ayant au moins un parent immigré qui résident en France, soit 19% de la population française.

L'intégration à la française, ça marche!

Autrefois, on le disait aveuglément, fiers de notre modèle. Depuis, le pessimisme s'est imposé et il est communément admis que l'intégration ne fonctionne plus ! En réalité, si

l’on considère des indicateurs tangibles, comme le niveau de diplôme obtenu par les générations suivantes, la mobilité sociale, les mariages exogames, la majorité s’intègre, se fond dans la foule et disparaît des écrans. C’est en France que les immigrés et leurs enfants se sentent aussi le plus intégrés.

Le HCI relève un chiffre selon lui très marquant de la réalité de l'intégration des immigrés dans notre pays, au regard des exemples étrangers : 65% des descendants d'immigrés vivent en couple avec des personnes de la "population majoritaire". De façon générale, ce sont les hommes descendants d'immigrés qui épousent des femmes de la population majoritaire.

On y observe que seuls 16% d'immigrés ayant la nationalité française ont peu ou pas le sentiment d'être Français, ce qui est bien inférieur, semble-t-il à d'autres enquêtes effectuées à l'étranger, mais ils sont encore 10% à être dans ce cas pour les descendants de deux parents immigrés qui sont pour le plus grand nombre Français par le droit du sol.

La liste des immigrés ou enfants d'immigrés devenus célèbres est longue. Pour n'en citer que quelques uns de A à Z, et chacun pourrait compléter à l'envie :

Isabelle Adjani, Charles Aznavour, Alima Boumedienne, Jeannette Bougrab, Jean-Marie Cavada, François Cheng, Rachida Dati, Djamel Debbouze, Gad Elmaleh, Louis de Funès, /Max Gallo, Romain Gary, Eugène Ionesco, Tahar Ben Jelloun, Marin Karmitz, Francis Lemarque, Edgar Morin, Yannick Noah, Michel Platini, Yazid Sabeg, Jo Wilfrid Tsonga, Albert Uderzo, Sylvie Vartan, Manuel Valls, Koffi Yamgnane, Rama Yade, Zinedine Zidane.

Encore plus nombreux sont ceux qui, n'ayant pas connu la gloire, ont réussi leur intégration en France. Ce sont ceux qui souffrent souvent de l'image déformée que les comportements de certains jeunes délinquants, clairement identifiables comme issus de l'immigration, font peser sur l'immense majorité qui a, sans bruit, "joué le jeu" de l'intégration.

Car les ratés de l’intégration, même minoritaires, sont particulièrement graves et douloureux. Lorsqu’une partie de la jeunesse des banlieues développent une contre-culture

hostile à la France, se montre violente, les dégâts sont impressionnants. Lorsque certains revendiquent des droits particuliers qui heurtent la laïcité et la conception que nous avons de l'égalité homme-femme : les frictions sont fortes. La méfiance s'installe. Et ce terreau nourrit les craintes et les extrémismes.

Le HCI a tenté d'apporter des solutions concrètes

La France a besoin de mieux se connaître :

Ces dernières années, des groupes communautaires ont plaidé pour que l'on instaure des statistiques ethniques, présentées comme la condition du changement. L'outil indispensable pour lutter contre les discriminations. Le HCI s'est maintes fois prononcé contre cette classification ethnique de la population car la France n'est pas une société raciale. Les métissages sont nombreux et valorisés. Les effets délétères d'un tel classement, qui fige les identités ethniques, semblent bien supérieurs à l'éventuel bénéfice. En revanche, le HCI propose que la statistique publique récolte des données géographiques sur les immigrés et leurs enfants. L'INSEE pourrait demander lors du recensement, le lieu de naissance de la personne et de ses parents.

Ces données géographiques, objectives, permettront de mieux appréhender la réalité française, la concentration des immigrés dans certaines régions, la mobilité sociale de leurs enfants…Ces statistiques géographiques seront réservées à la statistique publique et aux chercheurs, à deux exceptions près : le logement social et les élus

S'attaquer réellement aux ghettos communautaires

Un immigré sur cinq (19%) vit dans une ZUS, soit près d'un million de personnes. La proportion d'immigrés y est 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale (18,3% contre 7,3%). Bien entendu, ici encore, ces chiffres ne prennent pas en compte les enfants d'immigrés nés en France, et devenus, de ce fait, Français. Pour 4,6 millions d'habitants de ces quartiers en 2004, un quart fait partie de ménages dont la personne de référence est

étrangère. 83% des immigrés résidants en ZUS sont originaires de pays tiers à l'Union européenne. Les pays les plus représentés sont l'Algérie (21,5%) et le Maroc (20,1%) ainsi que la Turquie. Les communautés se rassemblent naturellement au départ, pour s'entraider. Puis chacun évolue selon ses possibilités. Mais le logement social a figé les parcours. Désormais, certains immigrés se transmettent presque les appartements de père en fils. Les enfants s'installent dans le parc HLM, dans les mêmes cités, ce qui renforce encore la concentration. Dans certaines classes, comme à Evry, les enfants dont le français est la langue maternelle sont minoritaires…

En Grande-Bretagne, des études menées par le Comité pour l'égalité raciale, ont montré qu'au-delà de 20% de personnes de la même origine dans un quartier, l'intégration se faisait difficilement. Le HCI propose que pour éviter les ghettos, principal obstacle à l'intégration, les offices HLM disposent du lieu de naissance du demandeur et de ses parents. Le HCI est bien conscient que cette mesure va à l'encontre de l'égalité de traitement qui aurait du prévaloir.

Chacun aimerait que la mixité se réalise naturellement. Mais ce n'est pas le cas : les concentrations communautaires se renforcent dans le logement social. On rencontre beaucoup plus de familles africaines, ou maghrébines dans les ensembles les plus dégradés. Ce qui alimente grandement le communautarisme, subi ou revendiqué.

La Cour des comptes avait déjà évoqué cette question délicate du peuplement sans oser préconiser des mesures précises. C'est justement pour éviter cette relégation que le HCI propose que les HLM disposent de données pour mieux répartir les demandeurs notamment dans les quartiers les plus valorisés. Les préfets seront chargés de veiller à la bonne mixité sociale.

Des élus à l'image des Français

Le HCI propose que les candidats aux élections précisent dans les fiches qu'ils remplissent, leur lieu de naissance et celui de leurs parents. Cela permettra de vérifier que les représentants politiques sont à l'image du pays.

Là encore, le HCI est conscient des écueils. Cette mesure répond au besoin profond de représentation de la France dans sa diversité. En revanche, elle ne doit pas favoriser le clientélisme communautaire, avec des candidats apporteurs de voix par groupes d'immigrés. Au niveau local, le risque existe déjà.

Le portrait des élus, dans la diversité de leurs origines, semble néanmoins une étape nécessaire.

La gestion des flux d'immigration

Contrairement à ce qui est souvent affirmé, la France reste un pays d'immigration. En 2008, elle a ainsi délivré 183 893 titres de long séjour à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne.

Le HCI considère qu'il faut être lucide et transparent dans la gestion des flux d'immigration. Car la bonne intégration repose aussi sur une immigration maitrisée. Si des primo-arrivants s'installent sans cesse dans des zones où les immigrés sont nombreux, les chances d'intégration s'amenuisent. Car c'est par le brassage, au travail et dans le quartier, que se construit petit à petit l'intégration. Il propose que les parlementaires régulent les arrivées en fonction des possibilités d'accueil, par région.

Par ailleurs, le HCI propose de renforcer les exigences pour l'accueil d'un conjoint étranger. Le mariage est devenu la première porte d'entrée en France. Les mariages avec un conjoint du pays d'origine sont nombreux et posent la question de l'intégration.

Certaines familles résistent ainsi à l'assimilation en faisant venir une bru ou un gendre du pays d'origine. Si l'Etat ne doit pas s'immiscer dans l'intimité des couples, il peut vérifier qu'il ne s'agit pas de mariages forcés. Et renforcer les conditions pour accueillir un conjoint, comme pour le regroupement familial. Il faudra disposer d'un logement et d'un revenu, avant de faire venir l'époux ou l'épouse ; car on constate régulièrement de graves problèmes sociaux dans ces ménages.

Une politique d'intégration qui ne se limite pas aux primo-arrivants

Le HCI rappelle enfin, qu'on ne peut préconiser l'intégration sans s'en donner les moyens réels. C'est une politique continue. De l'accueil des primo-arrivants, au suivi des immigrés déjà présents et de leurs enfants parfois. Puisqu'il s'agit d'un enjeu majeur pour le pays, il faut considérer que c'est une véritable politique, qui devrait être pilotée par une Agence de l'intégration[1], qui aurait une vision globale et assurerait la continuité de l'action publique.

[1] Elle serait chargée de l'intégration des immigrés sans limite de durée, de l'apprentissage de la langue française comme des valeurs de la République et du mode de vie en France, de la promotion de la diversité culturelle, de l'accès aux droits et de la médiation interculturelle. Au plan local ces actions d'intégration devraient s'inscrire également dans les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

AVANT PROPOS

"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."
Simone Veil, Présidente du Haut Conseil à l'Intégration, 1997-98.

Plus que la simple insertion matérielle des immigrés dans la société d'accueil, et moins que l'assimilation souvent entendue comme l'abandon de la plupart des spécificités culturelles liées à l'origine[2], l'intégration reste un concept sinon contesté, du moins mal compris. Il désigne un processus qui "**demande un effort réciproque [à l'immigré et à la société du pays d'accueil], une ouverture à la diversité qui est un enrichissement mais aussi une adhésion et une volonté responsable pour garantir et construire une culture démocratique commune[3]".**

Pour éviter les faux débats, précisons que l'intégration s'adresse pour l'essentiel aux immigrés installés régulièrement en France, soit plus de 5 millions de personnes, dont 2 millions sont devenues françaises. Néanmoins, le sort de leurs enfants n'est pas indifférent à la politique d'intégration, ne serait-ce que pour mesurer leur évolution sociale. En outre,

---

[2] En revanche, l'assimilation est une condition de la naturalisation. Article 21-24 du Code civil "*Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française et des droits et devoirs conférés par la nationalité française*"

[3] Haut Conseil à l'intégration, *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, Rapport au Premier ministre, Collection des rapports officiels, Paris, La Documentation française, 2006, p. 22.

leur nombre est loin d'être négligeable puisqu'aujourd'hui les enfants d'immigrés, c'est-à-dire les descendants directs d'un ou de deux immigrés, sont 6,5 millions[4]. Au total, les immigrés et les personnes directement issus de l'immigration sont 11,5 millions, soit 19% de la population française. Ce dernier chiffre suffit à lui seul à montrer l'importance des sujets relatifs à l'immigration et à l'intégration, pour notre pays.

Le mot intégration désigne ce processus réciproque d'incorporation des immigrés à la société d'accueil, et de la politique d'accompagnement temporaire vers le droit commun mise en œuvre pour le faciliter. C'est en 1988 que le mot intégration devient le terme officiellement consacré pour définir de cette politique. Ce choix est très directement lié à la création par la loi du 17 juillet 1984[5] de la carte de résident, valable 10 ans et renouvelable automatiquement, qui donne le droit d'exercer, sur l'ensemble du territoire, la profession de son choix. Ainsi, tirant les conséquences de cette création, Claude Evin, ministre de la solidarité nationale du gouvernement Rocard, pouvait déclarer en juin 1988, devant le conseil d'administration du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille : *Les étrangers qui résident actuellement en France y resteront, chacun en est aujourd'hui conscient ; parlons donc maintenant d'intégration plutôt que d'insertion*[6].

Du point de vue institutionnel, ont été créés à cette période le Comité interministériel à l'intégration[7], le Haut Conseil à l'intégration (HCI)[8], et un éphémère Secrétaire général à l'intégration. Pour autant, l'intégration est demeurée une politique à éclipse des gouvernements, à l'exception, de la période 1991-1997 où tous ont eu soit un ministre, soit un secrétaire d'Etat chargé de l'intégration, et en avril 2003, 2004 et 2006 où s'est réuni le Comité interministériel. Ce sont les politiques de lutte contre les discriminations, d'égalité des chances, voire de promotion de la diversité qui ont été le plus souvent privilégiées au détriment de l'intégration. Aussi est-il légitime aujourd'hui de se demander : «la France sait-elle encore intégrer les immigrés ?», et s'en donne-t-elle les moyens ?

---

[4] Insee Première, N°1287, *Etre né en France d'un parent immigré*, mars 2010.
[5] Loi n°84-622 du 19 juillet 1984 portant modification de l'ordonnance n°45-2658 et du Code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail.
[6] Actualité-Migration, revue de l'OMI, n°253, 21-25 novembre 1988.
[7] Décret du 6 décembre 1989.
[8] Décret du 17 décembre 1989.

Paradoxalement, alors qu'en France la volonté d'intégrer les immigrés semble faiblir, le besoin d'harmonisation des politiques nationales tend à s'affirmer au plan européen au point que s'esquissent quelques lignes directrices d'une politique d'intégration européenne. (Décision de novembre 2004, Conseil Justice Affaires Intérieures[9]).

Si la question de l'intégration revient néanmoins de façon récurrente dans les médias en France depuis vingt ans, c'est au travers du surgissement de situations où sont directement contestés certains principes fondamentaux de la République et en particulier de l'égalité homme/femme, et la laïcité. Les points d'orgue en ont été la question du voile islamique à l'école publique de 1989 jusqu'au vote de la loi du 15 mars 2004[10], ou plus récemment, le port du voile intégral dans les espaces publics[11]. Rien de plus normal, puisque **l'intégration a pour objet de valoriser ce qui unit les Français et ceux qui ont vocation à l'être.** Le Haut Conseil à l'intégration observe toutefois que la focalisation sur les principes républicains, aussi importante soit-elle, a pour effet de différer la satisfaction des besoins d'intégration au quotidien des immigrés et de leurs enfants dans notre pays. Bien plus, ces valeurs communes, et tout particulièrement la laïcité, ne doivent pas être instrumentalisées, ou exclure une part de la communauté nationale, au premier rang desquels des Français issus de l'immigration de culture ou de confession musulmane.

Le Haut Conseil note néanmoins que, depuis 2003, des dispositifs pérennes essentiels ont été créés, et en particulier, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) destiné aux primo-arrivants, et la lutte contre les discriminations à raison des origines avec la création d'une Haute autorité indépendante (HALDE) .

A la demande du Premier ministre, dans le présent avis, le Haut Conseil à l'intégration a, dans un premier temps, réalisé un état des lieux des réussites et des échecs de l'intégration des immigrés en France. Est-il vrai comme on le lit si fréquemment que l'intégration est en panne ? Si la généralisation de ce lieu commun est contestable, il est indéniable que les

[9] Et création par le Conseil de l'Union Européenne, le 25 juin 2007 du Fond européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers.
[10] Loi encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signe ou de tenue manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges ou lycées publics.
[11] Rapport d'information n°2262, janvier 2010, de la Mission d'information-*Voile intégral: le refus de la République*.

difficultés s'accroissent et que la tension monte, en particulier dans les quartiers de la politique de la ville.

Il a, dans un second temps, évalué les politiques mises en œuvre pour faciliter cette intégration, après avoir observé qu'elles ont été mises en place bien tardivement, soit près de trente ans après la fin de l'immigration de travail et la montée de l'immigration familiale ayant créé de nouveaux besoins. Ces politiques axées principalement, ces dernières années, sur l'accueil des primo-arrivants, la lutte contre les discriminations et les restructurations urbaines, bien que nécessaires, ne peuvent néanmoins suffire à garantir une bonne intégration en France. Comme il est indiqué précédemment, les débats récents sur les valeurs de la République contestées par certaines minorités, au nom souvent de l'attachement à des principes, voire des coutumes du pays d'origine, amènent le Haut Conseil à souhaiter que soient complétées les politiques mises en œuvre par une approche plus concrète, afin de transmettre le "goût de la France", de ses paysages, de sa culture, de son histoire et d'en fournir les "modes d'emploi" et les codes sociaux.

Pour le Haut Conseil, deux écueils sont à éviter. Premier écueil : se focaliser sur les seuls quartiers de la politique de la ville, bien que s'y concentrent de nombreux immigrés parmi les plus déshérités. Il s'agit en effet de penser à la majorité des immigrés, dispersée sur le territoire, qui s'intègre dans la durée, avec certaines difficultés communes, telles que les discriminations. Ce processus d'intégration est toujours long et complexe. Il comprend nécessairement, pour tous, une rupture, une forme de renoncement, au moins partiel, à un héritage culturel et familial puisqu'il s'agit d'un *désenchaînement des générations*[12]. Second écueil : considérer que l'immigration est un bloc homogène avec des problèmes d'intégration similaires[13]. Lors de ses déplacements, le Haut Conseil a perçu une accentuation de la diversité des immigrations dans notre pays, et une variation, parfois considérable d'un groupe à l'autre, en matière de difficultés ou de succès scolaires, professionnels, ou sociaux. La réussite ou l'échec de l'intégration dépend bien-entendu des conditions sociales objectives, mais aussi de données culturelles. C'est d'ailleurs cet aspect culturel qui est une des spécificités de la politique d'intégration au regard des autres

[12] Voir à ce propos le livre de Claudine Attias-Donfut et François-Charles Wolf, "*Le destin des enfants d'immigrés, un désenchaînement des générations*", éd. Stock , 2009.

politiques sociales puisque **notre pays refuse le déterminisme des origines et des cultures**. De ce point de vue, comme nous l'avons exprimé dans notre avis "Relever les défis de l'intégration à l'école",[14] la structure familiale et sa mobilisation pour la réussite scolaire des enfants apparaissent déterminantes pour une bonne intégration.

En outre, pour la première fois depuis sa création, le Haut Conseil a souhaité se saisir de la question migratoire, puisqu'il y a continuum entre immigration et intégration. Si, jusqu'à présent, la France n'a pu choisir ses immigrés au regard de ses seuls besoins ou intérêts comme le font des pays comme le Canada par exemple, ne peut-elle, à tout le moins, en fixer le volume annuel quant au de ses capacités d'accueil ? Doit-elle également abandonner toute maîtrise de son immigration, aujourd'hui pour l'essentiel familiale, au nom d'impératifs juridiques européens?[15] Le Haut Conseil n'ignore pas le caractère iconoclaste de ces questions au regard du droit positif, mais souhaite néanmoins les examiner au vu d'expériences étrangères, considérant que face à l'accroissement des flux d'entrées, il ne peut y avoir de bonne intégration des immigrés en France sans nette amélioration de la maîtrise de nos flux migratoires.

De même, en aval de l'immigration et du processus d'intégration, le Haut Conseil a souhaité réexaminer les éléments du débat sur l'accès à la citoyenneté, qui, après le rapport de la Commission sur la réforme de la nationalité (1987-1988), présidée par M. Marceau Long, a semblé clos par la "loi Guigou" de 1998[16], pour se rouvrir en octobre 2010[17]. La France favorise l'accès à la nationalité française, par le droit du sol notamment, très largement pour des raisons démographiques, dans la tradition de la IIIème République[18]. Comme après la défaite de 1870, ou après la Seconde guerre mondiale, notre pays a

---

[13] Voir à ce propos l'une des trop rares études comparées "Jeunes d'origine portugaise et maghrébine, "*Etude comparée des positions scolaires et des mobilisations identitaires"* , par Sylvie de Amorim Alves, Migrations et Société, Mai/Août 2010.
[14] *Les défis de l'intégration à l'école*, Remis au Premier ministre en décembre 2010 ; la Documentation française, 2011.
[15] Article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme.
[16] Loi du 16 mars 1998 relative à la nationalité.
[17] Mission d'information parlementaire sur "le droit de la nationalité en France" présidée par M. Manuel Valls.
[18] En particulier après la loi du 26 juin 1889, sur la nationalité qui a établi, après la défaite de 1870, le droit du sol pour des raisons démographiques liées au service militaire.

soulevé la question de sa démographie avant bon nombre de pays européens[19]. Mais, paradoxalement, dans le même temps, alors que notre pays est conscient des problématiques démographiques, il laisse se durcir, sur son territoire, des zones, le plus souvent urbaines et parfois rurales, où se développent au mieux l'ignorance, au pire la détestation de la France, de la part de jeunes Français issus de l'immigration. Le Haut Conseil n'hésite plus désormais, à parler dans certains cas, de «désintégration». Cette situation créé un risque supplémentaire, non d'une simple exaspération des autochtones, mais d'une crispation identitaire d'une large partie de la société française et d'un rejet de l'ensemble des immigrés, à l'image des dérives populistes de plusieurs pays européens dont certains passaient, encore récemment, pour des modèles de tolérance.

Notre avis est le résultat de constatations faites sur le terrain dès 2009, à Marseille à deux reprises, à Lyon, Strasbourg, Cergy Pontoise, Lille, ou encore Chanteloup-les-Vignes (Yvelines), de nombreuses auditions, dont on trouvera, en annexe, la liste, mais avant tout des analyses et réflexions des personnalités qui constituent le Collège du Haut Conseil, au premier rang desquelles, les élus locaux et nationaux, comme les représentants du monde de l'entreprise, associatifs et de la fonction publique.

On pourra regretter le caractère trop ramassé de cet avis, pour un sujet aussi vaste, dont les données sont nombreuses et complexes et les leçons délicates à tirer. Mais le Haut Conseil a eu la volonté, au-delà du strict bilan et des recommandations techniques, de dégager, à partir de constatations d'une lucidité indispensable, fut-elle dérangeante, des choix plus stratégiques. Il s'agit en effet de donner un nouvel élan à la politique d'intégration de notre pays, après la période de refondation opérée il y a bientôt dix ans.

C'est parce qu'il croit fortement que l'Etat ne doit, en aucun cas, renoncer à faire partager ses principes constitutionnels, au premier rang desquels **l'égalité devant la loi, sans laquelle il n'y a pas, dans une République, de sentiment de justice, ni de désir de solidarité**, comme à transmettre une histoire et une culture commune, c'est-à-dire à construire un destin et une ambition collectifs, que le Haut Conseil adresse au Premier ministre le présent avis.

[19] Ainsi a été créé, en janvier 1946, une direction de la population sous l'impulsion d'Alfred Sauvy, Premier président de l'Ined, devenu en juillet 1966 la direction de la population et des migrations, supprimée en janvier 2008.

PREMIERE PARTIE :
L'INTEGRATION : ÇA MARCHE

En France, l'immigration comme phénomène démographique de masse remonte à la deuxième moitié du XIX siècle. Pour des raisons économiques, il a été fait appel à l'immigration de travailleurs jusqu'en 1974. Originaires d'abord des pays limitrophes, Suisses, Belges, Allemands, c'est de toute l'Europe que les étrangers sont ensuite venus entre les deux guerres mondiales (200 000 par an en moyenne) en provenance d'Italie, de Pologne, de Hongrie, de Tchécoslovaquie… Après la Seconde guerre mondiale, les origines se sont diversifiées en provenance d'Espagne, du Portugal, de la Yougoslavie, du Maghreb, de la Turquie. Avec la décolonisation, l'effondrement du bloc soviétique, la mondialisation et les conflits africains, l'immigration en France est plus hétérogène encore que par le passé avec des flux provenant d'Afrique subsaharienne, d'Europe centrale et de Chine.

Tous les étrangers, quelles qu'aient été les difficultés rencontrées, se sont progressivement intégrés jusqu'à se fondre dans la nation française, eux et plus encore leurs descendants.

Aujourd'hui, la France compte près de 11,5 millions d'immigrés et d'enfants dont l'un des parents au moins est immigré.

Bien que contesté, le modèle d'intégration français démontre quotidiennement que l'intégration en France, ça marche ! A tel point que désormais la plupart des pays européens s'inspirent largement de ce modèle, remettant en cause le modèle multiculturaliste comme l'ont fait récemment la chancelière allemande Angela Merkel ou le premier ministre britannique David Cameron.

Ce modèle français connait certes de réelles difficultés qui seront examinées ici ultérieurement et qui tiennent à la fois à une immigration mal maitrisée, à une concentration urbaine excessive, à des difficultés d'ordre culturel, le tout sur fond de crise économique, de chômage, d'effacement des structures traditionnelles de socialisation comme les partis politiques ou les syndicats.

Il est toutefois indéniable que, depuis fort longtemps, des générations d'immigrés et leurs enfants ont trouvé leur place en France. Qu'il s'agisse des générations arrivées entre les deux guerres mondiales ayant réussi et apporté leurs talents comme Georges Charpak, prix Nobel de Physique, ou de leurs enfants comme Nicolas Sarkozy, dont le père est arrivé de Hongrie et qui a accédé à la fonction suprême de Président de la République.

Qu'il s'agisse de ceux arrivés pendant les "Trente glorieuses" et de leurs enfants dont certains sont devenus maires, députés, sénateurs, ministres, hauts fonctionnaires, chercheurs, entrepreneurs, médecins, avocats, enseignants. Tous les secteurs de la vie économique, sociale, culturelle ou sportive peuvent avancer les noms d'immigrés qui ont réussi à faire leur vie en France et trouver le chemin de la réussite. Souvent issus de familles modestes, de fratries nombreuses, ils ont su, grâce à leur capacité et leur volonté personnelle, saisir la chance d'égalité et de réussite que la France leur offrait

La liste des immigrés ou enfants d'immigrés devenus célèbres est longue. Pour n'en citer que quelques uns de A à Z, et chacun pourrait compléter à l'envie :
Isabelle Adjani, Charles Aznavour, Alima Boumedienne, Jeannette Bougrab, Jean-Marie Cavada, François Cheng, Rachida Dati, Djamel Debbouze, Gad Elmaleh, Louis de Funès, Max Gallo, Romain Gary, Eugène Ionesco, Tahar Ben Jelloun, Marin Karmitz, Francis Lemarque, Edgar Morin, Yannick Noah, Michel Platini, Yazid Sabeg, Jo Wilfrid Tsonga, Albert Uderzo, Sylvie Vartan, Manuel Valls, Koffi Yamgnane, Rama Yade, Zinedine Zidane.

Rappelons que nombre d'entre eux ont longtemps tu leurs origines pour diverses raisons, en particulier car ils souhaitaient être jugés sur leur seul talent.

Encore plus nombreux sont ceux qui, n'ayant pas connu la gloire, ont réussi leur intégration en France. Ce sont ceux qui souffrent souvent de l'image déformée que les comportements de certains jeunes délinquants, clairement identifiables comme issus de l'immigration, font peser sur l'immense majorité qui a, sans bruit, "joué le jeu" de l'intégration.

L'intégration est un processus complexe inscrit dans l'interconnexion de phénomènes externes (emploi, conditions de logement, éducation) et de facteurs individuels qui peuvent

parfois trouver leur source dans les cultures d'origine. Analyser cette multitude de facteurs n'est donc pas aisé si l'on veut se garder d'être réducteur.

L'intégration est un processus qui exige du temps. Les indicateurs montrent que ce facteur est primordial pour améliorer sa situation sociale et économique, ses conditions de logement, sa maîtrise du français et des codes sociaux.

Appréhender ce processus d'intégration, exige de s'appuyer sur les données statistiques. Or, les données par nationalité d'origine sont rarement disponibles et lorsqu'elles le sont, peu exploitées. De plus, même l'exploitation de la grande enquête TeO (trajectoires et origines) dont c'était pourtant l'objectif ne permet pas toujours d'approcher les parcours d'intégration.

L'enquête TeO

Au début des années 1990, une première enquête MGIS (mobilité géographique et insertion sociale) diligentée par l'INSEE et l'INED avait permis d'appréhender cette intégration. En 2001, le Haut Conseil préconisait de lancer une nouvelle enquête d'ampleur nationale. Cette enquête a vu le jour sous l'intitulé TeO (trajectoires et origines). Ce sont les données publiées fin 2010 de cette enquête, réalisée conjointement par l'INED et l'INSEE, que nous utilisons pour étayer ce chapitre. On peut regretter toutefois que cette enquête qui a soulevé de nombreuses polémiques se soit excessivement orientée vers des questions sur le ressenti des discriminations au détriment de l'observation des modalités du parcours d'intégration[20].

[20] *Chroniques de discriminations annoncées, l'enquête Trajectoires et Origines* , France Guérin Pace in Le retour de la race , contre les statistiques ethniques, ouvrage collectif, éditions L'aube 2009

Des enfants plus diplômés que leurs parents

Si les enfants d'immigrés sont souvent ceux qui rencontrent le plus de difficultés scolaires, on relève toutefois qu'ils atteignent, en moyenne, un niveau scolaire nettement supérieur à celui de leurs parents. Les comparaisons par origine géographique et par sexe montrent néanmoins des différences qu'il convient d'interroger.

Si l'on compare le niveau de diplômes des descendants d'immigrés par rapport à la population majoritaire, on observe un niveau plus faible en particulier concernant les garçons. Ainsi, parmi les descendants dont les parents sont venus d'Algérie, du Maroc de Tunisie ou de Turquie, la part des hommes sans diplôme ou de diplôme de faible niveau est presque deux fois plus importante que dans la population majoritaire[21]. Toutefois, le pourcentage de pères ouvriers (70%) des descendants d'immigrés du Maghreb, de Turquie et du Portugal contribue à expliquer les niveaux atteints. Si l'on ajoute comme facteur la taille de la fratrie, on comprend cette difficulté dans la réussite scolaire.

Ces conditions sociales ne produisent cependant pas les mêmes effets sur les filles qui, elles, ont de meilleurs résultats, en particulier pour les ressortissantes du Maghreb et du Sud-est asiatique, à l'exception des descendantes originaires de Turquie.

L'emploi et la mobilité sociale des immigrés et de leurs enfants

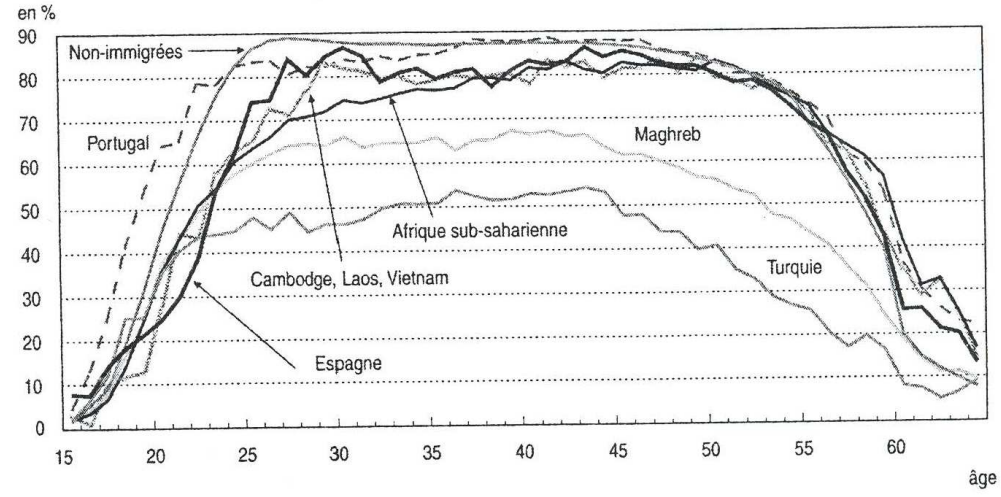
S'agissant de l'emploi, l'enquête TeO précitée note, pour l'ensemble de la population, un taux d'emploi de 81% pour les hommes, et de 72% en moyenne chez les femmes. En comparaison *Selon l'origine, les taux d'emploi les plus forts s'observent chez les immigrés d'Espagne, d'Italie et du Portugal. Cela s'explique en partie par un effet de structure : les immigrés en provenance de ces pays sont en moyenne plus âgés que les autres. Pour les hommes, les taux d'emploi les plus faibles s'observent chez les descendants d'immigrés, en particulier les descendants d'immigrés d'Afrique subsaharienne (53%), d'Asie du Sud-Est (60%), du Maroc et Tunisie (61%), de Turquie (67%) et d'Algérie (69%), alors que le niveau d'emploi est nettement plus élevé chez les descendants d'immigrés des pays de*

[21] *Enquête sur la diversité des populations en France, Premiers résultats Octobre 2010,* Trajectoires et Origines.

l'Europe du Sud (Portugal (82%), Espagne et Italie (86%) ou l'Union européenne (81%) et proche du taux d'emploi de la population majoritaire (81%).

De façon plus nette encore, l'enquête TeO, comme l'indique le tableau ci-dessous, fait apparaître de très fortes disparités des taux d'activités, selon l'origine géographique des femmes immigrées. Cela ne peut tenir simplement aux difficultés linguistiques puisque les femmes originaires du Maghreb, le plus souvent francophones, ont un taux d'activité bien inférieur aux ressortissantes des pays d'Afrique Subsaharienne, qui elles-mêmes, bien que rentrant plus tardivement sur le marché du travail, ont dès 35 ans un taux d'activité comparables aux femmes européennes. Dans le cas des femmes immigrées turques, le taux d'activité est plus faible encore, et il faut sans doute s'interroger sur le statut de la femme, sa place dans la famille, inscrits dans une culture restée très largement patriarcale et des communautés résidant en France souvent fermées.

Taux d'activité des femmes immigrées selon l'âge et l'origine géographique



Champ : France métropolitaine, femmes âgées de 15 à 64 ans.
Source : Insee, enquêtes annuelles de recensement de la population de 2004 à 2007.

Il apparaît ainsi clairement, que si les personnes immigrées ou issues de l'immigration rencontrent des difficultés particulières, liées quelquefois à leur niveau de formation, comme aux discriminations dont elles sont victimes, le facteur culturel peut jouer un rôle négatif dans l'intégration.

S'agissant de la seconde génération, on observe sans conteste une intégration par le travail marquée par une mobilité sociale. *Ainsi, les parents émettent des avis plutôt élogieux sur la deuxième génération. Pour subjectifs qu'ils soient, ces jugements n'en sont pas moins objectivement légitimes, les enfants ayant un niveau d'études très supérieur et des occupations professionnelles plus diversifiées et de plus haut niveau. La fluidité sociale est réelle…*[22]

Si les pères immigrés appartenaient aux professions peu qualifiées, notamment ouvrières, leurs fils accèdent plus fréquemment à des postes d'ouvriers qualifiés (74% contre 62% pour leurs pères). Ils ont connu, comme l'ensemble de la population, une mobilité professionnelle du fait de la baisse du travail non qualifié, de la tertiarisation des emplois, mais également de l'élévation du niveau de formation. Les fils occupent plus fréquemment des professions intermédiaires (22%), voire de cadres (12%), pour respectivement 7% et 4% pour leurs pères.

S'agissant des filles, 57% d'entre elles sont employées. Elles accèdent aux professions intermédiaires dans des proportions équivalentes à celles des fils d'immigrés (22%), mais sont moins souvent cadres (9%). Signalons la réussite des descendants d'Asie du Sud-Est asiatique dont 27% sont cadres.

Pour l'ensemble de la population, les chiffres sont respectivement de 24% pour les professions intermédiaires, et 14% pour les cadres.

Une population aujourd'hui plus souvent propriétaire

Pour ce qui concerne le logement, les enquêtes nationales de l'INSEE montrent que les conditions se sont globalement améliorées pour tous et qu'en moyenne il n'y a plus d'écarts qualitatifs entre les logements des immigrés et ceux des autochtones. En revanche, les différences concernent surtout le taux d'occupation, les immigrés connaissant des taux de sur occupation en raison de la taille des familles[23].

---

[22] *Le destin des enfants d immigrés*, précité.
[23] Rapport du HCI remis au Premier ministre le 22 janvier 2008 *Avis sur le logement des personnes immigrés*.

Un indicateur pertinent au regard de l'intégration est celui du statut des occupants en qualité de propriétaire ou de locataire.

Etre propriétaire est souvent considéré par l'ensemble de la population comme un objectif de réussite sociale et de sécurité personnelle. Concernant les immigrés, c'est également un signe manifeste de volonté d"intégration en France. *L'enjeu du patrimoine dans les parcours migratoires est particulièrement important en raison du symbole qu'il représente. Situé en France, il signifie un enracinement en terre d'adoption, en terre natale, il représente un lieu de rattachement à celle-ci.*[24] Le pourcentage de Français propriétaires est de 59 % et celui des immigrés de 39% (soit 930 000 ménages immigrés) ; il était de 33, 6% en 1992. Le différentiel se réduit également pour les descendants d'immigrés (51% des descendants d'immigrés sont propriétaires)[25].

Cependant, parmi les immigrés, l'accès à la propriété est moins fréquent pour les ménages issus des pays tiers, qui ne sont propriétaires que dans 25% des cas (350 000) et 33% chez leurs descendants.

Epargner pour acheter une résidence principale nécessite du temps. Ainsi, 30,5% des ménages immigrés de pays tiers arrivés dans les années 70 sont propriétaires, soit trois fois plus que ceux arrivés dans les années 2000.

Or, les ménages immigrés primo-arrivant connaissent souvent des handicaps : revenus faibles, familles plus nombreuses, etc., 30% des ménages immigrés des pays tiers disposant d'un revenu inférieur à 2000 euros atteignent 5 personnes contre 6,5% des Français de parents français ce qui explique notamment le taux de sur occupation (quatre fois plus que chez les Français de naissance). Pour pallier ce manque de moyens, les aides au logement, calculées sur le montant des revenus et la taille des ménages permettent de

[24] *Le destin des enfants d'immigrés* précité.
[25] Infos migrations, *Etude : Les ménages immigrés en 2006 : des locataires en zone urbaine*, 6 janvier 2009, Infos migrations numéro 6 janvier 2009- les ménages immigrés en 2006:les locataires en zone urbaine Infos migrations numéro 7 les conditions de logement des immigrés en 2006, analyse de l'enquête logement de l'INSEE INED INSEE Trajectoires et origines, enquête sur la diversité des populations en France, documents de travail 168, Inégalités des transitions de logement, discrimination et ségrégation perçues

compenser la moitié des loyers des ménages. Aussi, les immigrés sont-ils plus nombreux à être locataires, surtout dans le parc social.

Par ailleurs, les parcours résidentiels des immigrés diffèrent selon les origines. Ainsi, les Algériens, comme les Africains subsahariens sont majoritairement logés dans le parc HLM: 70% des ménages locataires Algériens sont logés dans le parc social HLM, 64 % pour les Marocains, 60,5%pour les Africains du sud Sahara. En revanche, les ressortissants d'Asie du sud-est ou les Portugais y sont beaucoup moins nombreux et sont majoritairement propriétaires (43% pour les premiers sont propriétaires, et 53% pour les seconds). On retrouve les mêmes différences, atténuées, concernant les descendants d'immigrés. Ce sont cependant, paradoxalement, les Algériens ou leurs descendants qui s'estiment le plus souvent discriminés dans l'accès au logement. Compte tenu de l'ancienneté de l'immigration algérienne, aucune raison objective ne justifie ce sentiment. Les Algériens n'ont pas des revenus significativement inférieurs à ceux des autres origines bien que la taille des familles et la faible activité professionnelle des femmes puissent avoir un impact négatif sur les revenus.

Les sorties d'HLM sont, en général concrétisées par l'accession à la propriété privée. Or, seuls 15 % des immigrés du Maghreb et d'Afrique subsaharienne accèdent à la propriété privée. Concernant les ménages immigrés qui souhaitent déménager (69%), ils sont deux fois plus nombreux que les Français de parents Français à vouloir déménager au sein du parc social.

S'il est normal que la solidarité nationale prenne en charge le logement social, on peut néanmoins s'interroger sur la permanence et surtout la reproduction de ce phénomène pour les secondes générations. De plus, comme les logements du parc social sont concentrés sur certains territoires, ce choix, contraint ou choisi, renforce la concentration des populations. Ainsi, le sentiment d'être dans un territoire "ségrégué" est perçu deux fois plus par les immigrés en HLM que par la population française en HLM, alors même qu'elle y est souvent minoritaire.

Par ailleurs, il semble que l'effort consenti pour se loger soit, pour certaines familles, limité en restant dans le logement social, même dégradé, afin de construire des résidences dans la

perspective de retour au pays ou pour les vacances au pays d'origine (21% pour les Maghrébins et 20% pour les Turcs). Il n'est pas rare que ces habitations "au pays" incarnent une certaine réussite sociale. Cependant, il est certain que les fonds utilisés pour ces habitations "au pays" le sont au détriment d'une amélioration des conditions d'habitat en France.

Enfin, il est souvent porté un jugement très favorable sur le fait que les immigrés envoient des sommes importantes au pays d'origine. Les pays d'origine[26] apprécient à coup sûr cette arrivée de devises bien que ces sommes d'argent permettent rarement de participer au développement local ou à des investissements productifs. Des tentatives d'orienter cette épargne vers des investissements utiles sont en cours mais demeurent expérimentales. En revanche, ces envois d'argent se font souvent au détriment des conditions de vie et d'intégration en France. Bien que l'on puisse comprendre l'intention généreuse de solidarité familiale, ces envois viennent obérer des revenus déjà faibles.

Des mariages mixtes majoritaires chez les descendants d'immigrés

La mixité des couples est un puissant facteur d'intégration. Toutefois, il convient de préciser qu'il s'agit d'une donnée complexe qui ne peut se réduire à la prise en compte de la seule nationalité du conjoint au moment du mariage. En effet, de nombreux mariages "mixtes" sont souvent de simples mariages endogames entre un étranger et un Français de la même origine. Des études [27] et l'enquête TeO ont permis d'analyser ces comportements avec plus de précisions.

Dans leur ensemble et quelle que soit la date de rencontre de leur conjoint (avant ou après la migration), la moitié des immigrés de 18 à 60 ans ont un conjoint immigré originaires du même pays. L'union entre conjoints de même origines domine pour certaines origines (82%pour les originaires de Turquie, par exemple) mais devient minoritaires pour les immigrations plus anciennes (venues d'Espagne ou d'Italie). Par ailleurs un peu plus de

[26] Pour la France, il s'agit d'un transfert de 8 milliards d'euros en 2010.
[27] Collet Béate et Régnard Corinne, 2008 "mixité franco-étrangère: quelle réalité sociale?" Infos migration

quatre immigrés sur dix vivent avec un conjoint né en France et dans 90% il s'agit d'une personne de la population majoritaire.[28].

Le Haut Conseil relève un chiffre selon lui très marquant de la réalité de l'intégration des immigrés dans notre pays, au regard des exemples étrangers : 65% des descendants d'immigrés vivent en couple avec des personnes de la "population majoritaire". De façon générale, ce sont les hommes descendants d'immigrés qui épousent des femmes de la population majoritaire.

Comme le signalent les auteurs de l'enquête TeO, la part de mariages mixtes témoigne aussi du degré d'acceptation par la société d'accueil des immigrés et de leurs enfants. De ce point de vue, les comparaisons internationales sont éclairantes. Ainsi, en 2006, aux Etats-Unis, les couples mixtes composés d'une femme à la peau blanche et d'un homme à la peau noir (ou l'inverse) représentaient 0,67 % des couples mariés. Or, si les appariements se faisaient au hasard, on devrait compter au moins 11% de mariages interraciaux.[29]

Un taux de fécondité maîtrisé dans la durée

Le tableau ci-dessous fait apparaître que la part de naissance de deux parents étrangers reste stable en France depuis 15 ans, autour de 7%, alors que celle dont un des parents seulement est étranger, a presque triplé dans la même période. Or tout indique qu'il n'y a plus d'écart observé entre les enfants issus de couples mixtes ou de couples dont les deux parents sont Français, en particulier en terme de réussite scolaire ou de sentiment d'appartenance (cf. infra).

Naissances selon la nationalité des parents

en %

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Les deux parents français	81,2	82,5	81,6	80,7	85,4	85,0	84,8	84,1	83,1	82,5	81,7	81,2	80,9	80,7	80,4	79,9
Un parent français, un parent étranger	5,7	5,9	5,9	6,1	8,0	8,4	8,7	9,2	9,9	10,4	11,1	11,7	12,1	12,4	12,7	13,1
Les deux parents étrangers	7,6	7,1	6,6	6,4	6,6	6,6	6,5	6,7	7,0	7,1	7,2	7,1	7,0	6,9	6,9	7,0
Total des naissances (en milliers)	**740,8**	**759,1**	**764,0**	**757,4**	**767,9**	**775,8**	**807,4**	**803,2**	**792,7**	**793,0**	**799,4**	**806,8**	**829,4**	**818,7**	**828,4**	**824,6**

Champ : France.

Source : Insee, statistiques de l'état civil.

[28] Trajectoires et origines, document de travail, premiers résultats octobre 2010, la formation du couple, entre ici et là bas

[29] Lagrange, le déni des cultures p.23

Bien que notre analyse s'appuie sur une étude déjà un peu ancienne[30], il y a peu de raison que les choses aient évolué brutalement dans ce domaine. Le tableau ci-dessous indique que la fécondité des immigrées est intermédiaire entre la fécondité des femmes vivant dans le pays d'origine, et celle des femmes nées en France, à l'exception de celles d'origine portugaise, tunisienne et turque.

Différence de fécondité entre les femmes immigrées et les femmes nées en France métropolitaine

Lieu de naissance	Nombre moyen d'enfants par femme (1)	Écart de fécondité avec les femmes nées en France métropolitaine			Fécondité dans le pays d'origine des immigrées (2)
		Écart total	*dont :* avant la migration	après la migration	
Ensemble des femmes	1,74	-	-	-	
Femme née en France métropolitaine	1,70	-	-	-	
Femme immigrée	2,16	0,46	-0,09	0,55	
Autre situation*	1,86	0,16	0,01	0,15	
Pays de naissance des immigrées					
Espagne	1,52	-0,18	-0,26	0,08	1,23
Italie	1,60	-0,11	-0,34	0,23	1,24
Portugal	1,96	0,25	0,12	0,14	1,49
Autre pays de l'Union européenne	1,66	-0,05	-0,32	0,27	1,44
Autre pays d'Europe	1,68	-0,03	-0,20	0,18	1,41
Algérie	2,57	0,87	0,08	0,79	3,64
Maroc	2,97	1,26	0,23	1,03	3,28
Tunisie	2,90	1,20	0,12	1,07	2,73
Autre pays d'Afrique	2,86	1,16	0,06	1,10	5,89
Turquie	3,21	1,51	0,23	1,28	2,90
Autre pays d'Asie	1,77	0,07	-0,18	0,25	2,85
Amérique ou Océanie	2,00	0,29	-0,31	0,61	2,54

* née française à l'étranger ou née dans les Dom-Tom.

(1) Indice conjoncturel de fécondité tenant compte de l'âge d'arrivée en France. – Champ: femmes et naissances, 1991-1998.
(2) Indice conjoncturel de fécondité habituel, années 1990-1999, source ONU, 2003 [7].

Lecture: en 1991-1998, les femmes immigrées ont eu 0,46 enfant de plus que les femmes nées en métropole (2,16 au lieu de 1,70).

Note: Pour les femmes nées en France, cet indice estime la fécondité d'un groupe de femmes qui aurait la même distribution par âge que les immigrantes, en additionnant les enfants qu'elles ont déjà eus (approche longitudinale) et les enfants qu'elles auraient aux âges plus élevés «dans les conditions du moment» (approche transversale), ce qui explique que leur fécondité est estimée à 1,70 au lieu de 1,65. De même, la fécondité de l'ensemble des femmes pour les années 1991-1998 apparaît un peu plus élevée (1,74 au lieu de 1,72). Ces différences – de faible ampleur – tiennent au décalage actuel entre indicateurs longitudinaux et transversaux.

Source: Insee-Ined, enquête Étude de l'histoire familiale, 1999.

La même étude révèle que les immigrées, entrées avant l'âge de 13 ans en France, ont à peine plus d'enfants que les femmes nées en métropole. Enfin, après une génération d'adaptation, les femmes dont les deux parents sont immigrés ont à peu près la même fécondité que celles des familles d'origine française.

---

[30] *La fécondité des immigrées : nouvelles données, nouvelle approche*, Laurent Toulemon (Ined), in Population et sociétés, avril 2004.

La volonté et le sentiment d'être Français

Il apparaît au Haut Conseil que la volonté d'être Français exprimée à l'occasion d'une demande de naturalisation, et les conditions objectives requises (résidence, durée de stage de cinq ans, maîtrise de la langue française selon sa condition, revenus hors prestations sociales et absence de condamnation)[31] constituent également un bon indicateur d'intégration.

Acquisition de la nationalité française		2007	2008	2009
Ressortissants de l'EEE	Décret	4 170	5 910	5 483
	Mariage	3 817	2 455	1 711
	Total	7 987	8 365	7 194
Ressortissants des pays tiers à l'EEE	Décret	65 925	86 008	86 465
	Mariage	27 172	13 758	14 644
	Total	93 097	99 766	101 109
Ensemble des étrangers	Décret	70 095	91 918	91 948
	Mariage	30 989	16 213	16 355
	Total	101 084	108 131	108 303

Ce chiffre de plus de 100 000 acquisitions de la nationalité françaises, chaque année, qui fait de la France le premier pays d'Europe de ce point de vue, est à rapprocher de celui des 140 000 étrangers, hors étudiants, entrant annuellement à titre permanent dans notre pays depuis plusieurs années. A peu de choses près, notre pays "fabrique" autant de nouveaux Français qu'il accueille de nouveaux étrangers.

Alors que les étrangers remplissant les conditions visées ci-dessus peuvent demander la nationalité française après cinq ans de résidence en France, il est important de noter qu'ils la demandent en moyenne après seize ans de résidence. Il faut sans doute y voir l'effet de notre législation sur le droit du sol, puisque leurs enfants, nés sur notre territoire peuvent demander la nationalité française par déclaration à 13 ou 16 ans, et en bénéficier de plein droit à 18 ans. On peut penser que, voyant leurs enfants acquérir la nationalité française, les parents réalisent que leur vie est en France, et demandent à bénéficier de la naturalisation. C'est là encore un bon exemple d'intégration familiale.

Le Haut Conseil rappelle néanmoins que devenir Français n'est pas obligatoire. Certains étrangers parfaitement intégrés peuvent ne pas vouloir devenir Français. Cette attitude est tout à fait respectable et un étranger peut parfaitement vivre toute sa vie en France sans devenir Français.

En revanche, devenir Français suppose d'accepter consciemment ce choix qui implique un engagement pour soi-même, pour ses enfants et ses descendants.

Une autre approche nous renseigne sur l'efficacité du processus d'intégration en France, celle de l'enquête *enquête TeO précitée*, qui détermine, dans le tableau ci-dessous, le sentiment *"d'être Français"* selon le lien à la migration et à la nationalité

Tableau 3 - Sentiment « d'être Français » selon le lien à la migration et la nationalité

	Population majoritaire	Immigrés			Descendants de deux parents immigrés	Descendants de couple mixte
		Étrangers	Français	Tous		
Tout à fait d'accord	88	22	54	35	63	85
Plutôt d'accord	10	25	28	26	26	12
Peu ou pas d'accord	2	49	16	36	10	3
Non réponse	0	4	2	3	1	0
Total	100	100	100	100	100	100

Source • Enquête *Trajectoires et Origines*, INED-INSEE, 2008.
Champ • Personnes âgées de 18 à 50 ans.
Lecture • 88 % de la population majoritaire sont tout à fait d'accord et 10 % plutôt d'accord avec le fait de se sentir français, 2 % sont peu ou pas d'accord et les non réponses (incluant les refus de répondre et les « ne sait pas ») sont inférieures à 1 %.

On y observe que seuls 16% d'immigrés ayant la nationalité française ont peu ou pas le sentiment d'être Français, ce qui est bien inférieur, semble-t-il à d'autres enquêtes effectuées à l'étranger[32], mais ils sont encore 10% à être dans ce cas pour les descendants de deux parents immigrés qui sont pour le plus grand nombre Français par le droit du sol

[31] Article 21-15 et suivants du Code civil.
[32] Voir, par exemple, l'enquête du Pew Research Center réalisé au printemps 2006 auprès, non des immigrés, mais des musulmans de quatre pays européens, dans lequel, en France, 78% expriment une préférence pour l'assimilation contre 41% en Grande Bretagne et 30% en Allemagne.

(cette question sera examinée dans le §2.3 du présent avis) et 3% pour les descendant des couples mixtes.

La société française ouverte à l'intégration ?

Il est souvent considéré que l'intégration est d'autant plus aisée que la société d'accueil adopte une attitude d'ouverture à l'égard des immigrés ou de leurs enfants. A l'inverse, certains considèrent que les difficultés d'intégration s'expliquent par l'attitude de la société d'accueil qui serait raciste ou xénophobe. Pour éclairer notre opinion, nous nous sommes reportés au rapport 2009[33] de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH).

Chaque année, la CNCDH fait procéder à un sondage sur la base d'un baromètre permettant d'étudier l'évolution de l'opinion publique sur les questions de racisme, de xénophobie et de discriminations.

En 2009, ce sondage fait apparaître que 54 % des sondés se déclarent "pas racistes du tout", niveau le plus élevé depuis que ce questionnaire existe, même s'ils ont le sentiment que le racisme est un phénomène répandu (84%). Ils condamnent massivement les comportements de discriminations. Ainsi 91 % des sondés estiment grave de refuser l'embauche à un Noir ou un Maghrébin qualifié pour un poste et 89% de refuser à un Noir un logement s'il remplit les conditions financières.

Concernant l'intégration, 88% considèrent que ce sont les étrangers qui doivent adopter les habitudes de la vie française et à 67 % qu'il leurs revient de faire un effort pour s'intégrer.

Toujours selon cette enquête, si les Français musulmans sont davantage considérés comme les autres Français (+3 points depuis 2008), on remarque une certaine méfiance à l'égard de l'islam qui concerne surtout les pratiques religieuses ostentatoires comme le port du voile.

En outre, les sondés expriment un fort attachement à la laïcité (67%).

Malgré la crise économique, le débat sur l'identité nationale, ou encore l'exacerbation du conflit au Proche-Orient, l'acceptation des personnes d'une autre religion, d'une autre nationalité, d'une autre culture, continue de progresser dans l'Hexagone. L'indicateur de tolérance n'a jamais été aussi élevé.

Pour autant, notre pays comme d'autres démocraties européennes qui ont une longue tradition de tolérance est aujourd'hui traversé par des tensions identitaires autour de la question de l'immigration, et plus particulièrement de l'Islam.

Une enquête d'opinion réalisée en janvier 2011 par le German Marshall Fund, et intitulé "Transatlantic Trends-immigration", est à cet égard éclairante.

Certes en 2010, 58% des Français voient toujours dans l'immigration un enrichissement pour la culture de leur pays. Ils étaient cependant 68% à le penser en 2009. De même, la France est l'un des rares pays à ne pas percevoir plus négativement l'intégration des immigrés musulmans (45%) que celles des immigrés dans leur ensemble (44%). Reste que ces chiffres sont en forte hausse.

Enfin, face aux revendications identitaires et communautaires, à la montée du populisme en Europe, et aux peurs sourdes qui s'y développent depuis le 11 septembre 2001, confortés par la crise économique et financière de fin 2008, les Français sont parmi les plus sceptiques sur les bienfaits de l'immigration. Selon l'enquête, seulement 38% des personnes interrogées considèrent que l'immigration est une chance pour la France alors qu'ils étaient 50% en 2009.

Recommandation n°1

Le Haut Conseil à l'intégration recommande que le Gouvernement réaffirme clairement les objectifs et conforte les moyens de la politique d'intégration des immigrés et de leurs enfants dans notre pays, et que l'Etat soit le ferme garant des principes de notre République et de la cohésion sociale et territoriale.

[33] La Documentation française, rapport 2009, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*.

DEUXIEME PARTIE
DES OBSTACLES AU PROCESSUS D'INTEGRATION

Comme nous l'avons rappelé dans la première partie du présent avis, l'intégration des immigrés est une réalité dans la durée. Force est de constater qu'elle se heurte néanmoins à de réelles difficultés faisant parfois douter de la capacité de la France à mener à bien ce processus.

Le Haut Conseil a retenu trois obstacles qui lui paraissent déterminants : une immigration mal maîtrisée, une concentration excessive des immigrés et de leurs enfants dans certains quartiers, et enfin des difficultés d'ordre culturel.

2.1 Une immigration mal maîtrisée

Tout au long des vingt dernières années, le Haut Conseil s'est préoccupé des conditions de l'intégration. Mais à l'exception des rapports publiés au cours de sa première année d'existence[1], il s'est peu intéressé au sujet "immigration" alors même qu'il a élaboré, chaque année, un rapport sur les flux[2] coordonnant les données issues de plusieurs administrations. En 2001[3], il s'est tout de même saisi des conditions d'accueil affirmant qu'on ne pouvait continuer de cacher l'arrivée de plus de 100 000 immigrés par an.

"Les yeux grands ouverts"

Pour des raisons diverses, et notamment pour éviter d'alimenter des réactions d'une population soupçonnée d'être xénophobe, les pouvoirs publics et les organismes statistiques ont été tentés de cacher ou de minorer les flux migratoires. Cette attitude a induit des réactions contradictoires, les uns dénonçant l'Europe forteresse, les autres niant la réalité des arrivées et ne se préoccupant que de diversité. Le Haut Conseil est convaincu,

[1] Rapport du Haut Conseil à l'intégration au Premier ministre pour 1990, *Pour un modèle français d'intégration*, La documentation française 1991.
[2] Lettre du Premier ministre du 29 mai 1990.
[3] Rapport du Haut Conseil à l'intégration, au Premier ministre pour 2001, *Les parcours d'intégration*, La documentation française, 2002.

quant à lui, que, pour agir, les pouvoirs publics ont besoin d'avoir "les yeux grands ouverts", détournant ainsi le titre du dernier ouvrage de Michèle Tribalat[4] . Il faut partir des chiffres et des réalités, il faut aussi pouvoir nommer, analyser les situations. Trop souvent, par volonté légitime de ne pas stigmatiser les populations ou les territoires, les politiques ont adopté des euphémismes, des catégories globalisantes qui, en définitive, ne permettent pas, à partir d'une analyse objective et proche des réalités, de construire des solutions adaptées. De surcroît, cette absence d'information claire est de nature à alimenter tous les fantasmes sur un sujet de société aussi sensible.

Il apparaît doc indispensable de pouvoir disposer des données en matière d'immigration, tant sur les flux que sur les "stocks"[5].

Dans son premier rapport de 1991, le Haut Conseil à l'intégration s'était attaché à préciser les définitions. A la suite de ses préconisations, l'INSEE a adopté la catégorie "immigrée", regroupant les personnes nées étrangères à l'étranger et résidant durablement en France, qu'elle soit restée étrangère ou devenue française par acquisition de la nationalité.

Selon les dernières données de l'INSEE[6], la France compte ainsi 5 millions d'immigrés (personnes étrangères nées à l'étranger) auquel il convient d'ajouter 6,5 millions d'enfants d'immigrés dont 3,4 millions sont eux-mêmes nés à l'étranger et 3,1 million sont nés en France. Au total, ce sont donc 11,5 millions de personnes immigrées ou d'enfants ayant au moins un parent immigré qui résident en France, soit 19% de la population française.

Près de 70 % des enfants d'immigrés âgés de 18 à 25 ans sont originaires du continent africain. Cette population immigrée n'est pas répartie de façon homogène sur le territoire, les dernières vagues étant concentrées en Ile de France. Ainsi, 4 immigrés sur 10 s'installent en Ile de France et 37 % des Franciliens de 18-20 ans sont des enfants d'immigrés contre 8% des 41-50 ans.

[4] Michèle Tribalat, *Les yeux grands fermés, l'immigration en France*, Denoël, mars 2010.
[5] Terme, pour inélégant qu'il soit, couramment utilisé en statistiques.
[6] INSEE Première, n°1287-Mars 2010, précité.

Un appauvrissement regrettable de la connaissance

Par lettre du 29 mai 1990, le Premier ministre avait 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, grâce notamment à un groupe de travail où siégeaient des représentants des différentes administrations chargées de produire des statistiques et, en particulier de l'Institut national de la statistique et des études économiques (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(OMI)[7], devenu Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations(ANAEM)[8] puis Office de l'immigration et de l'intégration(OFII)[9]; Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), Institut national d'études démographiques (INED).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, les flux d'installation temporaire et la définition de l'immigration familiale.

---

[7] Créé en 1988.
[8] Créé en 2005.
[9] Créé en 2009.
[10] Décret n°2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du Co-développement.
[11] Article L111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
[12] Ensemble des individus qui ont vécu un évènement semblable au cours d'une période de temps (habituellement une année).
[13] Rapport du HCI au Premier ministre pour 2005, *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, la documentation française 2006.
[14] *Pour un modèle français d'intégration*, précité.
[15] Rapport du HCI au Premier ministre pour 2006, *Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis*, La documentation française, 2007 (voir l'avis intitulé Les indicateurs de l'intégration, statistiques ethniques, enquêtes sur les patronymes, mesures sur la diversité, baromètre de l'intégration).

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 2007, avec la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du Co-développement[10] puis du développement solidaire, la mission statistique a été reprise par le département statistique de ce ministère.

Après une période d'abondance de données dont, voici vingt ans, il avait relevé l'incohérence, le Haut Conseil constate à présent, pour le regretter, la raréfaction des données et un certain appauvrissement en matière de connaissances statistiques sur l'immigration. Ceci est particulièrement perceptible, depuis 2005, au travers du rapport du Gouvernement au Parlement, relatif aux orientations de la politique d'immigration[11].

De plus, le choix adopté par l'INSEE de ne plus procéder à un recensement général de la population mais à des recensements annuels par échantillon s'est traduit, de fait, par une approche parcellaire et fragmentée de l'immigration.

Si la question des statistiques ethniques a récemment fait l'objet de nombreuses discussions, en revanche la publication de données croisées avec la nationalité deviennent rares, alors que rien ne les interdit. Il a pu être observé, en outre, des réticences à produire ou à communiquer des données croisées avec la nationalité concernant, par exemple, les revenus sociaux.

En revanche, le HCI salue la réalisation de l'étude longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (ELIPA), mise en place dès 2009, par le département statistique du Ministère chargé de l'intégration, permettant de suivre une cohorte[12] d'étrangers ayant signé le contrat d'accueil et d'intégration et de mesurer les progrès en matière d'intégration. Le HCI avait en effet suggéré cette étude dans son rapport de 2005[13].

Il se félicite également de la mise en place, en février 2011, par le même département, du tableau de bord de l'intégration recommandé dans ses rapports pour 1990[14] et 2006[15].

Recommandations

N°2 - Le HCI recommande que l'INSEE publie, de façon accessible, l'ensemble des données actualisées concernant les étrangers et les immigrés déclinées par nationalités, ou à défaut par origines géographiques.

N°3 – Le HCI recommande que l'INSEE inclue les variables immigrés et descendants directs d'immigrés dans le recensement annuel et les enquêtes nationales qu'il conduit.

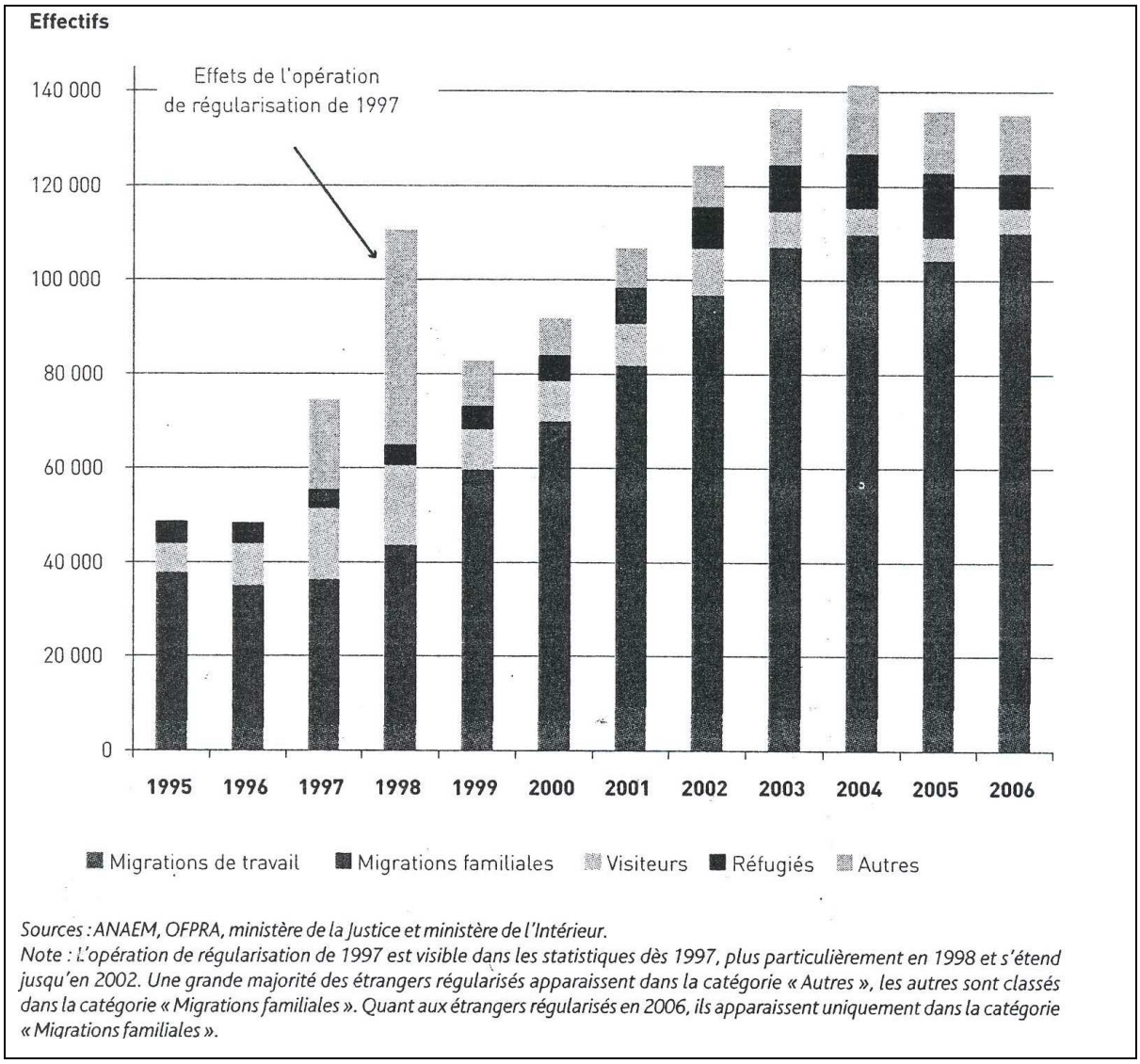
N°4 - Il demande à ce que le ministère chargé de l'immigration reprenne la publication de données détaillées qui figuraient dans les rapports précédant la création du ministère chargé de l'intégration en 2008, notamment en matière de délivrance de titres de séjour et d'acquisitions de la nationalité.

Les flux migratoires

Du fait des nombreuses modifications intervenues dans la législation sur l'immigration et des changements opérés dans le champ géographique couvert par la notion de pays tiers à l'Espace Economique Européen[16], il est difficile d'établir une série statistique sur les vingt dernières années. Toutefois, le graphique ci-dessous permet d'appréhender l'évolution de l'immigration par motifs de 1995 à 2006.

Admission au séjour (hors étudiants) d'étrangers des pays tiers en France de 1995 à 2006
Source : rapport annuel de la Direction de la Population et des Migrations, *Immigration et présence étrangère en France en 2006.*

[16] Les pays tiers se distinguent de l'Espace économique européen en raison de régimes juridiques différents concernant l'entrée et le séjour des étrangers en France. En 2004, l'Europe des quinze devient l'Europe des vingt-cinq, avec Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie, et en 2007, l'Europe des 27, avec la Bulgarie et la Roumanie. Ces nouveaux ressortissants disposent d'une entière liberté de circulation et d'établissement, mais doivent toujours détenir durant une période transitoire un permis de travail pour occuper un emploi salarié en France (excepté pour les ressortissants chypriotes et maltais).



Sources : ANAEM, OFPRA, ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur.
Note : L'opération de régularisation de 1997 est visible dans les statistiques dès 1997, plus particulièrement en 1998 et s'étend jusqu'en 2002. Une grande majorité des étrangers régularisés apparaissent dans la catégorie « Autres », les autres sont classés dans la catégorie « Migrations familiales ». Quant aux étrangers régularisés en 2006, ils apparaissent uniquement dans la catégorie « Migrations familiales ».

Contrairement à ce qui est souvent affirmé, la France reste un pays d'immigration. En 2008, elle a ainsi délivré 183 893 titres de long séjour à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, maintenant, depuis 2004, une stabilisation de l'immigration opérée.

Admission au séjour des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne à vingt-sept à l'Espace Economique Européen, à la Confédération suisse (Métropole).

		2005	2006	2007	2008
A. Professionnel	1 – Compétences et talents			5	183
	2 – Actif non salarié	377	435	360	225
	3 – Scientifique	1 202	1 310	1 531	1 926
	4 – Artiste	299	195	263	286
	5 – Salarié	5 892	5 504	5 879	11 718
	6 – Saisonnier ou temporaire	4 135	4 234	3 713	7 014
Total A. Professionnel		11 905	11 678	11 751	21 352
B. Familial	1 – Famille de Français	55 379	54 490	49 767	48 833
	2 – Membre de famille	22 994	19 419	18 950	17 304
	3 – Liens personnels et familiaux	14 195	22 064	17 281	15 468
Total B. Familial		92 568	95 973	85 998	81 605
C. Étudiant		46 294	44 943	46 663	52 163
D. Divers	1 – Visiteur	5 204	5 487	5 241	4 475
	2 – Étranger entré mineur	2 639	2 774	2 935	3 015
	3 – Admission exceptionnelle au séjour	2 674	2 673	1 539	1 860
	4 – Rente accident du travail	41	64	75	98
	5 – Ancien combattant	292	245	199	193
	6 – Retraité ou pensionné	2 465	2 275	1 645	1 398
	7 – Motifs divers	718	484	416	488
Total D. Divers		14 033	14 002	12 050	11 527
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	14 796	9 833	9 253	10 742
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	347	372	520	753
	3 – Étranger malade	7 191	6 460	5 672	5 733
	4 – Victime de la traite des êtres humains				18
Total E. Humanitaire		22 334	16 665	15 445	17 246
Total		187 134	183 261	171 907	183 893

Source : MIINDS-DSED

Si l'on note une augmentation du nombre d'entrées de travailleurs (21 000), dont on peut néanmoins soustraire les saisonniers qui n'ont pas vocation à résider en France durablement, et d'étudiants (52 000), l'essentiel des flux est toujours majoritairement lié à l'immigration familiale qui comptabilise plus de 81 000 entrées.

L'immigration de travailleurs

Historiquement, lorsque la France a fait appel à l'immigration, c'était pour fournir de la main d'œuvre aux entreprises industrielles, du bâtiment ou dans l'agriculture. Il s'agissait donc d'une immigration de travail, à la différence d'autres pays comme le Canada, l'Australie, l'Argentine ou les Etats-Unis ayant opté pour une immigration de peuplement afin de développer de vastes espaces insuffisamment peuplés.

Contrairement à ses voisins, la France a été un pays déployant une politique officielle d'immigration dès la moitié du XIXème siècle, ayant amorcé un peu avant la Révolution française sa révolution démographique[17]. Pour faire face aux besoins des entreprises au moment de la révolution industrielle, les usines, mais aussi l'agriculture qui manquaient de bras, ont accueilli des travailleurs des pays limitrophes : Belges, Allemands, Suisses, puis Polonais, Italiens et Espagnols. Après la Première guerre mondiale, la France devient le premier pays d'immigration devant les Etats-Unis. Dans les années 20, la moyenne annuelle des entrées en France est de l'ordre de 300 000 immigrés.

Après la Seconde guerre mondiale, la planification détermine à nouveau des objectifs en matière d'immigration de travail, confiant le monopole des introductions à l'Office national de l'immigration (ONI)[18]. Les objectifs fixés seront atteints avec difficulté, la situation économique et sociale de la France n'étant pas suffisamment attractive. Ce n'est que dans la seconde partie des "trente glorieuses" qu'une nouvelle dynamique des flux sera amorcée, alors même que les planificateurs du VIIème plan (1976-1980) conseillaient de freiner l'immigration de travail qui constituait, selon eux, un obstacle à la modernisation de

[17] Le Bras Hervé, Dénatalité, l'antériorité française 1800-1914, le Seuil, 1986, in communication n°44 (ouvrage collectif).
[18] Créé par l'ordonnance n°45-2358, du 2 novembre 1945, sur l'entrée et le séjour des étrangers en France. L'ONI est l'ancêtre de l'OMI, devenue ANAEM, puis OFII en 2009.

l'appareil productif, malgré l'opposition du patronat. Ainsi le nombre d'immigrés s'est accru de 31% entre 1968 et 1975 et de 7% de 1975 à 1985.

En 1974, suite au premier choc pétrolier et à l'apparition d'un chômage de masse, le gouvernement décide de suspendre l'immigration des travailleurs permanents des pays non européens, en opposant la situation de l'emploi[19]. Seule la venue des travailleurs saisonniers pour les travaux agricoles restera autorisée, ainsi que celle des cadres de haut niveau.

La suspension de l'immigration de travailleurs a été maintenue jusqu'à ce jour, bien qu'elle se soit récemment assouplie. Compte tenu de l'explosion du chômage pendant les trente années qui ont suivi cette décision du Président Giscard d'Estaing, aucun gouvernement n'a souhaité revenir sur cette restriction d'autant plus que ce sont les secteurs employant le plus d'immigrés, comme l'automobile, la sidérurgie ou le textile, qui ont supprimé le plus grand nombre d'emplois dans le cadre des restructurations, d'abord, puis des opérations de délocalisation ensuite.

Ainsi, selon une étude de Jean-Louis Dayan (INSEE): *Depuis la fin des trente glorieuses, l'emploi s'est réduit de plus d'un tiers dans les activités industrielles. Il ne concerne plus qu'un salarié sur 6 contre 1 sur 4 trente ans plus tôt*.[20] Traditionnellement, ce secteur était avec le bâtiment, le secteur d'emploi des salariés étrangers. Aujourd'hui, les créations d'emploi concernent essentiellement le secteur tertiaire, et surtout le tertiaire qualifié.

Mais alors que l'économie française n'avait plus besoin d'une immigration de travailleurs peu qualifiés, la pression migratoire liée à la pression démographique et à la dégradation de la situation économique des pays d'origine, en particulier du continent africain, n'a cessé d'augmenter.

[19] La suspension provisoire de cette immigration, hors mis celle des ressortissants de la Communauté économique européenne, a été décidée le 3 juillet 1974.
[20] Dayan Jean Louis, *Vue d'ensemble, l'emploi en France depuis trente ans*, L'emploi, nouveaux enjeux – édition 2008

Le tournant de 1984: la création de la carte de résident[21]

Jusqu'en 1984, existait un double système de cartes de séjour et de travail dont la validité était progressive : un an, trois ans, dix ans. De plus, ces cartes étaient limitées à l'exercice d'une activité professionnelle et dans un espace géographique déterminé. Ce système permettait l'adéquation entre travailleurs immigrés et zones d'emploi, il a été supprimé en 1984 à la demande des associations pour faciliter la vie des immigrés face aux obstacles bureaucratiques. Ainsi, un système de titre unique valant pour le séjour et le travail a été mis en place, et seulement deux durées de validité: carte temporaire d'un an, carte de résident de dix ans. Toutes les restrictions professionnelles ou géographiques ont été supprimées. En outre, la carte de résident de dix ans était délivrée de plein droit aux personnes qui rejoignaient le titulaire d'une carte de résident.

Ces dispositions[22] étaient présentées comme devant assurer la sécurité des migrants au regard du séjour ainsi que faciliter la liberté d'installation et la mobilité, notamment pour chercher un emploi et trouver un logement. En un mot, ces mesures étaient facteur d'intégration.

Or, si le phénomène de concentration n'a pas commencé avec les années 80, il s'est amplifié avec l'arrivée massive de familles de migrants tandis que la construction de logements sociaux s'est, elle, ralentie et que les plans de licenciements se sont multipliés avec la crise économique. Aucune étude, à notre connaissance, n'a analysé l'impact de cette loi de 1984 sur la concentration urbaine ou la mobilité, mais les témoignages sont nombreux pour dater de ces années, le déclin de la mixité sociale ou ethnique dans les zones urbaines défavorisées[23].

Cependant, ces dernières années, par touches législatives successives, les cas d'attribution de plein droit, sans condition de délai, ont été réduits de façon drastique. Cela va de pair avec la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) , la carte de résident n'étant qu'une étape du parcours d'intégration.

[21] Loi du 17 juillet 1984 précitée.
[22] Dispositions qui ont été modifiées ou supprimées en 2003 et 2006.
[23] Exemples de la ZAC de la Noé à Chanteloup, de la Villeneuve à Grenoble

L'accès à la carte de résident aujourd'hui

L'accès sous condition:

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, avait porté de trois à cinq ans la durée de résidence régulière sur le territoire français pour solliciter la carte de résident. Ce délai était alors réduit à deux ans pour les membres de famille et les parents d'enfants français.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, porte le délai à trois ans (art. L; 314-9). Les conjoints de Français n'accèdent plus de plein droit à la carte de résident et ne peuvent en solliciter la délivrance qu'après 3 ans de mariage [art. L.314-9 (3°)].

Cette carte peut être retirée pour rupture de la vie commune pendant quatre ans à compter de la célébration du mariage [art. L. 314-5-1].

Le concept d'intégration s impose aussi aux conjoints de Français.

L'accès de plein droit:

La loi supprime l'accès de plein droit à la carte de résident pour les catégories suivantes:

- pour les conjoints de Français [l'art. L.314-11 (1°) a été abrogé],

- pour les étrangers résidant en France en situation régulière depuis plus de dix ans [l'art. L.314-11 (10°) a été abrogé].

L'immigration familiale: "la voie royale" pour accéder au marché de l'emploi

L'immigration en raison du travail étant suspendue, l'immigration à caractère familial est devenue la voie d'accès privilégiée pour accéder au marché du travail. L'entrée pour raison familiale est considérée comme un droit, la loi de juillet 1984 précitée ayant instauré la possession d'une carte de résident temporaire ou permanente ouvrant droit automatiquement au marché du travail.

Si le regroupement familial est resté majoritairement féminin, les conjoints de Français ont concerné progressivement les hommes. Plusieurs études réalisées par la direction de la population (DPM) et des migrations [Léger 1997 et 2007] ont estimé à 100 000 le nombre d'étrangers entrés à des titres divers (conjoints d'étrangers, conjoints de Français, enfants d'étrangers, étudiants, réfugiés, régularisés) se présentant chaque année sur le marché de l'emploi. En outre, ces 100 000 travailleurs immigrés ne faisaient l'objet d'aucune sélection au regard de leurs compétences professionnelles ou des besoins de main d'œuvre. Cette réalité a été pourtant difficilement admise car ces travailleurs n'étaient pas "repérés " en tant que tels ni par l'OMI, devenu ANAEM puis OFII, ni par les services de la main d'œuvre étrangère des ex-directions départementales du travail et de la formation professionnelle. Pour ces services, seuls étaient pris en compte les 10 000 étrangers "introduits" officiellement par des employeurs.

C'est probablement sur la base de cette information que le Ministre de l'intérieur a annoncé en 2006 son intention de rompre avec "l'immigration subie" et de rééquilibrer le rapport entre immigration de travail (ou "migration choisie") et immigration familiale, en faveur de l'immigration professionnelle sur un modèle d'inspiration canadienne[24].

Dans cette optique, le rapport du Gouvernement au Parlement pour 2008 relatif aux orientations de la politique d'immigration[25] se félicite d'une forte augmentation du nombre de titre de séjour délivrés pour raisons professionnelles : il est passé de 18 200 en 2007 à 28 000 en 2008. Toutefois, cette forte augmentation s'explique essentiellement par la

[24] En février 2006, en Conseil des ministres, le Ministre de l'intérieur a proposé une *politique d'immigration choisie et non plus subie*, concept dont il entendait faire le principe fondateur de la *nouvelle politique d'immigration*.

[25] Rapport au Parlement, sixième rapport établi en application de l'article 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile- décembre 2009- La documentation française

délivrance d'une carte de séjour aux saisonniers alors qu'ils en étaient jusqu'alors exemptés. Mais si l'on observe les deux blocs composant l'immigration permanente familiale et celle du travail salarié, on constate qu'en 2008, la première concerne 81 177 personnes et la seconde 11 675 personnes seulement.

A partir de 2008[26], un dispositif complexe a été mis en place permettant d'accéder à certains emplois à partir d'une liste de 150 métiers connaissant des difficultés de recrutement. Elle était d'abord ouverte aux ressortissants des nouveaux Etat membres de l'Union européenne, puis, des accords bilatéraux ont été négociés avec certains pays (Bénin, Congo, Gabon, Ile Maurice, Sénégal, Tunisie) ouvrant une liste de 30 emplois parfois étendus à d'autres métiers en tension, (de 9 pour le Gabon à 77 pour la Tunisie et à 108 pour le Sénégal). On dispose néanmoins de peu d'éléments pour savoir comment ces accords complexes sont appliqués et notamment si les salariés restent dans les emplois pour lesquels ils ont été autorisés à immigrer. Le rapport au Parlement précité ne consacre en effet qu'une seule page à l'immigration professionnelle.

L'exemple canadien: une immigration très contrôlée, préalable à l'intégration

L'exemple canadien est souvent présenté en France comme modèle. Aussi, le Haut Conseil à l'intégration a souhaité auditionner deux représentants de l'Ambassade du Canada à Paris. Alain Théault, ministre conseiller (immigration) et Marc Berthiaume, chargé des relations politiques et parlementaires.

La France et le Canada ont chacun une histoire et une géographie fort différentes. Si les échanges d'information et les expériences sont instructifs, il convient toujours d'avoir à l'esprit ces différences de contexte. Pour le Canada, l'idée fondamentale est que l'immigration est toujours perçue positivement, comme un enrichissement, ce qui justifie à la fois l'immigration et les efforts en terme de politique d'intégration.

Le Canada se définit comme une terre d'immigration : 156 000 à 200 000 nouveaux immigrés s'installent chaque année soit environ 4 millions de personnes tous les dix

[26] Arrêté du 18 janvier 2008 relatif aux métiers en tension des ressortissants des Etats tiers.

ans. 85 % demandent la nationalité après trois ans de résidence. Au dernier recensement, 31% des Canadiens ont déclaré avoir un parent étranger.

L'immigration au Canada est avant tout une immigration choisie. Chaque année, le Parlement fixe « une cible », soit un nombre global d'immigrants qui peuvent être introduits et sont répartis par province, toutes les provinces ayant désormais la capacité de choisir leurs propres immigrants, compétence que seul le Québec avait jusqu'à récemment. Chaque demande est examinée en fonction du bienfait, de l'apport économique, culturel, démographique, que le nouvel arrivant va apporter au Canada.

L'immigration est composée de trois flux :

*- **l'immigration économique** est fixée à 60 % de la "cible". C'est une immigration choisie à partir de différents critères (connaissance de la langue anglaise ou française ; qualification professionnelle, secteur d'emploi, âge, santé).*

*- **l'immigration familiale** comprend à la fois le regroupement familial (conjoints étrangers d'étrangers) et les conjoints étrangers de Canadiens. Pour faire venir son conjoint, il faut avoir le statut de résident permanent et l'entrée est soumise à des exigences financières et de santé. Bien que le Canada reconnaisse le droit personnel du pays d'origine, la venue des secondes épouses est refusée. L'immigration familiale est fixée à 37 % de la « cible ». La procédure doit durer théoriquement 6 mois, mais s'élève souvent à un an ou plus.*

*- **l'asile** : La demande d'asile ne fait pas partie de la "cible". Cette procédure pose problème et fait l'objet actuellement d'une étude pour améliorer les conditions d'accès et d'examen des demandes dont la durée est jugée trop longue (2 ans en moyenne). Comme en France, on constate un certain détournement du système de protection.*

Si l'appréciation globale de l'immigration n'est pas ébranlée, quelques difficultés commencent à se faire sentir en matière d'intégration de certaines communautés et ont

[27] Du nom des deux présidents de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements reliées aux différences culturelles qui a remis son rapport le 22 mai 2008.

suscité, en particulier au Québec, des réactions qui sont à l'origine du rapport dit Bouchard-Taylor, de 2008[27], sur les "accommodements raisonnables". En outre, la perception qu'ont les Canadiens de l'immensité de leur territoire leur donne la conviction qu'il y a "beaucoup de places" pour "beaucoup de monde" ce qui est différent en Europe. Toutefois, certaines projections peuvent conduire à modifier ces perceptions. En 2006, à Toronto, la proportion des membres appartenant à des "minorités visibles" était de 16%, chiffre qui passerait à 31 % en 2030 et à 50 % en 2050.

A l'issue de cette audition, il est apparu que le Canada disposait d'un système très contrôlé de l'immigration tant sur le nombre que sur les critères économiques et sociaux. Ayant sélectionné des immigrants capables d'apporter un bénéfice au Canada, celui-ci se sent responsable de leur intégration qui repose néanmoins sur l'implication personnelle dans la société des nouveaux immigrants. Un lien très fort existe entre activité économique et intégration. La plupart des migrants sont choisis par rapport à leur capacité d'intégration, et cela a un impact aussi sur les membres de leur famille. Ainsi, il n'y a pas au Canada de logements sociaux et l'entrée peut être refusée pour un membre de famille dont l'état de santé pourrait entrainer une charge financière excessive pour les finances publiques.

Cette volonté affirmée de favoriser l'immigration professionnelle s'est néanmoins heurtée à la récente crise économique, dont les effets se sont traduits en France par la suppression de 357 600 emplois[28]. Cette nouvelle dégradation de la situation de l'emploi intervient après des décennies de réduction du nombre d'emplois salariés, en particulier dans le secteur industriel, principal employeur de travailleurs étrangers.

Certes de 1975 à 2007, la France a gagné 3,5 millions d'emplois, mais dans le même temps la population active a augmenté de 5 millions, en partie du fait de son importante féminisation. Il y a donc un déficit d'emplois, en particulier dans le secteur secondaire. Le chômage qui avait diminué au cours des années 2007/2009, est à nouveau en hausse pour atteindre 9%. Sans être au niveau de l'Espagne (18%), il reste à un étiage élevé.

[28] Sources : INSEE et Pôle emploi, 2009.

Dans cette conjoncture morose, la question de l'introduction de nouveaux travailleurs étrangers mérite d'être posée, à l'exception des postes spécifiques et des cadres de haut niveau ayant toujours bénéficié d'un régime particulier[29].

De surcroît, sachant que les immigrés venant à d'autres titres accèdent également au marché du travail, des efforts sont entrepris notamment par la mise en place d'un bilan de compétences pour les aider, dans un contexte économique défavorable, à trouver un emploi.

Comme le faisait la France avant 1984, d'autres pays ont choisi de restreindre l'accès à l'emploi des conjoints par exemple. Cette piste ne semble cependant pas souhaitable dans la mesure où l'on constate déjà un niveau de pauvreté supérieur dans les ménages étrangers, parmi lesquels le conjoint (le plus souvent la femme) n'exerce pas d'activité professionnelle. Or, cette situation est d'une part pénalisante pour les revenus du ménage, et d'autre part défavorable à l'intégration et à l'autonomie des femmes immigrées. Cette situation ne pourrait que rejaillir sur l'intégration des enfants par un déficit des ressources financières et culturelles.

Une immigration "auto-engendrée"

Sans en avoir eu pleinement conscience, l'immigration de travailleurs, organisée depuis le début du XXème siècle, s'est transformée en immigration de peuplement à laquelle la France ne s'était pas préparée, principalement en raison de la suspension de l'immigration des travailleurs permanents en 1974. En cela, elle s'oppose au Canada qui l'affiche clairement comme objectif tout en sélectionnant ses immigrés.

Cette évolution s'est faite au travers de l'immigration familiale dont les flux représentent actuellement près de 80 % des motifs d'entrées à titre permanent pour les ressortissants des pays tiers. Il importe de préciser que les caractéristiques de cette immigration familiale ont beaucoup évolué. Pendant longtemps, elle relevait, pour l'essentiel, du regroupement

[29] Les cadres dirigeants d'une filiale d'un groupe étranger, et les cadres de haut niveau, dont la rémunération est égale ou supérieure à 5000€ brut mensuel, bénéficient d'une procédure simplifiée d'introduction. A titre d'exemple, le visa d'entrée délivré au titre du décret 2009-477 du 27 avril 2009 lui permet de séjourner pendant un an maximum avant de solliciter la délivrance d'un titre de séjour "salarié".

familial qui concerne le droit d'être rejoint par sa famille constituée pour l'étranger autorisé à travailler durablement en France,.

Compte-tenu de la suspension de l'immigration de travail, l'immigration familiale aurait du logiquement, se tarir après la phase d'augmentation qui s'est produite au cours de la décennie 80.

Au cours des années 90, un nouveau mode d'immigration familiale s'est développé. Il concerne les immigrés naturalisés ou enfants issus de l'immigration possédant la nationalité française et allant chercher un conjoint au pays d'origine. Il ne s'agit donc plus d'un regroupement familial mais d'une constitution de famille. Lorsque l'on parle aujourd'hui d'immigration familiale, on parle d'abord des familles de Français qui regroupent les conjoints de Français (37 103 en 2008), les parents d'enfants français (10 508), les ascendants étrangers et enfants étrangers de Français (1443) soit 49 045 personnes au total en 2008.

Le regroupement familial (familles d'étrangers) en diminution depuis 2003 a concerné, en 2008, 16 445 personnes comprenant 57% de conjoints, dont 85% sont des femmes. A ces deux premières catégories, il convient d'ajouter une troisième intitulée "liens personnels et familiaux" et qui concerne des personnes dont les liens en France sont tels que le refus d'autoriser le séjour porterait une atteinte disproportionnée à son droit au respect de sa vie privée et familiale. Ce sont 15 400 titres de séjour qui ont ainsi été délivrés à ce titre à des ressortissants des pays tiers.

Au total, l'immigration familiale a compté 81 177 personnes, soit, comme l'indique le rapport au Parlement, 45% des 182 688 premiers titres délivrés pour la première fois au cours de l'année 2008. Toutefois, la présentation de ce chiffre fausse quelque peu l'interprétation même si, reconnaissons-le – elle est conforme au règlement statistique européen. En effet, si l'on retire les étudiants (52 073) et les personnes bénéficiant d'un titre de séjour pour raisons humanitaires (16 705) et que l'on compare les deux flux constitutifs de l'immigration permanente, soit les travailleurs salariés (11 675) avec l'immigration familiale (81 177), on voit bien que l'immigration "choisie " reste très largement

minoritaire, quand bien même on y adjoindrait les 182 cartes "compétence et talents" ou les 1918 cartes "scientifiques".

Si l'on retient cette terminologie et cette catégorisation entre "immigration choisie" et "immigration subie", on peut considérer qu'entrent dans la catégorie "immigration choisie" l'immigration professionnelle (21 310 personnes y compris les saisonniers) et les 52 073 étudiants, et dans la catégorie "subie" les 81 177 entrées à titre familial, les 11 423 divers et les 16 705 bénéficiaires de titres humanitaires (réfugiés, étrangers malades, protection subsidiaire).

Cette immigration familiale a généré des flux importants au cours des trente dernières années conduisant à une visibilité plus forte de la présence immigrés en France, d'autant plus que cette immigration s'est concentrée dans trois régions : l'Ile de France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'azur. Comme il a été indiqué précédemment, ces familles se sont installées bien que le nombre d'emplois disponibles diminuait et que la construction de logements sociaux était considérablement réduite.

Cette immigration "de droit" a connu un fort développement sur lequel les pouvoirs publics ont peu de maîtrise, phénomène que Michèle Tribalat[30], démographe, qualifie d'"auto-engendrement". En effet, alors que dans la procédure de regroupement familial stricto sensu qui concerne le conjoint étranger d'un étranger, des conditions de ressources et de logement sont exigées, tel n'est pas le cas pour les conjoints de Français. Les services de l'OFII, ainsi que différentes études, ont révélé néanmoins que la situation de ces familles était difficile, car souvent hébergées dans la "belle famille" ou précarisées. De même, ce sont surtout ces familles qui, dans le cadre de la procédure du CAI, ont recours aux services sociaux. Cette situation concerne plus particulièrement les personnes originaires de Turquie, mais n'épargne pas les autres origines. Ainsi, selon l'étude "Trajectoires et Origines"[31], 82% des unions de Turcs résidant en France ont un conjoint d'origine turque. La venue des conjoints, sans que soient exigées des conditions de ressources, et sans exigence de logement, pose dès le départ pour les moins favorisés un handicap en matière d'insertion et d'intégration.

[30] Michèle Tribalat, ancien membre du Haut Conseil à l'intégration, a été auditionnée par le collège le 4 mai 2010.
[31] *Enquête sur la diversité des populations en France*, Premiers résultats, Octobre 2010.

L'obtention du titre de séjour grâce au mariage avec un Français a généré des dérives comme les mariages blancs ou les mariages gris, s'agissant principalement de la venue d'un homme/conjoint étranger d'une Française.

Par ailleurs, la logique d'un certain nombre de familles, en organisant ou imposant des mariages à leurs enfants français, est de rompre le processus d'assimilation de ces derniers. Il faut ici préciser que les mariages forcés sont la résultante de pratiques coutumières rétrogrades qui pénalisent, majoritairement, des jeunes femmes étrangères (brus) qui sont alors souvent victimes de violences physiques ou morales, ou des jeunes filles descendantes d'immigrés dont on refuse l'acculturation.

Les pouvoirs publics ont pris des dispositions pour limiter ces pratiques, (passage de l'âge nubile de 15 à 18ans[32], délai d'accès à la nationalité par mariage porté de 2 ans à 4 ans[33], transcription des mariages célébrés à l'étranger). Pour éviter les détournements de procédure, la loi du 14 novembre 2006[34] a notamment imposé que les mariages soient précédés d'auditions séparées permettant de vérifier le libre consentement au mariage avant sa célébration en France ou à l'étranger devant les autorités françaises.

Sans bien entendu remettre en question le droit d'épouser la personne de son choix, on peut s'interroger sur la pratique consistant, de façon quasi systématique, à aller chercher un conjoint dans le pays d'origine, perpétuant ainsi une endogamie matrimoniale qui ne peut être considérée comme un facteur d'intégration. A terme, la généralisation de ces pratiques matrimoniales pourrait conduire à la constitution de communautés ethniques, plus favorables au communautarisme qu'à l'intégration.

Afin de limiter ces phénomènes, les Pays Bas et le Danemark ont adopté des dispositions à caractère restrictif.

[32] Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006, renforçant la prévention et la répression de la violence au sein du couple.
[33] Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 précitée.
[34] N°2006-1376 relative au contrôle de la validité des mariages.

Les exemples des pays du Nord

Aux Pays Bas considérant que ces venues de conjoints ne correspondaient plus à un besoin de la société néerlandaise et qu'il n'appartenait donc pas à l'Etat de prendre financièrement en charge le coût de cette migration, l'examen d'entrée "Civic Intégration Examination Abroad", entré en vigueur le 15 mars 2006 s'élève à 350 euros à la charge de l'étranger. De même, les taxes payées pour l'introduction d'un conjoint sont très élevées (850 euros). Pays longtemps considéré comme un symbole de tolérance, les Pays Bas ont entrepris, une volte-face radicale en matière d'immigration .à la suite notamment du choc provoqué par les assassinats de Pym Fortuyn, en 2002, et de Theo Van Gogh, en 2004,

Au Danemark, des restrictions ont été également adoptées portant notamment sur l'âge des conjoints et les conditions exigées pour que le conjoint ne soit pas à la charge de l'Etat danois.

Aux Etats-Unis ou au Canada qui affichent une politique délibérée d'immigration, l'immigration familiale est subordonnée à la sélection de celui qui immigre pour travailler, l'introduction des membres de famille étant sur liste d'attente.

La France doit-elle s'engager dans cette voie ? La question mérite tout au moins d'être posée.

Cette question est encore aujourd'hui "taboue" car le droit de vivre en famille est considéré comme intouchable. A l'époque où la France et les pays d'immigration ont introduit des travailleurs immigrés, il était légitime qu'ils puissent être rejoints par leur famille. Ce principe a été consacré notamment par un arrêt du Conseil d'Etat en 1978[35], puis par la loi du 24 août 1993, dite "loi Pasqua"[36], donnant une valeur législative au regroupement

[35]Un décret du 10 novembre 1977 suspendait pendant trois ans l'admission au titre de regroupement familial, sauf pour les membres de familles ne demandant pas à accéder au marché de l'emploi. Il fut annulé par un arrêt du Conseil d'Etat du 8 décembre 1978 à la suite d'un recours déposé par le GISTI (Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés), la CFDT et la CGT. Cet arrêt réaffirme le principe du droit au regroupement familial comme résultant comme principes généraux du droit.

[36] N°93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

familial, mais aussi par les conventions internationales et au premier chef, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (article 9).

Sans aller jusqu'à recommander d' adopter des mesures aussi drastiques que celles des Pays Bas ou du Danemark, il pourrait, à tout le moins, être envisagé d'exiger que la venue des conjoints étrangers soit soumise aux mêmes conditions de logement et de ressources qu'en matière de regroupement familial. Cette proposition s'inscrit dans la suite logique qui a déjà conduit à constater que les difficultés d'intégration des conjoints étrangers de Français étaient identiques à celles des conjoints étrangers d'étrangers, et à les soumettre à la procédure du CAI et de ses formations obligatoires.

Recommandations

N°5 – Le Haut Conseil demande à ce que le rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux orientations de la politique d'immigration et d'intégration fasse l'objet d'un débat annuel dans chaque assemblée au-delà du débat budgétaire classique.

N°6 – Le Haut Conseil souhaite que le Gouvernement mette en œuvre une politique d'attribution des visas de long séjour avec des délais de délivrance différenciés en fonction des lieux de résidence au regard des capacités d'accueil. Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration[37] (CICI) pourrait être chargé, à l'instar du Migration Advisory Committee britannique, de déterminer chaque année les capacités d'accueil au plan régional, et de proposer dès lors au Gouvernement et au Parlement un niveau maximum d'entrées.

N°7- Le HCI recommande que la venue des membres étrangers de familles de Français soit soumise aux mêmes conditions de ressources et de logement que les demandeurs de regroupement familial. En outre, la condition de logement devra être entendue comme un logement autonome.

[37]Décret n°2005-544 du 26 mai 2005

Une pression migratoire irrégulière difficile à maîtriser

Toutes tendances confondues, les gouvernements, n'ont cessé d'afficher leur volonté de maîtriser l'immigration et de lutter contre l'immigration clandestine même si des nuances pouvaient apparaître entre "l'immigration zéro" prêtée à Charles Pasqua et "l'immigration juste et efficace[38] "du gouvernement de Lionel Jospin

En effet, faute de pouvoir venir dans le cadre des procédures d'introduction de travailleurs, les candidats à l'immigration ont utilisé toutes les voies qui s'offraient à eux, tout particulièrement l'immigration familiale. Mais d'autres voies sont également utilisées, comme la venue pour études, la demande d'asile ou même l'immigration clandestine.

En dérogation à la suspension de l'immigration de travail, les demandeurs d'asile avaient conservé la possibilité d'exercer une activité salariée sous couvert d'une autorisation provisoire pendant le temps d'instruction de leur demande d'asile ce qui pouvait s'étendre sur plusieurs années. Constatant le détournement manifeste de cette procédure pour contourner la suspension de l'immigration de travail, avec 56 000 demandes d'asiles en 1990, le gouvernement de Michel Rocard a décidé, le 11 juillet 1991, de soumettre à l'opposition de la situation de l'emploi, l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail, ce qui revenait de fait, compte –tenu du niveau de chômage, à une interdiction d'accéder à l'emploi. En contrepartie, les pouvoirs publics ont mis en place un dispositif d'accueil qui n'a cessé de se développer avec des allocations d'attente et des places d'hébergement en nombre croissant. Elles sont, fin 2009, au nombre de 20 410 places.

Ces dispositions qui s'inscrivent néanmoins dans la volonté de préserver le droit d'asile peinent à faire face aux arrivées, facilitées par l'accessibilité des transports aériens et la suppression des frontières dans l'espace Schengen. Notons que les demandeurs d'asile sont majoritairement des hommes jeunes en âge de travailler[39].

En outre, au cours des années 90, l'effondrement du bloc soviétique et de nombreux conflits intervenus en Afrique ou dans les Balkans, ont entraîné des flux importants de demandeurs d'asile. Malgré des efforts substantiels pour renforcer les moyens des

[38] Titre du rapport de Patrick Weil remis au Premier ministre le 31 juillet 1997.

structures d'examen des demandes [OFPRA, Commission des recours des réfugiés devenue Cour nationale du droit d'asile(CNDA)] dans un cadre défini désormais au niveau européen, les pouvoirs publics peinent à gérer les demandes dans des délais rapides, d'autant que les requérants utilisent tous les moyens juridiques[40] pour allonger le temps de résidence et échapper aux procédures de reconduite.

Si l'OFPRA met en moyenne 3 mois pour statuer sur une demande d'asile, la Cour statue en dix huit mois. Même si les pouvoirs publics tentent de reconduire à la frontière certains demandeurs déboutés, nombre d'entre eux finissent par obtenir, à plus ou moins long terme, une régularisation à titre humanitaire ou pour liens personnels et familiaux. On compte ainsi chaque année environ 15 000 régularisations.

En attente de régularisation ou après régularisation, ces familles se trouvent en général en situation de grande précarité, hébergée chez des compatriotes, dans l'habitat insalubre ou dans des hôtels meublés inconfortables. Soutenues par des associations, voire par certaines collectivités territoriales, ces populations posent un vrai dilemme. Entrées irrégulièrement ou se maintenant en situation irrégulière, elles décrédibilisent l'autorité de l'Etat qui n'a pas de raison de leur offrir les mêmes conditions d'accueil et d'intégration qu'aux familles ou personnes qui se conforment aux procédures légales.

Si, a priori, le Haut Conseil ne pensait pas s'intéresser aux cas des personnes en situation irrégulière, dans le cadre de ses déplacements, il a pu constater combien la précarité de ces populations a des conséquences sur les budgets d'aide sociale, dans un contexte évidemment incompatible pour une intégration réussie. Les collectivités locales où elles résident étant dans l'obligation de scolariser et de prendre en charge peu ou prou les parents.

Par nature inconnu, le nombre de personnes en situation irrégulière est souvent sujet à des estimations d'ampleur très variable allant de 200 000 à 400 000. Afin de mieux appréhender ce phénomène, le comité interministériel de contrôle de l'immigration[41] a mis en place un certain nombre d'indicateurs qui permettent de mesurer les évolutions

[39] En 2008, les femmes représentent 37,6% des demandeurs d'asile.
[40] Absences aux convocations, demandes d'interprète en langue rare, demande de réexamen…
[41] Créé par décret n°2005-544 du 26 mai 2005.

concernant l'activité des services (nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière, placement en centres de rétention administrative) ou des indicateurs de constat de situation (nombre de déboutés du droit d'asile, nombre de titres délivrés à des étrangers déclarant être entrés de manière irrégulière sur le territoire). Un des indicateurs de cette irrégularité est le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME) qui est passée de 139 074 en 2001 à 204 072 en 2009[42].

Face à cette situation, certains militent pour un assouplissement des politiques d'immigration, voire une liberté de circulation et d'installation dans un cadre général de libéralisation des échanges. Ce discours est souvent celui des instances internationales[43]. Toutefois, il importe de dénoncer clairement l'impact d'une telle proposition. La France, comme d'autres Etats développés, a déjà du mal à accueillir dans de bonnes conditions 200 000 personnes en situation régulière par an. Comment pourrait-elle faire face à un flux beaucoup plus important tout en maintenant un niveau d'accueil satisfaisant et de prestations sociales élevées?

Recommandation n°8

Le Haut Conseil recommande que soient automatiquement enregistrées au moyen d'un code barre les entrées et les sorties de bénéficiaires d'un visa touristique. Ce code barre existe déjà sur les visas d'entrée de longue durée afin d'acquitter les droits dus à l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Ce dispositif permettrait d'envisager à tout le moins, la responsabilisation des personnes logeant des étrangers au-delà du délai prévu par l'attestation d'accueil.

[42] Rapport au Parlement, les orientations de la politique de l'immigration, 2009, p.88
[43] Par exemple, perspectives des migrations internationales 2010 OCDE : "La France est pénalisée par son faible taux d'immigration".

2.2 – Des "quartiers", entre ségrégation et sécession

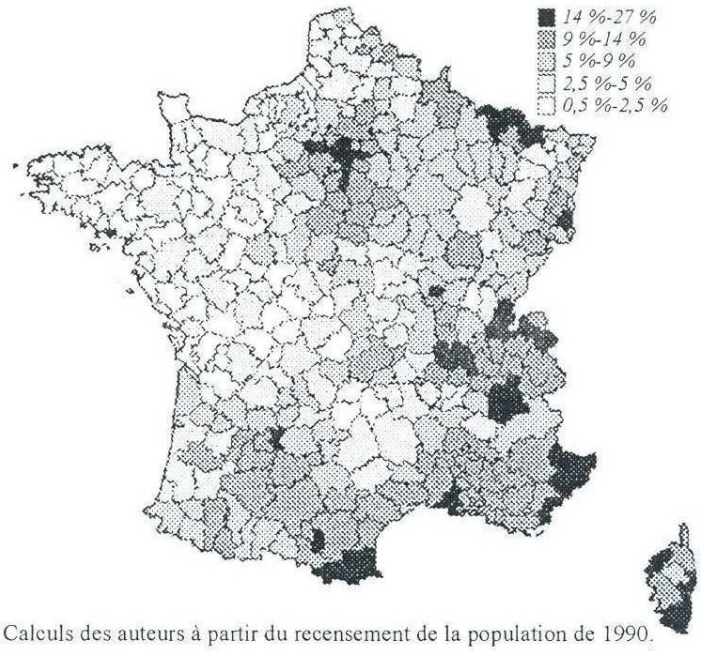
Dans son rapport public particulier de novembre 2004 sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration[44], la Cour des Comptes rappelait que *"la concentration d'une partie des populations issues de l'immigration sur certains sites est une des principales séquelles du passé. Lutter contre ces phénomènes en prévenant leur survenance et, lorsqu'ils se manifestent, en tentant d'y mettre fin, est un choix que tous les Etats n'ont pas fait. Certaines thèses anglo-saxonnes prétendent ainsi que la reconstitution de la société de départ est en soi un mode d'intégration dans la société d'arrivée. Telle n'est pas l'analyse du Haut Conseil à l'intégration : la concentration est, pour lui, à l'origine de processus de «désintégration» qui sont extrêmement dangereux et durables, d'autant que le phénomène est souvent subi et n'est pas le résultat d'un souhait explicitement exprimé. Lutter contre les phénomènes de concentration est dès lors un choix cohérent qui participe à l'effort d'intégration des immigrants dans la société d'accueil."*

Ce constat de la Cour des Comptes mériterait d'être aujourd'hui prolongé par notre Haut Conseil, dans un sens plus affirmé.

La très forte concentration des immigrés au plan régional, rappelée précédemment, confirmée au plan communal et dans certains quartiers, fait curieusement l'objet, là encore, de très peu d'études systématiques. De ce point de vue, la carte ci-dessous est explicite[45], bien qu'établie en 2009, à partir du recensement de 1990, faute d'éléments disponibles.

[44] Etabli sous la direction de Philippe Seguin.
[45]Tableau extrait du Complément F : *La localisation des immigrants en France*, Hubert Jayet et Nadiya Bolle-Ukuayinchuk, du rapport de Gilles Saint-Paul, *Immigration, qualifications et marché du travail*, 2009.

1. Taux de présence de l'ensemble des étrangers par zones d'emploi en 1990



Source : Calculs des auteurs à partir du recensement de la population de 1990.

Une immigration très concentrée

Les causes de cette concentration sont bien connues : la forte attractivité des zones urbaines. Il s'agit principalement de l'Ile-de-France, Rhône-Alpes et PACA, en raison de la dynamique des activités économiques susceptibles de proposer des emplois (56,6% des immigrés résident dans une commune dont la population dépasse 200.000 habitants contre seulement 35,5% des Français autochtones), du rôle non négligeable de réseaux ethniques développés par les immigrants, comme l'accessibilité au pays d'origine, et bien entendu, de la présence de nombreux logements sociaux (32% des ménages immigrés résident dans un logement social pour 17% de l'ensemble des ménages), ou de logements privés faisant fonction de logement social de fait, en raison de leur état dégradé.

Ce facteur du logement social est déterminant pour ce qui concerne notre sujet. Au plan national, les ménages qui recourent le plus au parc social sont originaires d'Algérie (70% des ménages algériens locataires), du Maroc (64%) et d'Afrique Subsaharienne (60,5%). En ce qui concerne les immigrés d'origine asiatique, seul un ménage locataire sur trois réside dans un logement social. Cette surreprésentation se confirme, mais dans une moindre mesure pour leurs descendants[46].

[46] Infos migrations, *Les ménages immigrés en 2006 : des locataires en zone urbaine*, n°6, janvier 2009.

L'étude précitée de 2009 sur *La localisation des immigrés en France* note une forte stabilité de ces concentrations. Les mêmes communes accueillent les immigrés aujourd'hui et ceux qui les ont précédés, depuis près de quarante ans. Ainsi, les 2000 communes sur 36.400 qui ont le taux de présence des immigrés le plus élevé concentrent à elles seules 48,3% des immigrés. Ce chiffre ne prend pas en compte, comme vu précédemment, les enfants d'étrangers nés en France, devenus Français par le droit du sol Ce phénomène de concentration est encore plus fort pour les nouveaux immigrés, et ce, quelle que soit leur nationalité d'origine.

Cette concentration a des conséquences directes sur la situation du logement en France pour devenir ce qu'on appelle aujourd'hui, par euphémisme, la crise des banlieues. La France est passée d'une période de crise de l'offre de logements, de l'après-guerre jusqu'au milieu des années 1970, à une crise "des grands ensembles", soit approximativement après la circulaire "Guichard" de 1973[47] qui a mis fin aux grands programmes de construction de logements, dans la crainte, déjà exprimée, que se constituent de "véritables ghettos". A la crise du logement, qui a perduré, s'est donc surajoutée la crise des "grands ensembles".

L'existence massive de logements HLM en périphérie des villes et une réhabilitation des centres villes anciens, diminuant le parc social de fait (hôtels meublés, locations de la loi 1948…), comme la résorption des bidonvilles et des foyers, et certaines politiques de peuplement d'opérateurs du logement social ont conforté très durablement la concentration des immigrés pauvres dans l'habitat social des cités, en raison également de loyers faibles et d'appartements de plus grandes tailles. Les classes moyennes, y compris immigrées, ont quitté ces quartiers[48], après en avoir apprécié le confort moderne pendant les "trente glorieuses", dans un premier temps pour accéder à la propriété et dans un second temps pour fuir la dégradation des conditions de vie. S'est alors développé chez ceux qui y restaient, un sentiment d'abandon, voire de relégation, avant de se transformer en révoltes.

[47] Circulaire du 5 avril 1973 d'Olivier Guichard, Ministre de l'équipement, dite "circulaire barres et tours".
[48]La structure professionnelle des actifs en ZUS, sur la période 2004/2007 fait apparaître que seuls 2,6% des cadres immigrés résident en ZUS pour 7,9% des cadres non immigrés. *DARES, Premières synthèses, informations n°481, novembre 2009.*

La politique de la ville

La politique de la ville est ainsi née des craintes des concentrations d'immigrés jugées excessives, et plus particulièrement des désordres qui leur sont associés (d'où le thème récurrent, depuis vingt ans, de la mixité sociale de l'habitat). Il suffit de rappeler, par exemple, les émeutes des Minguettes en 1981, celles de Vaulx-en-Velin en 1990, ou encore du Mirail en 1998, et, bien entendu, les émeutes dans les cités, au plan national, de novembre 2005.

De fait, cette concentration des immigrés trouve depuis 1993 son expression politique et administrative au travers des 751 zones urbaines sensibles (ZUS)[49], et plus particulièrement celles des grandes agglomérations. Au demeurant, cette caractéristique de concentration apparaît moins dans les ZUS de villes moyennes.

Un immigré sur cinq (19%) vit dans une ZUS, soit près d'un million de personnes. La proportion d'immigrés y est 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale (18,3% contre 7,3%). Bien entendu, ici encore, ces chiffres ne prennent pas en compte les enfants d'immigrés nés en France, et devenus, de ce fait, Français. Pour 4,6 millions d'habitants de ces quartiers en 2004[50], un quart fait partie de ménages dont la personne de référence est étrangère. 83% des immigrés résidants en ZUS sont originaires de pays tiers à l'Union européenne. Les pays les plus représentés sont l'Algérie (21,5%) et le Maroc (20,1%) ainsi que la Turquie.

Ces données sont issues du premier rapport de l'Observatoire National des Zones Urbaines sensibles (ONZUS). Ce rapport comprenait également une réflexion sur l'intégration des populations immigrées avec pour objectif d'élaborer des indicateurs de l'intégration pour les ZUS. Ce projet n'a jamais abouti. Bien plus, à l'exception de ce rapport de 2004, le rapport annuel de l'Observatoire ne comprend plus de donnée relative à l'immigration, ni aux nationalités d'origine. C'est d'autant plus impardonnable *qu'on peut estimer que "la politique de la ville" fut le nom donné à une politique d'intégration des immigrés qui*

[49] Décret n°93-203 du 5 février 1993 pris pour l'application de la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 remplacé par le décret 93-156 du 26 décembre 1996 qui fixe la liste des 7520 ZUS. Le décret n°2000-796 du 24 août 2000 ajoute le quartier "nouveau Mons-en-Barœul", et le décret n°2001-707 du 31 juillet 2001 modifie le périmètre de la ZUS de Grigny.
[50] 4,4 millions de personnes résidaient en ZUS en 2009.

n'osait pas dire son nom. On craignait en effet de reconnaître, chez nous, un problème qui ne saurait exister dans la patrie des droits de l'homme, à la différence de nos voisins anglo-saxons si fâcheusement "communautaristes"[51].

Cette situation rejoint notre réflexion plus générale, faite précédemment, quant à l'euphémisation par les pouvoirs publics des faits ayant trait à l'immigration (on parle ainsi de "jeunes" pour désigner des personnes, d'ailleurs plus ou moins jeunes, issues de l'immigration, "d'incivilités" pour des actes de délinquance, de "quartiers" ou de "banlieues" pour désigner des cités HLM, etc.) voire le déni pur et simple des réalités migratoires. Sans négliger les craintes légitimes d'un risque de stigmatisation des populations immigrées, on doit néanmoins s'interroger sur de tels excès de précaution. Comment trouver des solutions à des problèmes que l'on ne nomme pas convenablement ou que l'on refuse de connaître? La lutte contre les formes multiples d'exclusion des immigrés ou personnes issues de l'immigration, comme la promotion de la mixité sociale, voire ethnique, passe pourtant nécessairement par une connaissance de ces populations dont les attentes sont très diverses.

Dernier exemple de ce refus de voir la réalité migratoire dans les quartiers de la politique de la ville : la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 qui conduit l'Acsé à se recentrer sur la seule mise en œuvre du plan *Espoir-banlieues.* Dans le cadre du parcours d'intégration, désormais limité à cinq ans après l'arrivée de l'immigré sur notre sol, l'OFII a ainsi repris, le 1er janvier 2009, la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptée aux besoins des personnes de nationalité étrangère, organisé jusqu'ici par l'Acsé.

Pour la première fois, la politique de la ville et la politique d'intégration sont totalement disjointes. A titre d'exemple, en septembre 1990, un programme "Actions dans les quartiers, 60 sites pour l'intégration" était énoncé sous l'égide conjointe du Secrétaire général à l'intégration (Hubert Prévot), du Délégué interministériel à la ville et du Directeur du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FAS) ; ou encore de 1995 à 1997 existait un Ministre délégué à la ville et à l'intégration ; ou encore jusqu'au

[51] *Quand la ville se défait, Quelle politique face à la crise des banlieues?*, Jacques Donzelot, Ed. Seuil, 2006.

début 2009, l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances(ACSE), gérait des dispositifs ville et intégration.

Désormais, la politique française d'intégration prend en charge à titre principal les nouveaux arrivants, et à titre très accessoire, les immigrés plus anciennement établis, voire leurs descendants. Ce choix nous parait gravement faire l'impasse sur les deux millions et demi d'étrangers résidant en France, qui n'ont pas bénéficié d'une politique d'accueil et d'intégration et sur les descendants d'immigrés devenus Français.

En outre, au plan budgétaire, cette décision de 2008 s'est traduite par une restriction drastique des crédits de l'Etat consacrés à la politique d'intégration qui sont passés de 183,9 millions d'euros à 73,1 millions en 2009[52], avec un transfert de 40 millions vers la politique de la ville, et la suppression du solde.

Recommandations

N°9 – Le Haut Conseil recommande de donner à la politique d'intégration une pleine compétence sur l'ensemble du territoire afin qu'elle accompagne vers le droit commun toutes les personnes immigrées ou issues de l'immigration. A cet effet, il est favorable à la création d'une Agence de l'intégration[53] chargée de l'accueil des primo-arrivants, de l'intégration des immigrés sans limite de durée, de l'apprentissage de la langue française comme des valeurs de la République et du mode de vie en France, de la promotion de la diversité culturelle, de l'accès aux droits et de la médiation interculturelle. Au plan local, ces actions d'intégration devraient s'inscrire également dans les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

N°10 – Afin d'éclairer objectivement l'opinion publique et ses dirigeants sur la réalité quantitative et qualitative des situations observées, le Haut Conseil recommande que soit repris au plus tôt les travaux engagés par l'ONZUS, dans son rapport de 2004, sur les caractéristiques des populations des ZUS (âge, sexe, nationalité…) et sur la place des

[52] Programme 104 "Intégration et accès à la nationalité" de la mission "Immigration, asile et intégration" de la Loi de Finance.

immigrés dans ces quartiers et que ces données par origine géographique figurent dans son rapport annuel.

Une surexposition aux risques sociaux

Au-delà du phénomène de concentration des immigrés et de leurs enfants dans les quartiers de la politique de la ville, il convient de rappeler la surexposition de ces territoires aux risques sociaux (échec scolaire, chômage, etc.), alors même que depuis vingt ans la situation de ces quartiers s'est globalement détériorée principalement sous l'effet du chômage de masse. Afin d'illustrer cette situation, le présent rapport reprend ci-après, pour partie, un encadré établi par le Centre d'analyses stratégique dans une note de veille de juin 2010[54]

Situation économique et sociale des populations des ZUS

"…Si l'on considère les données quantitatives, en 2007, le taux de pauvreté (à 60% du revenu médian) était de 33,1% en ZUS contre 12% hors ZUS. Le taux de chômage est plus du double de celui constaté par ailleurs : 16,9% contre 7,7% hors ZUS (rapport ONZUS 2009). Au sein de ces zones, les personnes immigrées sont particulièrement vulnérables : environ 24% des actifs immigrés étaient au chômage au milieu des années 2000[55]. Les ménages pauvres et les allocataires des minima sociaux sont surreprésentés, en lien avec la concentration de catégories sociales désavantagées : employés, ouvriers et inactifs. Le revenu par habitant en ZUS représente à peine plus de la moitié (56%) de celui des autres quartiers. Logiquement, la dépendance aux transferts sociaux et à la solidarité y est plus importante : si l'on considère le taux de couverture de la CMUC (couverture maladie universelle complémentaire), on compte 22,4% de bénéficiaires en ZUS contre 9,5% hors ZUS. Les taux de réussite au diplôme national du brevet, en progression en 2007-2008 sur

[53] Cette agence regrouperait les compétences de l'OFII et de l'ex Fasild.
[54] Note de veille n° 178 *Analyse : Des "ghettos" français : abus de langage ou réalité ? Le débat sur la ségrégation à l'heure de la réforme de la politique de la ville*.
[55] Dares, *Habiter en ZUS et être immigré : un double risque sur le marché du travail*, premières synthèses, n°48.1, novembre 2009.

tout le territoire, continuent d'être inférieurs en ZUS (-12,1 points). Les jeunes immigrés sont particulièrement en risque de sortir sans diplôme du système scolaire : en ZUS, 36,9% des jeunes immigrés n'ont aucun diplôme contre 19,8% pour les jeunes non immigrés. D'après l'enquête de victimation "cadre de vie et sécurité" de 2009 (Insee et Observatoire national de la délinquance), l'insécurité et la délinquance restent les principaux problèmes déclarés par les habitants des ZUS. Les statistiques administratives font toutefois état d'une légère baisse du nombre d'atteintes aux biens et aux personnes, même si la situation reste très contrastée d'une ZUS à l'autre.

La population est plus jeune qu'en moyenne nationale et davantage composée de familles nombreuses et d'origine étrangère. Les moins de 30 ans représentent 37,7% de la population en ZUS et 31,2% de la population hors ZUS. La part des immigrés est de 23,6% en ZUS et de 3,7% hors ZUS. Selon l'étude menée par Michèle Tribalat et Bernard Aubry, en 2005, la proposition des jeunes issus de familles dont au moins un des parents est étranger ou immigré s'élevait à moins de 20% sur l'ensemble du territoire mais dépassait les 60% dans vingt communes, pour l'essentiel en Ile de France[56]…"

Dans ces quartiers, il est observé qu'en l'absence souvent de mixité sociale et en raison d'un fort taux de rotation, particulièrement dans le logement social, les efforts déployés pour réduire les écarts entre la ZUS et le reste de l'agglomération peuvent paraître vains. Seule une étude sur les parcours scolaires, professionnels et résidentiels d'une cohorte de population devrait permettre de mesurer les résultats obtenus par la politique de la ville. C'est cette enquête que l'ONZUS va entreprendre et dont le Haut Conseil se félicite.

Une logique de "ghetto"

Ni les villes nouvelles, construites pour les classes moyennes, ni les grands ensembles édifiés pour résorber les bidonvilles ou pour répondre aux besoins nés de l'exode rural, n'étaient destinés spécifiquement à l'accueil des populations d'immigrés.

[56] Michèle Tribalat, *précit.*

Leur transformation progressive en "ghettos" est le fruit combiné du départ des classes moyennes dans les années 70 pour accéder à la propriété et du logement d'une immigration familiale croissante. La crise économique des années 80, l'insuffisance de construction de logements sociaux pendant 20 ans et le chômage de masse, ont accéléré ce processus, encore aggravé par des modes de vie antinomiques. *La périurbanisation naît sous la poussée de ceux qui fuient les grands ensembles à partir des années 70 : ils sont à la recherche de rêve d'un logement individuel associé à la nature, d'une formule de voisinage qui ne serait pas synonyme de contraintes, mais relèverait plutôt d'un entre-soi protecteur*.[57]

Le prix à payer pour de meilleures conditions de vie est un éloignement de plus en plus grand pour ces ménages, tout d'abord en lointaine banlieue, voire en province facilité en cela par le développement du train à grande vitesse. Ces contraintes acceptées par les "périurbains" ont moins pour but de se protéger par la propriété, ou par une sécurité renforcée, que de protéger l'avenir de leurs enfants, loin des établissements scolaires sinistrés des cités.

En réaction à ce cumul de ressentiment social et de ségrégation urbaine, une part importante des habitants des cités, particulièrement les hommes jeunes, rejettent de plus en plus souvent avec violence tout ce qui est identifié comme Français, opérant une véritable sécession avec le reste de la ville, mais aussi avec l'ensemble de notre société. Paradoxalement, l'une des raisons qui explique cet auto-enfermement, est la peur du dehors, d'une société qu'ils ne connaissent pas, dont ils ne maîtrisent pas les règles et les codes, alors qu'ils sont eux-mêmes, le plus souvent, Français de nationalité.

Cette violence se manifeste depuis le début des années 80 par des épisodes de violence qui enflamment les cités, de celles des Minguettes aux émeutes urbaines de Clichy sous bois. L'étincelle est souvent provoquée par le décès d’un jeune issu de la cité comme à Gentilly ou à la Villeneuve en juillet 2010 à la suite de braquages.

Ce refus de la société s'exprime également par une contestation ou une rupture radicale avec l'ordre social, dans des confrontations violentes avec les forces de l'ordre, dont

[57] Jacques Donzelot précité.

rendent compte les médias presque quotidiennement et que décrit dans un ouvrage récent[58] le journaliste Luc Bronner.

Ces actions violentes sont d'abord dirigées contre les forces de police mais aussi contre tout ce qui peut représenter l'autorité. Parfois, de véritables traquenards sont organisés, selon un rituel bien établi: incendies de poubelles ou de voitures, appel aux pompiers puis aux forces de l'ordre attaquées parfois à balles réelles. Ainsi la caserne des pompiers de Chanteloup les Vignes a-t-elle été récemment[59] prise pour cible. De même, les facteurs ou agents EDF ont-ils de plus en plus de difficultés à se rendre dans certaines cités, les habitants étant obligés désormais de venir chercher eux-mêmes leurs colis.

Alors que le nombre de médecins dans les ZUS est un des nombreux indicateurs de la loi de cohésion sociale, les médecins qui restent encore sont souvent victimes d'agressions, tout comme les infirmiers ou kinésithérapeutes à domicile. Ces professionnels, dont la mission est pourtant d'aider les habitants des cités, sont perçus comme étrangers dans ces "territoires" et donc indésirables.

Cette violence extrême s'en prend aux biens des personnes résidant dans les cités, mais aussi, lors des incidents les plus graves, aux équipements collectifs, gymnases, écoles, bibliothèques. Les habitants victimes de cette violence, se démarquent hélas rarement publiquement des auteurs : la peur de représailles et l'omerta dominent. Le seul recours consiste pour eux à fuir discrètement quand ils en ont les moyens.

Cette volonté de contrôle sur les quartiers s'exerce singulièrement sur les filles. Toutes les études, comme nos auditions, sont unanimes à ce sujet. Lors de nos déplacements, il nous a été signalé, par exemple à Chanteloup les Vignes, comme allant de soi que les filles doivent toujours être en mouvement, au contraire des garçons qui "tiennent les murs". Elles doivent circuler afin de justifier leur présence dans l'espace public. Les jeunes filles, qui majoritairement, ont de meilleurs résultats scolaires, s'adaptent mieux aux valeurs de la société française[60]. A l'inverse des garçons, elles ont tout intérêt à sortir de la "Cité du

[58] *La loi du ghetto. Enquête dans les banlieues françaises*, Ed. Calmann-Lévy, mars 2010. Luc Bronner a été auditionné par le HCI le 7 septembre 2010.
[59] 24 novembre 2010
[60] Emmanuelle Santelli, insertion des jeunes filles dans l'agglomération lyonnaise

mâle"[61]. Mais cette évolution positive renforce encore le ressentiment de certains garçons qui les conduit, au mieux à aller chercher "au bled" une épouse dont ils espèrent qu'elle leur sera plus soumises, au pire, à exprimer leur rejet de l'émancipation des femmes par des violences pouvant aller jusqu'à la mort, comme ce fut le cas devenu emblématique de Sohane Benziane[62], brulée vive, ou d'autres victimes de "crimes d'honneur".

Cette volonté de contrôle sur les habitants est souvent motivée par l'importance de l'économie souterraine liée aux trafics de stupéfiants. La gravité de ce phénomène a longtemps été totalement sous-estimée dans son impact sur l'émergence d'une société alternative où les caïds contrôlent les cités, avec un renversement des rôles (les enfants rapportent l'argent aux parents) et des valeurs (l'argent de la drogue rapporte infiniment plus que le travail). Selon l'Observatoire des drogues et des toxicomanies[63] (ODT), le seul "business" du cannabis représenterait entre 800 et 900 millions d'euros. Un semi grossiste gagne entre 250 000 et 550 000 euros par an, tandis qu'un intermédiaire perçoit entre 35 000 et 77 000€, et un "dealer" de quartier entre 4 500 et 10 000€ annuellement.

Une étude récente[64] montre que l'âge moyen du trafiquant interpelé se situe à 28 ans, et que 85% des trafiquants occupent un emploi. *Les communautés nord-africaine et africaine sont, parmi les étrangers interpelés pour trafic local de drogues, les plus nombreuses, à savoir 3 865 individus entre 2005 et 2009, correspondant à 70,2% des trafiquants locaux de nationalité étrangère interpelés.*

Enfin, ces multiples ruptures avec notre société et ses valeurs s'appuient sur une racialisation omniprésente des rapports sociaux, des exigences religieuses croissantes liées à l'Islam ou prétendues telles, et un antisémitisme revendiqué comme un élément "culturel" fédérateur des diverses communautés immigrées des quartiers[65].

Trop nombreux sont ceux qui persistent néanmoins à faire preuve d'une grande complaisance à l'égard de ces jeunes délinquants, relativisant leurs actes et les présentant

[61] Documentaire de Cathy Sanchez, diffusé sur Arte en septembre 2010.
[62] 4 octobre 2002
[63] Rapport annuel 2009.
[64] *Le profil socio-économique des trafiquants interpelés*, Nacer Lalam (INHESJ) et Franck Nadaud (CNRS), 2010.

souvent comme des victimes de l'exclusion sociale et de la société en général. Ils privilégient une causalité économique et sociale, certes à ne pas nier, mais qui ne peut expliquer, et encore moins justifier, ces comportements manifestant un véritable rejet de la société française.

L'exemple des évènements du quartier de la Villeneuve (à la suite de la mort d'un jeune délinquant après un braquage)

…Bâti à la fin des années 1960 avec la volonté de créer un quartier favorisant la communauté de vie et la mixité sociale, la Villeneuve était à ses débuts le théâtre d'un véritable engouement, ingénieurs, universitaires et professeurs se pressant depuis la capitale pour profiter de ses prix attractifs et s'engager dans le projet.

Petit à petit, l'évolution de la population, le chômage et la précarité ont changé son visage… "il est facile de s'installer à la Villeneuve, mais tu n'en sors jamais indemne", raconte un habitant de 29 ans. "C'est un ghetto où règne le vice de l'argent facile" Le jeune homme détaille les rackets des plus faibles par "des lâches" et la présence de guetteurs postés jour et nuit dans les mezzanines. "Il y a toujours quatre ou cinq crapules qui ont le pouvoir et qui font tout pour le garder. Les trafiquants ont goûté à ce petit jeu et ne sont pas près de l'abandonner."[66]

Sans insister sur le point relatif aux questions d'ordre public et dont les réponses, bien que décisives, ne relèvent pas à proprement parler du champ des études de notre Haut Conseil, nous avons souhaité nous interroger sur deux remèdes apportées ces dernières années à cette situation. Il s'agit, d'une part, de la restructuration urbaine opérée depuis 2004 par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), et d'autre part, du recentrage des interventions de la politique de la ville sur les personnes dans le cadre du plan "Espoir banlieues" lancé début 2008.

---

[80] Pierre-André Taguieff, *La nouvelle judéophobie*, Ed. Mille et une nuit, 2002 ; Michel Wieviorka, *La tentation antisémite. Haine des Juifs dans la France d'aujourd'hui*, Ed. Robert Laffont, 2005..

La rénovation urbaine[67]

"Les grands ensembles", ou "cités dortoirs", souvent dépourvues de fonctions économiques, sociales, voire culturelles, ont été remarquablement illustrés par le film de Gérard Pirès, en 1973, "Elle court, elle court la banlieue". Depuis lors, les pouvoirs publics tentent d'y recréer du lien social. Sans reprendre l'histoire de cette politique, rappelons simplement que celle-ci a débuté avec le rapport de Hubert Dubedout de 1983 *Ensemble refaire la ville*[68]. Il s'agissait de mettre en œuvre "le développement social des quartiers" (DSQ), c'est-à-dire, de valoriser les potentialités des populations de ces quartiers, et de favoriser leur diversification.

Les erreurs des politiques précédentes ont été aggravées par une construction insuffisante de logements sociaux, et marquées par des manifestations de violences urbaines. Ce constat a amené à la mise en place d'une politique axée, d'une part, sur une profonde restructuration du bâti, avec la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU[69]), et d'autre part, sur la volonté de réduire les écarts entre la population des quartiers et le reste de l'agglomération déterminée par l'ONZUS[70], dont on a relevé précédemment les limites, sans renoncer pour autant, au principe de la mixité sociale comme remède à la question urbaine.

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé par la loi du 1er août 2003[71], a l'ambitieux objectif de transformer durablement les quartiers les plus en difficulté, comme d'améliorer en profondeur les conditions de vie de leurs habitants.

Ce sont 530 quartiers[72] qui doivent être rénovés à l'horizon 2013, avec une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, de 200 000 démolitions, et de 200 000 réhabilitations. Ce programme massif, sans précédent, a été rendu possible par la

---

[66] Benoit Pavan, "*Ancien quartier modèle, la Villeneuve lutte contre le ghetto"*, Le Monde, 25-26 juillet 2010.
[67] Ce chapitre a été établi, à la suite notamment de l'audition le 6 juillet 2010 de M. Philippe Van de Maele, Directeur Général de l'ANRU de 2004 à 2009.
[68] Hubert Dubedout, *Ensemble, refaire la ville*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1983.
[69] Décret n°2004-123 du 9 février 2004, relatif à la création de l'ANRU.
[70] Décret n°2004-1135 du 22 octobre 2004.
[71] Loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
[72] Principalement classés en ZUS sauf exception,(cf. article 6 de la loi précitée).

mobilisation, à travers l'ANRU, de 42 milliards d'Euros de travaux dont 12 milliards sont engagés par l'Etat.

Aujourd'hui, le bilan de ce programme est largement positif. Selon le rapport pour 2009 du Comité d'évaluation et du suivi de l'ANRU, au 31 décembre 2008, la programmation quasi définitive indique que les deux tiers des objectifs quantitatifs[73] seront atteints avec 885 000 opérations relatives au bâti réalisées, pour un prévisionnel de 1 300 000 opérations prévues. Malgré des retards dus pour l'essentiel à la maturation nécessairement longue des projets, aux processus toujours délicats de concertations, aux procédures financières complexes, ce sont aujourd'hui 375 projets qui sont engagés : ils concernent 460 quartiers et plus de trois millions d'habitants.

La part des interventions sur l'habitat social représente les deux tiers des investissements et 61% de la subvention de l'ANRU : 135 291 logements démolis et 128 075 logements reconstitués (98%) et 314 294 logements réhabilités.[74]

Notons toutefois deux ombres au tableau : le retard pris dans la reconstitution des logements sociaux et des interrogations sur le financement durable du programme. Sur le premier point, la règle est respectée selon laquelle pour chaque logement social démoli un logement social est reconstruit, mais avec un décalage dans le temps, ce qui aggrave les tensions sur le parc social dans le contexte actuel de crise du logement. Sur le second point, alors que la quasi-totalité des capacités de l'engagement de l'ANRU, soit près de 11 milliards d'Euros, a déjà été affectée, le financement des projets poursuit une courbe ascendante. Au-delà des 350 millions de crédits d'engagements supplémentaires alloués à l'ANRU en 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie, et de la participation du 1% logement[75], avec un engagement de 770 millions d'Euros par an pendant trois ans (2009-2011), le financement du PNRU n'est plus assuré jusqu'à son terme.

[73] Fixés par la loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005.
[74] Comité interministériel à la ville du 18 février 2011.
[75] Loi n°2009-233 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

Recommandation n°11

Compte tenu de l'extrême importance que revêt la réhabilitation des quartiers où se trouve concentré nombre d'immigrés les plus pauvres et où se développe un sentiment fort de relégation, le Haut Conseil considère, comme de nombreux élus locaux et parlementaires, qu'il est indispensable d'assurer à l'ANRU un budget stable et régulier jusqu'à l'achèvement du PNRU.

Du point de vue du processus de l'intégration, au-delà de l'objectif premier d'amélioration du cadre de vie et de l'habitat des populations des quartiers, , il nous faut soulever ici la question de la mixité sociale.

Force est de constater que les résultats se font ici attendre. Il est vrai que cet objectif de mixité sociale est plus facile à réaliser en centre ville, en usant de son droit de préemption pour réhabiliter des immeubles aisés à vendre aux classes moyennes, que dans des quartiers périphériques, par nature moins attractifs.

Néanmoins, au titre de la diversification de l'habitat, près de 10 000 logements ont été produits entre 2004 et 2008 dans ces quartiers. Ces opérations sont essentiellement dues aux bailleurs sociaux[76] et à certains promoteurs, comme le Haut Conseil a pu le constater lors de son déplacement dans la ZAC de la Noé, à Chanteloup-les-Vignes le 25 mai 2010. Cela constitue sans conteste une bonne nouvelle, même si elle reste limitée.

En revanche, selon l'ensemble des élus locaux rencontrés, d'autres politiques nationales touchant à l'attribution de logements sociaux, légitimement motivées par l'urgence compte tenu de la situation de pénurie, paraissent contrarier gravement l'objectif de mixité du programme. C'est particulièrement le cas de la loi DALO[77] qui crée un droit au logement opposable en faveur des personnes sans logement ou mal logées (par exemple logées chez des tiers, en camping, ou ne disposant pas d'éléments de confort essentiel comme le

[76] Sont inclus les logements sociaux intermédiaires (PLS et PLI).

chauffage). Or, l'intégration qui passe par la mixité sociale et la mobilité résidentielle, conditions nécessaires mais non suffisantes, est à notre sens prioritaire dans la durée pour l'avenir du pays.

D'ores et déjà, il est noté que, pour cette même raison de mixité, les locataires dont le logement est situé en ZUS sont dispensés de surloyer[78].

Recommandation n°12

Le Haut Conseil à l'intégration recommande que les dispositifs de la loi DALO, visant à reloger des familles en difficulté, ne soient pas applicables dans les ZUS afin de ne pas aggraver les problèmes sociaux de ces quartiers.

Outre la mixité sociale, se pose de façon récurrente la question de la mixité ethnique comme indicateur de non intégration des populations des quartiers, à Marseille par exemple.

A cet égard, le HCI s'interroge sur les contradictions existant entre les dispositions législatives qui luttent contre les discriminations notamment en raison de l'origine et la nécessité d'enregistrer certaines données objectives sur la nationalité ou le lieu de naissance afin de favoriser la mixité ethnique, sachant que certains opérateurs publics ont été traduits pour discrimination devant la justice pénale.

Ainsi, selon une délibération de la HALDE du 16 mars 2009[79], *une décision pénale récente a rappelé le caractère discriminatoire des pratiques d'attribution d'un bailleur social fondées sur un "plan stratégique de peuplement" prenant en compte l'origine ethnique réelle ou supposée, des demandeurs, et a logiquement condamné ledit bailleur pour*

[77] Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale;
[78] Article L441-3 du Code de la construction et de l'habitation.
[79] N° 2009-133

discrimination raciale (Tribunal correctionnel de Saint-Etienne du 3 février 2009, office HLM de Saint Etienne).

Pour sa part, le Haut Conseil à l'intégration recommande d'éviter la concentration de population d'une même origine nationale ou géographique dans l'habitat social, en particulier dégradé, et donner à ces populations, dès lors qu'elles sont intégrées, la même égalité des chances dans l'accès au parc social récent.

Il ne s'agit pas, sur la forme, de réintroduire des statistiques ethniques dont le caractère demeure illégal dans notre pays, et sur le fond, de limiter de quelque manière que ce soit le droit au logement.

Recommandation n°13

Le Haut Conseil recommande de compléter le code de la construction et l'habitation[80] afin d'autoriser les organismes d'habitations à loyer modéré à disposer d'informations relatives à la nationalité des demandeurs et des occupants des logements dans l'objectif d'assurer la mixité sociale et ethnique dans l'habitat.

Le représentant de l'Etat doit assurer chaque année le contrôle de ces données et du respect de l'objectif de mixité. Ces éléments sont communiqués au maire.

Le bilan à mi-parcours du PNRU permet ainsi de constater qu'au-delà d'une déjà faible diversification de l'habitat, les opérations de rénovation ne se sont pas adressées à un public différent de celui vivant dans les quartiers, y compris pour les produits en accession à la propriété. Du point de vue de l'intégration, notre constat est donc ambivalent : s'il y a un début de parcours résidentiel et de mixité sociale, ce dont nous nous félicitons, il ne s'accompagne pas d'une progression de la mixité ethnique.

[80] Article L.441-1.

L'exemple de Chanteloup-les-Vignes

Dans la ZAC de la Noé, la population immigrée représentait moins d'un tiers des habitants en 1976, 38% en 1982, 42% en 1990 et 50% en 2003. Ces chiffres ne tiennent pas compte des enfants d'étrangers nés en France et devenus Français au plus tard à leur majorité. Ainsi, le recensement de 1999 comptabilisait sur l'ensemble de la commune de Chanteloup-les-Vignes, 12% de la population française par acquisition, alors que pour l'ensemble de la France ce taux est de 5%.

La restructuration de ce quartier n'a, semble-t-il pas modifié ces données." En effet, depuis 2003 entre 26% et 35% des attributions sont consacrées au relogement. Ces derniers concernent des ménages présents dans le parc depuis longtemps, dont les chefs de famille sont plus âgés que la moyenne des entrants et plus souvent de nationalité étrangère. Toutefois, hors relogements, la part des ménages étrangers augmente également entre 2000 et 2003. En 2003, elle atteint 54%, soit 11 points de plus qu'en 2000."[81]

Un recentrage sur les personnes à l'école et dans l'emploi

Si, comme nous l'avons constaté, le degré de mixité dans les quartiers a quelque peu augmenté, il reste pour le moins limité. C'est la raison pour laquelle la politique de la ville a recentré depuis plusieurs années ses interventions sur la mobilité des personnes, principalement au travers du plan "Espoir-banlieues".

Ce choix trouve son origine dans le plan de cohésion sociale de 2004, transcrit dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 précitée, mais également dans les dispositifs d'accompagnement éducatif et d'aide personnalisée dans le prolongement de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005[82]

[81] Note de l'Agence d'Urbanisme du Mantois, 23/11/2006.
[82] Loi n°

L'évaluation faite du programme de réussite éducative (PRE) au terme du délai de cinq ans prévu par le plan de cohésion sociale, montre des évolutions positives au regard de la situation antérieure. Pour une analyse exhaustive de ce bilan, nous invitons le lecteur à se reporter à notre avis de novembre 2010 "Relever les défis de l'intégration à l'école"[83]

Le Programme de Réussite Educative en quelques chiffres

- 365 143 bénéficiaires des actions mises en œuvre depuis 2005, dont 93 581 enfants ayant bénéficié d'un parcours et 110 796 situations étudiées par une équipe pluridisciplinaire de soutien ;
- 531 projets locaux qui ont été validés ;
- 718 communes concernées ;
- 1 361 quartiers prioritaires couverts ;
- 1 214 équipes pluridisciplinaires de soutien ;
- plus de 10 000 professionnels mobilisés.

Les bénéficiaires des PRE sont à 58,5% des garçons et 41,5% des filles ; 14,3% ont entre 2 et 5 ans, 48,9% entre 6 et 10 ans, et 36,7% entre 11 et 16 ans[84].

Pour le public le plus jeune (de 2 à 10 ans), sont développées des actions sur les apprentissages fondamentaux et un soutien dans les périodes de transition, entrée en maternelle, en élémentaire et en 6ème.

Prolongé en 2010, ce programme dispose d'un budget considérable de 90 millions d'euros, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). Le Haut Conseil s'interroge sur l'ampleur des moyens engagés au regard de la relative faiblesse des résultats obtenus. *(voir le tableau ci-après sur le retard scolaire à l'entrée en sixième)*

[83] Voir le rapport du Haut Conseil à l'intégration à paraître.
[84] ACSé Bilan de la mise en œuvre du programme de la réussite éducative – juillet 2008.

Enfin, il convient de citer des dispositifs moins soutenus mais ciblés sur la réussite scolaire que sont :

- les internats d'excellence (4,1 millions d'euros budgétés en 2010)
- et les mesures d'accompagnement aux classes préparatoires aux grandes écoles que sont, d'une part, les «cordées de la réussite» (4 millions d'euros) et d'autre part, les mesures d'accompagnement à la scolarité et à l'ouverture sociale (4,3 millions d'euros).

Recommandation n°14

Le Haut Conseil rappelle quelques-unes des recommandations de son avis de 2010 sur l'école.

Il recommande la mise à plat de l'ensemble des dispositifs et la rationalisation des moyens autour du développement du Programme de Réussite Educative.

Vu l'importance des moyens mobilisés, le Haut Conseil recommande d'accompagner sans délais les associations par la rédaction d'un cahier des charges précis incluant notamment les objectifs visés, la formation des intervenants, les modalités de mise en œuvre et les critères d'évaluation des actions conduites. Les associations engagées dans les programmes de réussite éducative doivent être soumises à des rendez-vous d'évaluation réguliers entre l'association concernée, les services de l'Etat et les collectivités territoriales compétentes.

Face aux inégalités scolaires qui perdurent et malgré les efforts financiers consentis, le Haut Conseil, dans son rapport de 2010 précité sur l'école, est arrivé à la conclusion de la nécessité d'intervenir le plus tôt possible dans la scolarité.

Le tableau ci-dessous donnant le pourcentage d'élèves présentant un retard scolaire à l'entrée en sixième est à cet égard éclairant.

Pourcentage d'élèves présentant un retard scolaire à l'entrée en sixième

	Ensemble		Ouvriers, employés de service ou inactifs	
Elèves dont les parents...	**Panel 1995**	**Panel 2007**	**Panel 1995**	**Panel 2007**
sont étrangers des pays tiers :				
Maghreb	41,5	40,7	42,5	41,8
autres pays d'Afrique	54,3	40,3	ns*	44,2
Asie	50,5	41,7	51,1	44,3
autres pays tiers	ns*	47,5	ns*	59,5
sont étrangers de l'espace économique européen (EEE)	36,2	30,2	37,8	40,6
sont devenus Français par acquisition :				
originaires de l'EEE	ns*	13,3	ns*	ns*
originaires de pays tiers	26,7	20,0	34,3	26,0
constituent un couple mixte				
le parent étranger est originaire de l'EEE	22,8	14,1	32,9	21,9
le parent étranger est originaire des pays tiers	22,4	17,4	42,1	25,6
sont Français de naissance	20,1	16,1	31,7	26,8

Lecture : en 1995, 41,5% des enfants dont les parents sont de nationalité étrangère et originaires du Maghreb présentent un retard scolaire à l'entrée en 6e

** ns : non significatif (les effectifs de la catégorie sont inférieurs à 100).*

Source : Education Nationale ; enquête de panels de la DEPP.

De 1995 à 2007, l'écart entre enfants d'immigrés et de non immigrés ne s'est pas significativement réduit. Alors, par exemple, que les parents d'origine maghrébine restent encore majoritairement ouvriers et employés, en 2007, 41,8% de leurs enfants sont en retard scolaire en sixième pour 26,8% d'enfants d'ouvriers et d'employés, Français de naissance.

Une comparaison internationale, l'enquête PISA

Le Rapport PISA 2009[85] a évalué les pays à partir de l'écart moyen de performance en lecture dans l'OCDE entre les 1ère et 2ème générations d'élèves issus de l'immigration et leurs pairs non issus de l'immigration. La France se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE, des pays comme la Finlande, la Suède, la Belgique, le Danemark ou la Suisse ont des écarts aussi importants voire davantage que la France. En revanche, au Canada, aux Etats-Unis ou en Nouvelle Zélande, cet écart est infime.

Selon PISA 2009, les élèves de la 1ère génération d'immigration sont, en outre, plus exposés que d'autres à l'échec scolaire. En France - comme en Belgique, Italie, Suisse, Suède, Autriche, Norvège - ils sont dans le dernier quart des élèves en termes de performance en lecture. Si le niveau éducatif d'origine peut être un moyen d'expliquer ces

faibles résultats pour des primo-arrivants, cela ne peut s'appliquer aux élèves issus de l'immigration 2ème génération nés et scolarisés dans le pays d'accueil. Pourtant, on constate également un écart notable avec leurs pairs non issus de l'immigration en moyenne de 50 points en France (moyenne OCDE 33 points).

En moyenne, dans l'OCDE, 17% des élèves non issus de l'immigration n'atteignent pas le niveau 2 de lecture qui permet de s'intégrer a minima professionnellement et socialement, contre 27% pour élèves issus de l'immigration 2ème génération et 36% pour les primo-arrivants. La France se situe ici sous de la moyenne de l'OCDE. En France, 42% des primo-arrivants n'atteignent pas le niveau 2 en lecture (64% en Autriche, 15% au Canada).

Dès lors, le Haut Conseil a la conviction que tout se joue dès l'école primaire, et notamment en maternelle. C'est donc à cette étape que les inégalités sociales doivent être fortement compensées, au premier chef par le droit commun.

Recommandation n°15

Le Haut Conseil rappelle certaines des recommandations de son avis sur "Relever les défis de l'intégration à l'école" et tout particulièrement :

- de rendre obligatoire la scolarité dès l'âge de trois ans ;

- de renforcer l'apprentissage du français pendant toute la durée de la scolarité à l'école primaire ;

- d'investir massivement en matière d'accompagnement et de soutien scolaire à l'école primaire.

[85] 4è partie du Rapport PISA 2009 *Learning outcomes of students with an immigrant background*.

S'agissant de l'emploi, l'INSEE, dans son édition de 2010, *France, portrait social*, notait que le taux d'emploi des Français descendant d'immigrés du Maghreb est de 65% pour les hommes et de 56% pour les femmes, contre respectivement 86% et 74% pour ceux dont les deux parents sont Français). L'Institut souligne que *les différences d'expérience, de diplôme, de situation familiale et de lieu de résidence entre les deux populations n'expliquent qu'un tiers de cet écart, le reste peut provenir de l'existence de discrimination, mais aussi de tout ce qui n'est pas mesurable directement (réseaux professionnels, capital culturel, etc.).*

Le Haut Conseil souhaite examiner la part de chacun de ces obstacles à une bonne insertion des immigrés et de leurs enfants dans la vie professionnelle.

Il s'interroge, par exemple, sur les dispositifs de droit commun comme spécifique mis en œuvre, et particulièrement sur l'engagement national du 15 février 2008 pour l'insertion professionnelle des jeunes des quartiers, ou encore sur les missions locales dont un rapport récent de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)[86] a montré qu'elles n'étaient pas toujours à la hauteur des enjeux d'un véritable service public de l'emploi destiné aux jeunes en difficulté.

Le Haut Conseil souhaite également étudier les mesures prises en direction des enfants de l'immigration pour favoriser l'accès au premier emploi, tant dans le privé que dans les fonctions publiques, pour assurer une promotion professionnelle sans discrimination.

Les questions relatives à l'emploi et à la promotion professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration étant des sujets qui conditionnent de façon décisive, au même titre que l'école, l'intégration de ces personnes dans notre pays, le Haut Conseil a souhaité être saisi de ce sujet par le Premier ministre en 2011, ce qu'il a accepté lors de sa rencontre avec le Haut Conseil, le 28 janvier 2011.

[86] *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, juillet 2010.

2.3 – Des comportements culturels inconciliables avec la République

S'il y a bien aujourd'hui, dans les quartiers d'immigration, un problème culturel, celui-ci résulte moins d'un irrédentisme des cultures d'origine que des normes et des valeurs nées de leur confrontation avec les sociétés d'accueil. Ce sont les conditions de l'expérience migratoire, cette rencontre complexe et souvent douloureuse, tissée de conflits et de frustrations, qui engendrent une grande partie des difficultés.[87]

L'une des réponses apportées aux incompréhensions entre les immigrés et leurs enfants, et la société française a été le développement de la médiation sociale et interculturelle à la fin des années 80 sous la forme notamment de "femmes-relais", à Amiens, Grenoble, Montfermeil ou Marseille par exemple.

On peut estimer aujourd'hui à 12 000 le nombre d'emplois existant, tous employeurs confondus, dont 4 200 sont financés par l'ACSE dans le cadre du dispositif "adultes-relais" (75 millions d'euros en 2009) recouvrant différents secteurs d'intervention (habitat, transports, santé, éducation, tranquillité publique, intervention sociale…), sans compter les agents de développement locaux pour l'intégration (ADLI), financés par le ministère chargé de l'intégration au moyen des crédits du Fond Européen pour l'Intégration (FEI).

Le Haut Conseil à l'intégration estime qu'il est aujourd'hui nécessaire de revoir avec plus de précision les attributions, les mandats et les limites de ces divers postes de médiation. Le profil d'une femme relais, elle-même issue de l'immigration et habitant dans la localité de son emploi, chargée de l'accompagnement des femmes d'un quartier vers l'insertion sociale, n'est en rien semblable à un poste de médiateur socioculturel ou médiateur de rue employé par une ville ou encore un ADLI. Ces derniers ont souvent un meilleur niveau socio-éducatif, n'habitent pas nécessairement les quartiers où ils exercent leurs fonctions. Ils peuvent intervenir dans le parcours d'intégration par des actions collectives ou individuelles, par de la médiation familiale ou encore sur des sujets plus ou moins sensibles, voire difficiles (ex : conflits familiaux, problèmes scolaires, violences exercées

sur les femmes etc.). Une "mise à plat" des divers profils d'emploi est incontournable eu égard à l'importance des fonds publics alloués à ces dispositifs. Le Haut Conseil propose de contribuer à cette réflexion et de faire des propositions.

Ces médiateurs doivent être également des "transmetteurs" et des pédagogues des valeurs de la République. Il nous paraît essentiel de ne pas confondre ces diverses compétences, au risque de commettre des erreurs et de mettre en danger des personnes qui n'auront ni la capacité, ni la formation pour intervenir dans le cadre de sujets complexes requérant une connaissance fine des habitus de ces populations.

Or depuis plus de 20 ans, les questions de la formation et de la professionnalisation des médiateurs, comme du financement de ces emplois, n'ont toujours pas été réglées.

Plus gravement, cet instrument de cohésion sociale a souvent été dévoyé par une approche multiculturelle, parfois victimaire, visant à rechercher des accommodements entre les valeurs des sociétés d'origine et celles de la société française.

Recommandation n° 16

Le Haut Conseil recommande de définir très précisément les compétences et les missions de chaque type de médiation ainsi que leurs limites. En parallèle, le Haut Conseil recommande de clarifier le financement de ces emplois, de mobiliser les financements de la formation professionnelle pour mettre en place une formation initiale et continue des médiateurs, en sériant les profils, avec pour objectif de transmettre une vision claire de la société française et de faire comprendre et accepter ses principes fondamentaux. Pour ce faire, le Haut Conseil estime qu'il est urgent que soient réalisés des programmes de formation avec des contenus similaires mais des niveaux différents selon chaque profil de médiation.

[87] Hugues Lagrange, *Le déni des cultures*, Seuil, 2010.

A titre d'exemples, sur ce sujet très sensible le Haut Conseil n'a souhaité retenir, , que deux obstacles à l'intégration qui lui ont paru avoir une origine culturelle avérée : le statut inégalitaire de la femme et les pratiques de l'islam radical.

Le droit des femmes à l'épreuve des particularismes

Depuis vingt ans, au travers de ses rapports, le Haut Conseil s'est penché à de nombreuses reprises sur la question des femmes immigrées ou issues de l'immigration[88]. Tout le monde s'accorde en effet sur l'importance du rôle des femmes dans l'intégration.

Beaucoup a été fait et de nombreuses recommandations du Haut Conseil ont été prises en compte. Pour ne citer que les plus importantes : interdiction du mariage polygamique[89] ; sanction pénale contre les mutilations sexuelles y compris celles pratiquées au pays, instauration du mariage à 18 ans, lutte contre les mariages non consentis, qu'ils soient nommés arrangés, forcés, blancs ou "gris".

Rappelons qu'en France, les femmes étrangères bénéficient de l'égalité des droits sociaux et de l'égalité juridique avec les hommes. Il faut insister sur ce point car les femmes issues de l'immigration des pays d'Afrique qu'il s'agisse du Maroc, de l'Algérie ou de nombre de pays d'Afrique subsaharienne ne bénéficient toujours pas dans leur pays d'origine de l'égalité, à l'exception notable de la Tunisie, et même si des améliorations ont été apportées, en particulier au Maroc. Elles continuent toutefois d'être sous la protection ou la domination du père, du mari ou à défaut d'un frère.

La situation des femmes immigrées ou issues de l'immigration reste pourtant difficile, moins en raison de l'inaction des politiques publiques que du "statut culturel" dans lequel elles sont éduquées, parfois enfermées, et ce bien qu'elles bénéficient en France d'une scolarisation obligatoire dont peu auraient bénéficié dans leur pays d'origine. Comme l'indique l'ouvrage précité "Le déni des cultures" d'Hugues Lagrange, le passage d'une

[88] En particulier son avis remis au Premier ministre le 3 juillet 2003 sur le droit des femmes issues de l'immigration.
[89] Loi dite Pasqua n°93-1027 du 24 août 1993, qui empêche un ressortissant étranger qui vit en état de polygamie d'obtenir une carte de résident et de faire bénéficier son conjoint du regroupement familial.

culture à une autre, notamment d'un mode de vie rural à un mode de vie urbain, ne se fait pas sans transitions.

C'est pourquoi, dans le cadre de la politique d'accueil et d'intégration des primo-arrivants, les messages sur l'égalité hommes/femmes sont véritablement "martelés". Aussi clairement affirmés qu'ils soient, ils ne suffisent pas pour autant à modifier les comportements. En assistant à des séances de formation civique du CAI, le Haut Conseil a pu constater que nombre d'hommes restent réticents à ces discours, pensant poursuivre une vie domestique de domination de la femme tout en vivant en France. Avec la laïcité, ce sont là les seules thématiques qui soulèvent des contestations dans les séances de formation. C'est pourquoi ces discours sur l'égalité et la laïcité doivent être relayés en toutes circonstances tant par les associations locales que par les institutions (mairies, CNAF, PMI, …). Lors de nos déplacements en régions, il n'a cependant pas semblé que toutes les associations financées par les pouvoirs publics soient disposées à assumer ce discours.

Recommandation n°17

Le Haut Conseil recommande que les associations subventionnées sur des fonds publics s'engagent explicitement à respecter et promouvoir les valeurs de la République, en particulier l'égalité hommes/femmes ainsi que la laïcité.

Par ailleurs, et comme nous l'avons évoqué à propos de la concentration des populations immigrées vivant dans les quartiers de la politique de la ville, les règles de la société d'origine finissent par prendre le dessus et devenir la culture dominante dans certains territoires. Cette pression, notamment religieuse, s'exerce sous forme de contrôle social sur les femmes et les filles. La création de l'association *Ni Putes ni soumises* en 2003, des films emblématiques comme récemment *La journée de la jupe*, les nombreux documentaires et ouvrages (témoignages ou enquêtes)[90] ont permis une prise de conscience médiatique des conditions de vie des femmes dans les quartiers de la politique de la ville.

[90] Samira Bellil, *Dans l'enfer des tournantes*, 2002. *Le livre blanc des femmes des quartiers*, 2001. Adil Jazouli, *Les années banlieue*, 1992. Hélène Orain & Philippe Claudon, *L'amour n'a plus droit de cité*,

Dès lors, un effort considérable doit être engagé en direction des garçons pour les éduquer à l'égalité et au respect de la liberté des filles. L'école est le lieu privilégié de cette éducation. Sans doute un effort d'information mérite également d'être entrepris en direction des parents.

Enfin, il conviendrait de développer à direction des femmes immigrées, en particulier dès l'accueil sur les plateformes de l'OFII et dans les centres de Protection Maternelle et Infantile (PMI), une information sur l'importance du contrôle des naissances et de la contraception. Même si les questions des relations sexuelles et du corps sont délicates à aborder, on ne doit pas exclure les femmes immigrées du bénéfice de ce droit à la maîtrise de leur fécondité.

Une sous-information des jeunes filles en matière de contraception explique pour partie de fréquents recours à l'avortement. En revanche, pour certaines jeunes filles, devenir mère confère un statut social. Toutefois, souvent sans formation ni travail et vivant grâce aux aides sociales, elles reproduisent pour leurs enfants un enfermement dans l'exclusion sociale.

Dans les ZUS, le nombre de ménages monoparentaux dans les quartiers est de 25% pour 15% dans les unités urbaines Cette surreprésentation régulièrement présentée comme un indicateur de pauvreté résulte, pour une bonne part, d'une absence d'information sur la maîtrise de la fécondité. Les études statistiques[91] sur la pauvreté témoignent de l'importance du facteur de monoparentalité, mais également dans les comportements d'échec scolaire ou délictueux des "jeunes", terme difficile à cerner sociologiquement. Faute d'études plus précises sur la dimension immigrée des familles monoparentales, il n'est guère possible de rendre compte plus précisément de ce phénomène fréquemment évoqué lors de nos déplacements.

Ces situations individuelles ne favorisent pas l'intégration de ces femmes ni de leurs enfants. Il convient, tout en rappelant aux pères leurs obligations vis-à-vis de leurs enfants,

---

(documentaire, 2004). Association Voix d'elles rebelles. Mario Morelli Di Popolo, *Banlieue Gay*, (documentaire, 2005). Cathy Sanchez, *La cité du mâle*, (documentaire, 2010).

[91] INSEE 2008.

de développer davantage l'information dans les quartiers pauvres et de rendre effective l'accès à la contraception pour toutes.

Recommandations :

N°18 - Le Haut Conseil à l'intégration recommande que le Ministère en charge de la Santé et l'Institut National de la Prévention et Education pour la Santé, développe une communication sur la contraception en direction des populations immigrées. Une telle information devrait être également développée en direction des femmes immigrées dans les centres de PMI.

N°19 - Dans le même temps, il recommande de conforter le réseau d'associations qui s'est constitué à l'occasion de la Grande Cause Nationale de l'année 2010 consacrée à la lutte contre les violences faites aux femmes[92]

Mariages forcés polygamie, mutilations sexuelles: des situations numériquement limitées mais intolérables.

Il n'est pas inutile de souligner que ces situations ont été révélées par des associations de défense des droits des femmes immigrées, alors que les associations généralistes de soutien aux immigrés passaient ces faits sous silence par crainte de stigmatisation, voire par respect des "différences culturelles".

Les mariages forcés

S'agissant des mariages forcés, de nombreuses mesures ont déjà été adoptées dont certaines étaient recommandées ces dernières années par le Haut Conseil, et en particulier:

[92] Faisaient partie de ce réseau, par exemple, des associations comme le Planning Familial, les Centres Nationaux d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles, la Commission pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles, etc.

- l'âge nubile porté de 16 à 18 ans par la loi du 4 avril 2006[93] ;

- le délai de la communauté de vie nécessaire pour souscrire la déclaration de nationalité française porté de deux à quatre ans, et de trois à cinq ans, si le conjoint étranger ne réside pas en France depuis trois ans ,par la loi du 24 juillet 2006 précitée, relative à l'immigration et à l'intégration ;

- l'audition préalable des futurs époux, en France comme à l'étranger, ou encore la possibilité d'empêcher la transcription d'un état civil français des mariages à l'étranger, en cas d'opposition du Parquet. Cette transcription est une condition pour l'obtention d'une carte de séjour, ou la naturalisation, prévue par la loi du 14 novembre 2006[94], relative au contrôle de la validité des mariages.

Ces mesures ont pour objectif de décourager les mariages forcés, blancs ou "gris" ceux (où l'un des deux conjoints est de bonne foi).

La fraude au mariage, pour obtenir un titre de séjour ou la nationalité française, est bien entendu sanctionnée par le retrait de la carte de résident en cas de rupture de la vie commune (dans les quatre ans qui suivent la célébration du mariage). De même, l'enregistrement de la déclaration de nationalité peut être contesté par le ministère public pour fraude dans les deux ans qui suivent son constat (la cessation de communauté de vie entre époux dans les douze mois suivant l'enregistrement constitue une présomption de fraude – article 26.4 du Code civil).

Plus généralement, le Haut Conseil étant attaché à l'égalité de traitement entre hommes et femmes y compris, bien entendu pour les étrangères résidant durablement en France, recommande que la loi du domicile s'applique en matière de mariage, de dissolution de mariage, et d'autorité parentale[95]. Il observe qu'il a fallu attendre une décision de la Cour

---

[93] N°2006-399 renforçant la prévention et la prévention des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.
[94] N°2006-1376.
[95] Ce qu'il a formulé dès son rapport de 1992, établi sous l'autorité de M. Marceau Long, comme dans son avis de 2003 précité, comme d'ailleurs dans le rapport de Mme Nicole Ameline, en 2004 sur le droit des femmes immigrées.
[96] Première chambre civile, 17 février 2004, (cinq arrêts, Bulle. n°46 à 50).
[97] Article 3 du Code Civil.
[98] Affaire Lies Hebbag , Nantes, juin 2010.
[99] Nomenclature code JLM DOO1 facturé 55,71 euros alors que le secteur privé annonce un montant de 1800 à 2000 euros.
[100]Décision cassée par la Cour d'Appel de Douai le 16 novembre 2008.

de Cassation de 2004 pour que les tribunaux français refusent de prendre en compte le régime de la répudiation entre deux étrangers résidents durablement en France[96]*. Ainsi notre pays rejoindrait des pays comme la Grande-Bretagne et les pays scandinaves, pour qui le statut personnel est rattaché à la loi du domicile.*

Recommandation n°20:

Le Haut Conseil recommande que la loi[97] ***rende d'ordre public, les dispositions régissant le mariage, la dissolution du mariage et l'autorité parentale afin d'être applicable aux résidents étrangers installés durablement dans notre pays.***

La polygamie

Depuis la loi du 24 août 1993 précitée, la polygamie constitue un obstacle à la délivrance du titre de séjour au titre du regroupement familial comme au renouvellement de la carte de séjour. Alors que, depuis 1993, le nombre de familles polygames aurait du se tarir, du fait de l'augmentation des flux en provenance des pays d'Afrique subsaharienne, non seulement les couples formés antérieurement à cette législation se maintiennent (les opérations de décohabitation sont restées limitées et s'apparentent malheureusement trop souvent à un aménagement de la polygamie) mais de nouvelles familles polygames continuent à se former. Les épouses, souvent en situation irrégulière, s'échangent éventuellement les titres de séjour ou les cartes vitale ce qui n'est pas sans entraîner des difficultés, entre autres, pour l'état civil des enfants.

Ici encore, il est regrettable que l'on ne puisse disposer de statistiques précises sur cette situation. Les organismes pouvant disposer de ses données, en particulier les CAF et les centres des impôts, refusent par principe de les recenser. Pourtant, en raison de leur taille, ces familles sont toujours connues au niveau local par les Centres communaux d'action sociale ou les caisses des écoles. L'absence de contrôle, voire la complaisance des services sociaux, au nom de la compassion pour ces femmes et ces enfants, conduisent à fermer les yeux sur des situations et des pratiques illégales.

Ces situations révélées au grand public à l'occasion de faits divers[98] traduisent pourtant un abus manifeste du système de protection sociale français. Au delà de l'abus des aides financières, il convient de lutter contre ces situations qui soumettent les femmes à un statut inégalitaire. De plus, les conditions de logement, d'éducation, et globalement de vie, des familles polygames freinent ou empêchent l'intégration des enfants.

Recommandations

N°21 - Le Haut Conseil recommande que le rapport du gouvernement au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration et d'intégration mentionne les données relatives au retrait des titres de séjour au motif de situation de polygamie.

N°22 - Le Haut Conseil demande que le ministère de la justice publie les chiffres relatifs à l'application de l'article 375.9-1 du code civil qui dispose que le juge des enfants puisse ordonner que les prestations familiales soient versées à une personne physique ou morale qualifiée, dite "déléguée aux prestations familiales", et en particulier dans les situations de polygamie.

En outre, des couples, contournant l'interdiction de contracter un autre mariage avant la dissolution du premier, demandent à ce qu'il soit procédé au seul mariage religieux. Cette pratique semble se développer dans les milieux intégristes musulmans.

N°23 - Le HCI rappelle qu'il est interdit de célébrer un mariage religieux en l'absence de mariage civil préalable. En conséquence il recommande que soit rappelée auprès de toutes les autorités religieuses l'article 433-21 du Code pénal qui dispose que: "Tout ministre d'un culte qui procédera, de manière habituelle, aux cérémonies religieuses de mariage sans que ne lui ait été justifié l'acte de mariage préalablement reçu par les officiers de l'état civil sera puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende"

Les mutilations sexuelles

S'agissant des mutilations sexuelles concernant les populations originaires d'Afrique subsaharienne, le Haut Conseil se félicite des progrès qui ont été accomplis en termes d'informations et de sanctions, notamment pour celles commises à l'occasion des vacances dans le pays d'origine (loi Ameline du 4 avril 2006 précitée).

En outre, sous l'impulsion de Xavier Bertrand, alors ministre de la santé, a été encouragée la prise en charge des opérations de réparation gynécologique dans un certain nombre de CHU (Rouen et, Lyon par exemple). Il convient cependant de maintenir une mobilisation et une vigilance des acteurs (PMI, médecine scolaire, pédiatres,, associations) pour prévenir et dissuader les mutilations pratiquées dans les pays d'origine.

En revanche, Le Haut Conseil est plus que circonspect sur la prise en charge des actions de réparation des hymens (hymenoplastie) proposées par de nombreuses cliniques privées. En effet, répondre à cette demande de réparation entretient une conception archaïque de la femme. En outre, il apparaît que certains actes sont pris frauduleusement en charge par la sécurité sociale bien que l'assurance maladie précise que cet acte ne peut être remboursé s'il est effectué pour convenance personnelle[99]. Plusieurs milliers d'interventions seraient effectuées chaque année dont une partie prise en charge par l'assurance maladie sous des nomenclatures diverses. Dans des cliniques où l'opération est réalisée, les médecins facturent l'acte à d'autres titres comme la pose de stérilet ou avec la mention vague "chirurgie intime".

En dépit de la condamnation de ces pratiques par le Conseil national des gynécologues obstétriciens, la complicité d'une partie du corps médical, au prétexte de protéger les jeunes filles de l'opprobre familial, est inacceptable. Il en va de même de la délivrance de "certificat de virginité", contrevenant aux dispositions des articles 441-7 et 441-8 du Code pénal.

L'opinion publique a également été choquée par la décision du 1er avril 2008 du Tribunal de Grande Instance de Lille, infirmée par la suite[100], annulant à la demande du conjoint,

un mariage pour erreur sur "les qualités essentielles du conjoint", en application de l'article 180 du code civil, en raison de la non virginité de l'épouse.

Ces comportements témoignent d'une difficulté à s'adapter à l'évolution des mœurs, mais aussi d'une regrettable tendance à rechercher des "accommodements déraisonnables".

Au cours des vingt dernières années, de nombreuses formations initiales ou continues des écoles nationales (Ecole nationale de la magistrature, Ecole nationale de la santé publique, écoles d'infirmière et d'assistantes sociales …) ont inscrit dans leur programme des formations de sensibilisation à l'interculturalité. Si le Haut Conseil mesure l'intérêt de mieux connaître des différences culturelles d'origine dans de nombreuses professions publiques, il paraît nécessaire d'inclure également dans ces programmes des formations aux valeurs républicaines, pour prévenir d'éventuelles dérives.

Recommandation n°24

Le Haut Conseil recommande que les Grandes écoles nationales professionnelles intègrent dans leur programme une sensibilisation au respect des valeurs républicaines.

La laïcité questionnée par les pratiques de l'intégrisme islamique

Le Haut Conseil à l'intégration a été créé en 1989 à la suite de la première "affaire du voile" dans un collège de Creil. En posant à nouveau la question de la relation entre islam et laïcité républicaine, le HCI n'entend certainement pas stigmatiser les musulmans. Il fait le constat que c'est l'islam, pratiqué par un nombre significatif de Français ou d'immigrés qui interpelle aujourd'hui notre société sécularisée par certaines de ses pratiques. Si une importante communauté hindouiste vivait en France, à l'instar du Royaume Uni, des problèmes de même nature pourraient se poser. Ainsi serait-il sans doute difficile pour la société française d'admettre que les corps des défunts soient brûlés sur des bûchers et les

cendres jetées dans les rivières comme en Grande Bretagne qui tolère que les cendres soient jetées dans la Tamise[101].

Le nombre de musulmans en France n'est pas précisément connu, cette donnée ne faisant pas l'objet de statistiques publiques. Faute de données précises, le nombre de six millions est souvent avancé par les médias. Il correspond à la somme estimée des personnes issues directement ou indirectement de pays de culture musulmane (pays du Maghreb, Turquie, certains pays d'Afrique subsaharienne) résidant en France. Tous ne sont pas pour autant des croyants pratiquants.

Pour sa part, l'enquête TeO précitée observe dans son chapitre consacré au sentiment religieux que 45% des personnes résidant en France métropolitaine âgées de 18 à 50 ans se déclarent agnostiques ou athées, tandis que seuls 19% des immigrés et 23% des descendants de deux parents immigrés se déclarent sans religion marquant ainsi une grande différence avec la population majoritaire (49%) et les descendants de couples mixtes (48%). *Si le catholicisme reste la principale religion en France avec 11,5 millions de personnes âgées de 18 à 50 ans s'en réclamant (soit 43% de la population), les musulmans forment désormais la première religion minoritaire avec 2,1 millions de fidèles ce qui paraît bien loin de certaines estimations avancées dans le débat public. On compte moins de 500 000 protestants, 150 000 bouddhistes et 125 000 juifs.*

Deux points méritent selon le Haut Conseil d'être soulevés ici : les conditions de la pratique du culte musulman et la visibilité de l'islam dans l'espace public.

Sur le premier point, depuis vingt ans, le Haut Conseil s'est interrogé, sur la place de l'islam en France. Dès son premier rapport de 1991[102], il tenait à affirmer les principes de la République devant servir de cadre à la politique d'intégration. A cet égard, il évoquait déjà la question de l'articulation entre laïcité et islam : *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 préférence, pour imposer leur façon de penser et leur mode de vie. L'importance de ces problèmes est telle que le*

[101] Courrier international, 28/11/2004.
[102] La Documentation française 1991 : *Pour un modèle français d'intégration*.

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 son rapport *Liens culturels et intégration* de mars 1992[103], la question de l'islam est abordée dans le chapitre II «L'intégration culturelle, diversité et cohésion » et invite à faire des efforts pour que l'islam trouve sa place dans la société française notamment « en adaptant notre loi ». Jugeant les avancées insuffisantes, Roger Fauroux, Président du HCI (1997-2001) choisit la question de l'islam pour un rapport spécifique «*L'Islam dans la République*» publié en 2000[104] dans lequel le Haut Conseil invite l'Etat «*à garantir le respect de la liberté religieuse, à consentir de nombreux accommodements*». Enfin, le Haut Conseil rédige *un projet de charte de la laïcité dans les services publics* en 2006[105], qui a trouvé sa réalisation dans la circulaire du Premier ministre du 13 avril 2007.

Dans le cadre de ses différents rapports, le Haut Conseil a fait de nombreuses propositions dont certaines ont été reprises en matière de représentation, de construction de mosquées, de formation des imams, d'aumôneries et enfin de carrés musulmans.

En 2000, le HCI avait préconisé la création d'un organisme représentant les musulmans de France, à l'instar du Consistoire pour la communauté juive créé en 1807 par Napoléon Bonaparte. Après de nombreuses et difficiles négociations, le Conseil français du culte musulman (CFCM) a été créé le 3 mai 2003. Aujourd'hui, admis comme interlocuteur à part entière des pouvoirs publics, le Haut Conseil ne peut qu'encourager le CFCM à mener à bien sa mission fédérative dépassant les origines nationales des musulmans de France. C'est également au CFCM qu'il appartient de faire comprendre et accepter le cadre constitutionnel laïque et républicain à ceux qui se considèrent comme musulmans.

Le Haut Conseil avait également préconisé que les pouvoirs publics, sans contrevenir aux principes de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat, facilitent la construction de mosquées. Dans une déclaration du 6 décembre 2009, le ministre de l'Intérieur, ministre des cultes[106], a indiqué que l'islam disposait désormais de 2 368 lieux

[103] La Documentation française 1992, rapport officiel.
[104] La Documentation française, rapport officiel.
[105] Rapport du HCI 2006, avis : *Charte de la laïcité dans les services publics*, La Documentation française.
[106] Réponse de Brice Hortefeux, Assemblée Nationale, 6 décembre 2009.

de cultes dont près de 500 mosquées à la fin 2009, pour 900 lieux de cultes en 1985. De ce point de vue, le bilan est positif, la progression spectaculaire et l'on peut considérer que "l'islam des caves", appartient aujourd'hui au passé. Au regard de ces chiffres, le Haut Conseil, sans ignorer des difficultés locales, et en particulier au nord de Paris, à Marseille et à Toulouse, s'interroge sur le déficit important de mosquées que certains soulignent souvent. Sans ignorer quelques difficultés locales, il faut relever qu'il est possible de faire se succéder plusieurs offices les jours d'affluence. En à peine plus de 20 ans, la progression du nombre de lieux de cultes musulmans est manifeste ; elle mérite d'être soulignée.

Les mosquées en Europe

Il est difficile de disposer d'informations officielles et mises à jour sur le nombre de mosquées en Europe. Le journal La Croix, dans un article du 10 octobre 2007 recensait 1 600 lieux de cultes et mosquées en Grande Bretagne pour 2,4 millions de musulmans ; et en Allemagne 2 600 lieux de cultes dont 159 mosquées pour 3,4 millions de fidèles.

Par ailleurs, la formation des imams reste une question récurrente mais délicate, car l'Etat français n'a pas à intervenir dans cette formation qui relève de la seule responsabilité du culte musulman. Néanmoins, l'Etat a encouragé la création de centres de formation. L'offre est actuellement limitée à l'Institut théologique de la Mosquée de Paris ouvert en octobre 1994 et à deux centres de formation de l'Union des organisations islamiques de France (UOIF) : l'Institut européen des sciences humaines (I.E.S.H.) installé dans la Nièvre qui a ouvert ses portes en 1992, et son antenne, du même nom, située à Saint-Denis. D'autres centres de formation sont nés en 2006 le centre Shâtibî à Lyon, et à Lille, l'Institut Avicenne. Par ailleurs, à l'Institut catholique de Paris, une formation universitaire *interculturalité religions et laïcité* a été ouverte, s'adressant aux cadres cultuels comme aux cadres associatifs et travailleurs sociaux notamment. Aujourd'hui, il est vrai que les instituts existants ne paraissent pas répondre pleinement aux attentes et aux besoins de la

communauté musulmane. Sur 1 200 imams en France, 80% sont de nationalité étrangère, dont un bon tiers ne parle pas français[107], ou très difficilement.

Recommandations

n°25 - Le Haut Conseil souhaite, qu'à terme, le CFCM coordonne les formations des cadres religieux (imams et aumôniers principalement) en France et assure la validation de leurs contenus.

n°26 –Le Haut Conseil recommande que les imams étrangers bénéficiaires d'une carte de séjour spéciale délivrée par le ministère de l'intérieur en application d'accords internationaux bilatéraux, soient soumis aux dispositions du contrat d'accueil et d'intégration (apprentissages linguistique et civique) comme les autres étrangers autorisés à résider durablement en France.

S'agissant des aumôniers, bien que la loi du 9 décembre 1905 précitée, ait posé le principe selon lequel *La République ne reconnaît, ni ne salarie aucun culte,* cette même loi a prévu une exception : *pourront toutefois être inscrites aux budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.*

Dans ces établissements, les aumôniers ont la charge d'assurer, , le service du culte auquel ils appartiennent et d'assister les patients en exprimant la demande ou par l'intermédiaire de leur famille, ou encore ceux qui, lors de leur admission, ont souhaité déclarer appartenir à tel ou tel culte. Des services d'aumônerie peuvent être mis en place pour chaque culte qui le demande, en fonction des besoins exprimés ou recensés par l'établissement hospitalier, social ou médico-social concerné. Quel que soit le culte auquel ils appartiennent, les aumôniers sont recrutés ou autorisés par les chefs d'établissement sur proposition des autorités cultuelles dont ils relèvent en fonction de leur organisation interne : évêchés,

[107] Frank Fregosi, Chargé de recherche au CNRS, intervention lors du colloque de la Fondation Res Publica du 14 février 2005 – *Islam de France, où en est-on?*

consistoires israélites central, régionaux ou locaux, aumônier national hospitalier du conseil français du culte musulman ou des conseils régionaux du culte musulman [108] .

Ces dispositions relatives à la présence d'aumôniers dans les structures de soins sont valables également pour toutes les structures dites "fermées". Ainsi, au sein des prisons, le principe fondamental de la liberté religieuse est respecté : chaque détenu doit pouvoir satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, morale ou spirituelle. Les aumôniers et auxiliaires bénévoles d'aumônerie intervenant au sein des établissements pénitentiaires fixent, en accord avec le chef d'établissement, les jours et heures des offices. Ils célèbrent les offices, administrent les sacrements. Les cultes sont célébrés au sein des établissements pénitentiaires dans une salle polyvalente, une chapelle (dans les prisons très anciennes) ou dans une salle polycultuelle (dans les nouveaux établissements). Ces salles sont partagées entre les différentes aumôneries. Quatre grandes confessions interviennent au sein de l'administration pénitentiaire : catholique, protestante, israélite et musulmane. On compte aujourd'hui dans les établissements pénitentiaires près de 150 imams ce qui, semble-t-il, est encore insuffisant pour répondre à la demande.

Dans l'armée, un décret du 30 décembre 2008 [109]a modifié le statut des aumôniers militaires afin de créer une aumônerie pour le culte musulman. Ces aumôniers, nommés par le ministre de la défense sur proposition du CFCM, sont principalement affectés aux opérations extérieures et doivent, comme leurs homologues des autres religions, être titulaires du baccalauréat ou d'un titre équivalent et posséder les aptitudes requises pour être officiers.

En outre, dans ces structures (prisons, armées, hôpitaux) sont prévues, dans la mesure du possible, des plats respectueux des obligations religieuses.

Enfin, une des revendications exprimée par nombre de musulmans concerne la possibilité d'enterrer leurs défunts en France déclarant souvent "être obligés" de retourner en terre d'islam à défaut de carrés musulmans dans l'enceinte des cimetières. Selon le CRCM Rhône-Alpes[110], 80% des Musulmans décédés en France seraient rapatriés dans leur pays

[108] CIRCULAIRE N°DHOS/P1/2006/538 du 20 décembre 2006
[109] Décret n°208-1524 du 30 décembre 2008 relatif aux aumôniers militaires
[110] Etude du CRCM de Rhône Alpes

d'origine. La revendication de carrés musulmans dans l'enceinte des cimetières se heurte à la loi du novembre 1881 sur "la liberté des funérailles" établissant un principe de non discrimination dans les cimetières. Cette loi a supprimé l'obligation de prévoir une partie du cimetière, ou un lieu d'inhumation spécifique pour chaque culte. Ce principe de neutralité a été confirmé par la loi du 9 décembre 1905 et rappelé par de nombreuses circulaires[111].

En 2008, le ministre des cultes a toutefois demandé aux préfets que les maires soient encouragés à créer des espaces ou carrés confessionnels dans les cimetières tout en précisant que : *l'espace ne doit pas être isolé des autres parties du cimetière par une séparation matérielle de quelque nature qu'elle soit, conformément à la loi du 14 novembre 1881, précitée. Toutefois, l'ensemble des règles et prescription en matière d'hygiène et de salubrité, […] l'inhumation directement en terre et sans cercueil ne peut être acceptée*[112] . Depuis lors, des carrés ont été crées dans plus de 80 communes respectant notamment l'orientation vers la Mecque. De plus, pour répondre à l'interdiction de la crémation, des ossuaires spécifiques ont été créés.

Pour le Haut Conseil, il n'appartient pas à l'Etat d'aller au-delà dans l'organisation des modalités de fonctionnement du culte musulman. Reste néanmoins la question du financement de la pratique de l'islam par des fonds étrangers qui se pose toujours avec acuité. La création d'un fonds unique pour les œuvres de l'islam amorcé en 2005 mériterait d'être réexaminée sans délai[113]. En tout état de cause, il convient sur toutes ces questions d'asseoir encore la légitimité du CFCM qui doit être l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, même si le Haut Conseil est conscient des difficultés de représentation comme de ses contradictions et de sa fragilité intrinsèque.

[111] En dernier lieu, la circulaire du ministère de l'intérieur du 19 février 2008
[112] En application de l'article R 2213-15 du Code Général des Collectivités Territoriales
[113] Statuts signés le 21 mars 2005

Recommandations

N° 27 - Le Haut Conseil recommande que le CFCM et les CRCM soient reconnus comme les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics pour toutes les questions relevant de la pratique religieuse de l'islam (formation des imams, certification des aumôniers, etc.).

N°28 – Le Haut Conseil recommande au Gouvernement de favoriser la relance de la Fondation pour les œuvres de l'islam de France qui devrait gérer en toute transparence les dons privés, en particulier étrangers, effectués principalement pour la création et l'entretien des lieux de culte musulman et subventionner la formation des imams.

Sans considérer que toutes les difficultés antérieurement signalées pour l'exercice du culte musulman soient entièrement résolues, le Haut Conseil considère néanmoins que des progrès très significatifs ont été accomplis depuis vingt ans.

Au-delà des questions d'exercice du culte musulman, une des principales difficultés de la pratique de l'islam dans un pays laïque et sécularisé comme la France, tient au fait que cette religion s'accommode moins facilement que d'autres aujourd'hui d'une séparation du public et du privé, dans la mesure où elle entend régir l'ensemble des actes de la vie quotidienne des pratiquants.

Islam et islamisme [114]

On nous rétorquera qu'il est impossible de séparer les individus de leur religion et que la

[114] *Le Monde*, 26 février 2011, *S'ouvrir à l'autre: oui. A son idéologie : non* - André Grjebine, directeur de recherche à Science-po, centre d'études et de recherches internationales

plupart des personnes d'origine musulmane ne sont ni fondamentalistes ni extrémistes. C'est exact. Pour les uns, la religion est un guide de vie personnel, qui ne devrait pas les empêcher de respecter les règles républicaines et d'accepter un examen critique, fût-il sévère, de leur religion. Pour d'autres, il s'agit de remettre en cause la laïcité, voire d'introduire la charia dans les pays dans lesquels ils vivent. L'islam se transforme alors en islamisme. La religion gagne du terrain moins par des actes de violence, en arrachant progressivement une concession après l'autre.

C'est bien à ce processus qu'il convient de résister pour préserver notre modèle de société. On ne peut accepter, sous prétexte de respect des minorités, que des communautés soient soumises aux préceptes inspirés par l'usage politique d'une religion, ni que des mouvements intégristes imposent à imposer à l'ensemble de la société une autocensure, synonyme de régression du droit d'expression et donc, de critique.

Si, au plan national, nous l'avons vu, les musulmans pratiquants sont en nombre relativement limité, on a relevé qu'ils se trouvent concentrés dans les zones urbaines comme l'Ile de France, Rhône- Alpes, PACA et dans l'est. En outre, l'enquête TeO souligne que plus de 3/4 des immigrés musulmans et de leurs descendants ont "un degré de religiosité beaucoup plus élevé" que les autres religions[115]. Enfin, ils souhaitent plus fréquemment afficher leurs convictions dans l'espace public. Cette survisibilité trouble un pays où l'expression religieuse s'est faite discrète depuis plus de 50 ans. Cette confrontation entre deux manières de voir est source de nombreuses incompréhensions, voire de rejets. En outre, l'apparition de conflits géopolitiques, du terrorisme islamiste et le développement de formes fondamentalistes de l'islam revendiquées par des groupes minoritaires, ne contribuent pas à apaiser les crispations.

A cet égard, de nombreux enseignants nous ont indiqué, notamment au cours de nos déplacements préparatoires à notre avis précité sur l'école, que la question de l'islam était devenue, dans beaucoup de zones urbaines à fortes concentrations immigrées, une source

[115] Voir également les travaux du CEVIPOF de 2005 sur le *Rapport au politique des Français issus de l'immigration*, de Sylvain Brouard et Vincent Tiberj

de revendications et de conflits perturbant nombre de services publics. Sans ignorer que d'autres religions puissent avoir des revendications incompatibles avec le bon fonctionnement du service public, force est de constater que c'est au nom de l'islam, dans sa version intégriste, que se manifestent, par exemple, le refus de participer à des activités sportives ou à des sorties scolaires, ou encore à des demandes spécifiques de repas religieux, et ce dès la maternelle, voire en crèche.

C'est aussi au nom de l'islam que sont réclamés des lieux de culte dans des lieux semi-publics (entreprises, cités universitaires, etc.…) ou que des chaînes de restauration rapide ont ouvert des restaurants servant de la viande hallal à l'exclusion de toutes autres viandes (certains Quick, tous les KFC, etc.). De même, la consommation de viande dans la restauration collective scolaire devient sujette à revendications. Il est acquis depuis longtemps que les enfants, se réclamant de l'islam ou du judaïsme, à la demande de leurs parents, bénéficient de repas de substitution. Mais, cette solution apparaît encore insuffisante à un certain nombre d'élèves et de parents qui, dès lors, pétitionnent pour introduire le hallal à l'école ou choisissent de déserter les cantines scolaires. Il nous a été également signalé que des pressions avaient conduit certaines crèches publiques à servir des petits pots de bébé hallal. La diffusion de campagnes de communication pour la viande hallal[116], l'affichage de sites de rencontres musulmans[117] sont des exemples de manifestations communautaristes du religieux dans l'espace public qui peuvent heurter l'opinion. Ces revendications, certes minoritaires, concourent néanmoins à rendre visible l'islam sous un jour revendicatif. En outre, bien que le marché hallal soit présenté comme une source importante de gain financier[118], la recherche du profit peut-elle se faire en feignant d'ignorer le risque de repli communautaire?

Jusqu'où peut-on aller ? Si la majorité se doit de respecter les minorités, la République affirme que les règles sont les mêmes pour tous. De tels replis communautaires interrogent la mixité et la convivialité citoyenne qui sont la norme dans la République française. Au demeurant, le HCI partage le point de vue exprimé par Mohammed Moussaoui, président du CFCM qui a déclaré[119] que *dans le contexte actuel, le CFCM met toutefois en garde les*

[116] "Fier d'être halal"
[117] Campagne d'affichage du site communautaire Inch Allah.com la Croix et Libération 11 janvier 2011.
[118] Marché estimé à 5,5 milliards d'euros selon une étude du Cabinet marketing Solis
[119] Le Monde 5 janvier 2011.

musulmans contre tout ce qui peut attiser les tensions, qu'il s'agisse des demandes de viande hallal dans les cantines, de temps ou de salle de prière sur le lieu de travail, de lieux de culte imposants ou jugés ostentatoires.

Ces vingt dernières années ont été fortement marquées par la question de l'"affichage" des convictions musulmanes dans l'espace public, particulièrement par la problématique du voile islamique (hijab) qui a fait l'objet de deux lois. La première, celle du 15 mars 2004 précitée a légiféré sur le port de signes religieux ostensibles par les élèves au sein des établissements publics scolaires. La seconde loi du 11 octobre 2010[120] adoptée à la suite du travail de la mission parlementaire présidée par le député André Gérin[121], a pour objectif d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public. Elle concerne ici les femmes portant le voile intégral (niqab) hors du domicile privé, ce que précise la circulaire du Premier ministre datée du 3 mars 2011.

En dépit de cette législation, la question de la pratique de l'islam, et plus particulièrement de l'intégrisme islamique, continue d'interroger notre société.

Ainsi en va-t-il de la liberté vestimentaire. Invoquer de s'habiller comme on l'entend est l'apanage des sociétés modernes, à condition bien entendu de respecter certaines règles de décence. La problématique vestimentaire ne concerne pas que les femmes musulmanes. De plus en plus nombreux sont les hommes portant des tenues identifiables : barbe salafiste, calotte sur la tête, tunique blanche jusqu'aux genoux. En outre, dans des entreprises publiques ou semi-publiques comme la SNCF ou la Ratp, des politiques de recrutement dites de "diversité" ont conduit à accepter le port de signes religieux, en particulier les barbes islamiques. Ces entreprises, par leur statut, avaient jusqu'alors respecté les principes de neutralité similaires à celles de la fonction publique.

Le législateur doit-il courir sans cesse derrière les excès et la surenchère de l'inscription religieuse dans notre société ? Au-delà des strictes réponses juridiques, ces questions émergent sur des aspects concrets de la vie quotidienne et non sur des enjeux philosophiques ou théologiques. Certains préfèrent minorer l'importance de ces frictions.

[120] Loi n°2010-1192 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public;
[121] Rapport remis le 26 janvier 2010.

Cependant, les conflits se multipliant, dans l'entreprise ou dans d'autres espaces publics, le Haut Conseil a souhaité apporter des réponses pragmatiques à ces tensions fragilisant durablement la cohésion de notre société, il a remis ainsi au Premier ministre 12 recommandations sur l'expression religieuse dans les espaces publics.

Recommandation n°29

Le Haut Conseil rappelle qu'il a remis au Premier ministre en février 2010 un avis sur l'expression religieuse dans les espaces publics de la République, comprenant 12 recommandations.

Il rappelle qu'au-delà de l'application du principe de laïcité dans les services publics, le respect de la liberté religieuse, principe également de valeur constitutionnelle, ne doit pas conduire certains groupes à imposer de manière radicale leur religion aux autres et que la discrétion s'impose comme une bonne pratique de " vivre ensemble".

En outre, la création, au sein du Haut Conseil, à la demande du Président de la République, d'une mission laïcité, constitue un appui pour développer une pédagogie de la laïcité dans les trois fonctions publiques.

La laïcité étant un principe constitutionnel, le législateur ne doit pas être conduit à définir en permanence, en réponse au cas par cas, toutes les règles de la vie civile, de la naissance à la mort, de la crèche à l'entreprise. Ce n'est pas tant de nouvelles lois dont la France a besoin, même si elles s'avèrent parfois incontournables, que d'une pédagogie de la laïcité afin que chacun soit libre de croire ou de ne pas croire, de pratiquer sa croyance sans imposer ses convictions dans l'espace public. Cette acceptation de la laïcité est la condition d'un avenir apaisé.

TROISIEME PARTIE :
PROMOUVOIR LE MODELE REPUBLICAIN ET CONFORTER LES NOUVELLES POLITIQUES D'INTEGRATION

S'Interroger sur l'efficacité des politiques qui accompagnent l'intégration en France des immigrés et de leurs enfants amène au préalable à réfléchir, même brièvement, à leurs fondements au regard d'autres modèles principalement en Europe et en Amérique du Nord.

Quels principes ont structuré jusqu'à ce jour la société française et notre Etat-nation ? Poser cette question revient à se demander quelles histoires et valeurs communes nous proposons à l'adhésion des étrangers installés durablement en France? Etre Français, comme l'a écrit récemment Mona Ozouf "*est souvent une décision, mais aussi un héritage et compose constamment le choisi, avec le reçu ou le subi*"[1].

Cet héritage, toujours fragile, vient de ce que notre nation à défaut d'unité "ethnique" ou linguistique, voire religieuse, est pour l'essentiel le fruit d'un volontarisme étatique continu pour toujours créer et recréer son unité, la Révolution française ne constituant pas, de ce point de vue, une rupture[2]. C'est sans doute pourquoi notre pays est si souvent cité comme la quintessence de l'Etat nation, et que depuis trente ans, la décentralisation d'une part, et la construction européenne d'autre part, perturbent nos certitudes.

C'est ainsi, par exemple, que l'Etat s'est opposé très tôt à la puissance de l'Eglise, en affirmant dès le Moyen-âge la doctrine gallicane, puis a imposé un édit de tolérance aux factions religieuses de 1598, jusqu'à la constitution civile du clergé de 1792, puis le concordat de 1801, et enfin la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905. De même, la langue française a été reconnue comme langue officielle de notre pays par l'ordonnance de Villers Cotterets du 10 août 1539. C'est en outre la République qui a affirmé son indivisibilité, par opposition à toute faction qui revendiquerait une part de souveraineté. Elle a assuré dans le même temps l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine, "race" ou religion, sans autre distinction que celles résultant des mérites et des talents.

---

[1] Le Point, 13 janvier 2011"*Pourquoi nous n'arrivons pas à faire cohabiter nos différentes identités?*"
[2] Voir le célèbre ouvrage d'Alexis de Tocqueville *L'Ancien régime et la Révolution.*

Il est donc naturel que, fidèle à cet héritage, l'intégration soit la continuation de ces politiques publiques qui, par le passé, ont unifié les provinces et assuré l'égalité et la cohésion entre les Français par un consensus sur les valeurs républicaines.

Schématiquement, à l'opposé de notre "nation d'intégration" forgée par l'Etat et inscrite dans une longue histoire, l'Amérique du Nord, à l'origine peu peuplés, a privilégié la réussite économique et sociale comme facteur d'intégration, en laissant coexister sur un même sol des populations pouvant être régies par des droits différents. Ainsi, les Etats-Unis ont pu concilier les principes universels du préambule de sa constitution tout en reconnaissant la ségrégation raciale affirmée par la jurisprudence de la Cour Suprême, "Plessy contre Fergusson" de 1896, à l'origine de la doctrine appelée paradoxalement "séparés mais égaux", tout comme aujourd'hui, dans une logique de réparation, elle reconnaît des pratiques dites de discriminations positives à l'égard des afro-américains, même si elles sont actuellement en très fort recul. En effet, depuis l'arrêt Bakke, la Cour Suprême américaine rejette la référence aux quotas et ne retient la diversité que comme objectif, en particulier dans le recrutement des étudiants. En outre, dans cinq Etats, la politique de discrimination positive (affirmative action) a été rejetée par référendum (Californie en 1996, Floride et Washington en 2000, Michigan en 2006, Nebraska en 2009). Enfin, la Cour Suprême considère que "la recherche par les écoles (publiques) d'un objectif estimable (la diversité ethnique) ne veut pas dire qu'elles sont libres d'effectuer une discrimination sur la base de la race pour l'atteindre[3]".

Ce modèle nord américain se différencie encore, très logiquement, par le rôle d'interface entre l'Etat et l'individu que jouent officiellement les communautés ou minorités y compris, bien entendu, les communautés immigrés.

Le modèle multiculturaliste remis en cause en Grande-Bretagne.

[3] 28 juin 2007, arrêt *Parents involved in community schools v. Seattle school district n°1 et al.*

En Grande Bretagne, les attentats islamistes de juillet 2005 à Londres ont conduit à la mise en doute de l'approche multiculturaliste. Les gouvernements successifs, travailliste de Tony Blair comme conservateur de David Cameron, en ont jusqu'à présent tiré les conséquences dans le seul domaine d'une plus stricte maîtrise des flux migratoires. En effet, découvrant que les responsables de ces attentats étaient des citoyens britanniques, le gouvernement s'est préoccupé de définir ce qui constituait le "britishness". Mais faute de consensus, ce projet n'a pas abouti.

Encore récemment[4], le Premier ministre britannique, rejoignant en cela l'analyse et les propos de la Chancelière allemande Angela Merkel, tenus en octobre 2010, a appelé à *tourner la page sur les politiques du passé qui ont échoué*, et ne plus tolérer ceux qui bafouent les valeurs de démocratie et de liberté.

Cette analyse rejoint celle de Trevor Phillips, Président de la Commission pour l'Egalité Raciale au Royaume Uni, dès 2005 : *Nous avons trop privilégié l'expression de l'identité historique des minorités ethniques aux dépens de leur loyauté envers la Grande-Bretagne d'aujourd'hui. C'est une erreur. […] Nous sommes une société de plus en plus ségréguée. Dans chaque municipalité, nous avons encouragé, chaque groupe particulier, chaque minorité à vivre dans son environnement, dans son centre communautaire, au nom du respect de leur différence. En fait nous avons renforcé leur isolement*[5]

Pour sa part, l'Union européenne, pour qui l'intégration des ressortissants de pays tiers constitue une politique de coopération renforcée, après avoir hésité entre ces deux modèles, semble avoir retenu l'approche française, même si, les minorités en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Suède par exemple sont reconnues en tant que telles. Nous verrons dans les paragraphes suivants, à travers quelques exemples, qu'à la suite du Conseil "Justice et affaires intérieures" de l'Union du 19 novembre 2004, ayant adopté des conclusions qui définissent les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrés dans l'Union européenne et du pacte européen pour l'immigration du 4 novembre 2008, les

[4] 5 février 2011.
[5] Entretien avec Trevor Phillips, Le Monde, 12 novembre 2005, p.10.

politiques d'intégration des Etats membres s'influencent fortement et tendent désormais à converger[6].

S'agissant de la France, il a paru néanmoins nécessaire au début des années 2000 de conforter les acteurs de l'intégration des immigrés en France, en particulier du fait de l'affaiblissement de certains d'entre eux qui ne contribuaient plus, comme par le passé, à une bonne intégration d'une immigration profondément renouvelée du fait de ses caractéristiques familiales et extra européennes évoquées dans la première partie du présent avis. Il s'agit tout particulièrement de la fragilisation de l'école et du travail, en raison d'un chômage de masse et de la précarisation de l'emploi (sans compter la disparition en 1995 du service national), alors que dans le même temps s'effondrait, par exemple, le parti communiste ayant longtemps structuré la vie des communes ouvrières.

L'élément déclenchant de ce qu'on a appelé "la refondation de la politique d'intégration" a été sans conteste l'élection présidentielle d'avril/mai 2002 qui a placé au second tour le candidat de l'extrême droite, anti-immigration.

Très concrètement, à compter de 2003, l'Etat, dans la tradition française évoquée précédemment, a mis en place des dispositifs autour du parcours individuel d'intégration: de la demande de visa familial, à l'accueil en France, puis lors de la demande de carte de résident, et enfin de l'acquisition de la pleine citoyenneté au travers de la nationalité française. Parallèlement, notre pays a renforcé ses principes fondateurs et tout particulièrement ceux d'égalité et de non discrimination avec la création d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), et de laïcité. Il a en outre favorisé la prise de conscience d'une histoire commune en créant la Cité nationale de l'Histoire de l'immigration (CNHI).

Ce sont ces choix politiques et les différents dispositifs mis en œuvre dont il convient aujourd'hui de faire le bilan.

[6] Voir l'avis du HCI de 2006 : *Analyse comparative des différents modèles d'intégration en Europe*, La Documentation Française, Rapport annuel.

3.1 – L'accueil des primo-arrivants : la réussite incomplète du contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

Le contrat d'accueil et d'intégration

S'appuyant sur le rapport du Haut Conseil à l'intégration pour l'année 2000[7], une politique d'accueil est créée pour l'accueil des nouveaux immigrés entrant légalement en France (hormis les étudiants dont une des conditions de la venue est la connaissance de notre langue et qui n'ont pas vocation de s'installer en France et les ressortissants des pays de l'Union européenne). Cela constitue sans conteste une phase clé du processus d'intégration. S'inspirant directement du modèle canadien, et plus précisément québéquois, elle comprend, tout d'abord, un contrat d'accueil et d'intégration (CAI)[8] généralement d'une durée d'un an, qui offre gratuitement[9] aux immigrés qui en ont besoin, une formation linguistique de 400 heures maximum, pour tous une formation civique d'une journée, ainsi qu'une présentation du mode de vie en France d'une journée également, un accompagnement social le cas échéant et, depuis le 1er janvier 2009, une évaluation des compétences professionnelles. Expérimenté à partir de juillet 2003, le contrat a été généralisé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005[10]. Le respect du CAI conditionne depuis le 1er janvier 2007, en application de la loi du 24 juillet 2006[11], le renouvellement de la première carte de séjour et l'obtention de la carte de résident de longue durée. Les deux autres éléments de ce dispositif d'accueil sont la création du service public de l'accueil sur l'ensemble du territoire, et d'une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem)[12] de près de mille agents[13].

---

[7] Rapport au Premier ministre pour 2000, *Les parcours de l'intégration*, La Documentation française, 2001.

[8] 101 217 contrats ont été signés en 2007 (source Anaem). Ne sont pas concernés les ressortissants des pays de l'Union européenne et les étudiants principalement.

[9] Cette gratuité constitue une exception en Europe.

[10] La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration l'a rendue obligatoire à compter du 1er janvier 2007

[11] N°2006-1626 relative à l'immigration et à l'intégration.

[12] L'Anaem résulte d'une fusion par la loi du 18 janvier 2005 précitée, de l'Office des migrations internationales (Omi) et de l'association Service sociale d'aide aux émigrés (Ssae) financée pour l'essentiel par l'Etat et dont les compétences et l'implantation territoriale sont complémentaires de l'Office. L'Agence est devenue l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), en application de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

[13] En plus de cette politique d'accueil, il existe des dispositifs de scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France. Depuis 1970, dans le premier degré, des classes d'initiation (CLIN) regroupent les enfants en âge d'être scolarisés du CP au Cm². Dans le second degré, selon que les élèves ont été ou non déjà scolarisés dans leur pays d'origine, ils intègrent une classe d'accueil pour élèves non scolarisés antérieurement (Cla-Nsa) ou une classe d'accueil (Cla)

La formation civique et linguistique en Allemagne

Au regard du dispositif français d'accueil mis en œuvre depuis 2003, la loi allemande sur les migrations entrée en vigueur en 2005, apparaît plus ambitieuse par les moyens mis en œuvre.

L'élément principal est un cours obligatoire de langue et de culture, avec un examen final que l'immigrant doit passer pour prolonger son permis de séjour. Ce cours organisé par le gouvernement et financé en partie par l'Etat (donc payant quand-même pour les participants), vise à apprendre aux étrangers la langue, l'histoire, la culture et le système judiciaire de l'Allemagne. Il comprend 945 heures (600 heures de cours de langue de base, 30. heures de cours de langue niveau avancé et 45 heures de cours socioculturels). Celui échoue à l'examen, doit reprendre le cours autant de fois que nécessaire pour obtenir le certificat de réussite.

Recommandation n°30

Le Haut Conseil demande au Gouvernement de reconsidérer le dimensionnement du dispositif du contrat d'accueil et d'intégration, afin de se rapprocher de l'importance des moyens mis en œuvre en Allemagne, quitte à envisager un abandon de la gratuité et une prise en charge partielle par les migrants eux-mêmes.

La mise en place du CAI a si bien réussi que plus de 500 000 contrats ont été signés depuis sa création jusqu'au début de l'année 2010.

Le dernier rapport d'activité de l'OFII disponible, correspondant à l'année 2009, fait apparaître que 97 736 personnes originaires de 150 nationalités, ont été signataires du CAI. Les ressortissants du Maghreb représentent 37,2% des signataires (Algériens : 17,4%; Marocains: 13,45% et Tunisiens:6,4%), viennent ensuite les Turcs (5,6% des signataires),

les Maliens (5,2%), les Congolais (Brazzaville+RDC) (4,4%), les Camerounais (2,9%), les Chinois (2,8%), les Ivoiriens (2,7%), et les Sénégalais (2,7%).

Avec 54 728 personnes, les femmes représentent la majorité des signataires. L'âge moyen des signataires en 2009 est de 31,8 ans.

Les signataires membres de famille de Français (conjoints+parents d'enfants Français+ascendants ou enfants) représentent à eux seuls 48,8% des signataires contre 14,5% pour la catégorie liens personnel et familiaux, 9% pour les travailleurs, 8,5% pour les bénéficiaires du regroupement familial ; et 12,6% pour les réfugiés, apatrides et les membres de leur famille.

Les prestations fournies sont loin d'être négligeables. Il s'agit pour la formation civique obligatoire de 4 686 séances en 2009 et de 1 994 séances d'information non obligatoires de 6 heures sur la vie en France dont a bénéficié 36% du public concerné. S'agissant de l'apprentissage du français, 21 970 personnes, soit 22,5% des signataires, se sont vus prescrire une formation linguistique dans le cadre du CAI, ce qui représente 6 458 681 heures de formation correspondant à une prescription moyenne de 297 heures par bénéficiaire. Concernant les bilans de compétences professionnelles, leur nombre était de 55 618 en 2009. Enfin, 14 970 signataires du CAI (soit 15,3%) ont bénéficié d'une assistance sociale.

Le budget global des dépenses engagées par l'OFII correspondant au contrat d'accueil et d'intégration s'élève à 47 millions d'euros dont 24,5 correspondent au coût de la formation linguistique.

La mise en place rapide d'une vraie politique d'accueil des immigrés dans notre pays ne doit cependant pas faire oublier que plus de 2 millions et demi d'étrangers, en particulier les femmes issues de l'immigration familiale arrivées avant 2006, n'ont disposé d'aucun accompagnement particulier.

En outre, depuis son rapport de 2001 préconisant la création de ce contrat d'accueil, le Haut Conseil a accompagné la mise en place de ce dispositif en recommandant diverses améliorations dont certaines méritent d'être reprises[14] et complétées.

Tout d'abord, le Haut Conseil à l'intégration s'est interrogé sur le champ d'application du CAI. Il a observé, en premier lieu, qu'en dépit de l'accord du 27 décembre 1968 signé entre l'Algérie et la France et relatif à "la circulation, l'emploi et le séjour des ressortissants algériens sur le territoire français" instaure un régime juridique spécifique, les Algériens bénéficient du contrat d'accueil et d'intégration. Il constitue aujourd'hui la première nationalité signataire de ce contrat (17,24% des signataires en 2009). En second lieu, il s'est interrogé sur l'impossibilité, aujourd'hui, de faire bénéficier du CAI les ressortissants de l'Union européenne en application des principes de liberté de circulation et d'installation au sein de l'Union. Or, si certains pays ont encore une tradition francophile et francophone comme la Pologne ou la Roumanie, ce n'est pas le cas du plus grand nombre, par exemple 500 000 britanniques résident de France de façon permanente.

Recommandations

N°31 - Le Haut Conseil à l'intégration recommande, lors de la prochaine révision de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 précité, de prendre acte de la pratique observée, en rendant obligatoire le contrat d'accueil et d'intégration pour les ressortissants algériens souhaitant s'installer durablement en France.

N°32 - Par ailleurs, il souhaite que les ressortissants des pays membres de l'Union européenne, installés également durablement et récemment en France, puissent, à leur demande, bénéficier de ce contrat.

Le Haut Conseil rappelle son attachement à l'apprentissage du français dans le cadre du CAI. C'est le plus sûr moyen de lutter contre l'enfermement culturel, social et professionnel

[14] Et en particulier dans son rapport annuel, pour 2005.

des immigrés entrant dans notre pays. Il note les efforts importants réalisés par l'OFII pour professionnaliser la formation linguistique. Les migrants qui ont échoué aux épreuves du test, se voient ainsi prescrire une formation linguistique, obligatoire ; elle peut atteindre 400 heures au maximum. A l'issue de leur formation, ils sont inscrits à une session d'examen du diplôme initial de langue française (DILF), diplôme de l'Education nationale créé en application de la loi du 24 juillet 2006 (décret n°2006-1629 du 29 décembre 2006). Ce diplôme correspond au niveau A1.1 évoqué supra. Il présente l'intérêt de constituer la première étape d'un parcours de certification des compétences en français langue étrangère que prolongent le diplôme d'étude (DELF) et le diplôme approfondi de langue française (DALF).

Par ailleurs, la question récurrente de la place de la formation civique en amont des formations linguistiques reste posée. Cette formation est souvent mal comprise du fait de problèmes d'interprétariat. Pour cette même raison, elle est coûteuse. Le Haut Conseil note que nous pourrions nous inspirer du programme "suédois pour immigrés" (SFI), mis en place en 1991, qui utilise des textes de formation civique pour l'apprentissage de la langue.

Recommandations

N°33 - Le Haut Conseil recommande que, comme en Suède, le volet civique de la formation soit inclus dans le cadre des cours de français pour ceux qui n'ont pas le niveau linguistique suffisant.

N°34 - Le Haut Conseil à l'intégration souhaite également que la décision prise par le Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, en octobre 2010, relative à la constitution de groupes linguistiques homogènes, participant aux modules de formation civique et de formation "Vivre en France" du contrat d'accueil et d'intégration, soit effectivement appliquée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

N°35 - Le Haut Conseil recommande que pour harmoniser la formation civique réalisée par des opérateurs choisis à l'issue de marchés publics, l'OFII prenne en charge directement, chaque année, une journée de formation des formateurs.

N°36 – Enfin le Haut Conseil recommande que les formations linguistiques deviennent obligatoires dès le passage sur les plateformes d'accueil et ne puissent être reportées qu'en cas de maladie.

Lors de visites de terrain, d'auditions de préfets et d'élus locaux, il a été constaté une absence complète de transmission d'information aux maires sur l'installation dans leur commune, de primo-arrivants résidents. A été avancé un obstacle juridique lié à la transmission d'informations détenues par l'OFII, et soulevé, nous a-t-on dit, par la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL). Cette absence d'information constitue un obstacle sérieux à la mise en œuvre d'une gestion continue de l'intégration des immigrés notamment lorsqu'ils bénéficient d'un soutien social spécialisé de l'OFII, n'étant pas relayé par les services sociaux de droit commun au terme du CAI.

Recommandation n°37

Le Haut Conseil à l'intégration recommande que la CNIL soit saisie expressément de cette question de la transmission par l'OFII d'informations aux maires, ou à tout le moins des services sociaux de l'OFII à ceux de droits communs (CCAS) sur l'installation des primo-arrivants dans leurs communes. Ainsi, serait assuré le continuum entre la prise en charge des primo-arrivants par l'Etat et l'OFII, dans le cadre du CAI, et celle des services municipaux de droit commun.

Une obligation encore virtuelle

Nous l'avons vu, la suppression de l'attribution de la carte de résident de plein droit est allée de pair avec la mise en place du CAI dont le respect conditionne, pour partie, sa délivrance et de même le premier renouvellement de la carte de séjour. Cependant, le Gouvernement paraît avoir eu la tentation de faire de la connaissance de notre langue et des valeurs de la République une condition pour la délivrance d'un visa de long séjour dans le pays d'origine.

Cette proposition s'inspirait très directement de la législation néerlandaise de 2005 après la révision, de la loi Win de 1998, prévoyant que, pour obtenir un permis de résidence permanent les étrangers réussissent un examen linguistique et civique dans le pays d'origine.

N'étant pas allé au bout de cette logique, la loi française du 20 novembre 2007[15] prévoit que les membres de familles demandant à rejoindre la France bénéficient, dans leur pays de résidence, d'une évaluation de leur degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République, et, si le besoin en est établi, d'une formation gratuite dans le domaine de connaissance dont l'insuffisance est constatée, d'une durée maximale de deux mois avant la délivrance de son visa. La délivrance du visa est subordonnée à la production d'une simple attestation de suivi à cette formation.

Si cette démarche s'inscrit bien dans la perspective d'une amélioration de l'intégration des primo-arrivants, le HCI regrette qu'il subsiste de grandes différences de traitement des migrants. Une représentation de l'OFII dans les pays d'origine existe, comme au Maroc, en Tunisie, en Turquie, au Mali, au Sénégal et au Canada. Dans d'autres pays, l'OFII a pu conventionner avec un organisme délégataire, la plupart du temps des Instituts culturels français et des Alliances françaises. Restent néanmoins les pays de faible migration vers la France qui ne disposent encore d'aucun organisme support de ces formations.

[15] N°2007-1631 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile en faveur des migrants familiaux.

Plus grave, le Haut Conseil s'étonne que bien que le CAI soit devenu obligatoire depuis le 1er janvier 2008, le manque de respect du contrat ne soit pas effectivement sanctionné par le refus de renouveler une première carte de séjour, ou d'attribuer une première carte de résident. Le rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration et d'intégration[16] de décembre 2010, indique cependant que *la circulaire du 19 mars 2008 relative au suivi individualisé des contrats d'accueil et d'intégration et conséquences à tirer de la méconnaissance de ce contrat sur le droit au séjour a donné aux préfets des instructions sur ce point. L'impact de cette mesure n'est pas encore connu, d'une part, parce que les formations linguistiques, qui sont les plus susceptibles de faire l'objet de défaillances, peuvent se dérouler sur dix-huit mois à deux ans, d'autre part, du fait de la nécessité de créer préalablement à ces constats un dispositif informatique de suivi de cette mesure.*

Recommandation n°38

Le Haut Conseil à l'intégration recommande que les travaux créant un lien informatique entre les fichiers de l'OFII et ceux du Ministère de l'intérieur (AGEDREF[17]) soient engagés sans délai, afin que les sanctions pour non respect du contrat d'accueil et d'intégration soient effectives dans les meilleurs délais.

3.2 – L'égalité des droits : quelle est la place de la lutte contre les discriminations dans la politique d'intégration?

Une mission fragilisée

Les difficultés rencontrées par certains immigrés, voire leurs enfants, dans leur parcours d'intégration en France et en tout premier lieu les discriminations dont ils peuvent faire

[16] Etabli en application de l'article L111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
[17] Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

l'objet, ont longtemps été ignorées par les politiques publiques. Après la Marche des Beurs pour l'égalité et contre le racisme de l'automne 1983, puis la création de SOS Racisme en 1984, les pouvoirs publics ont pris conscience de l'importance d'engager une politique d'égalité de traitement. Depuis, le débat s'est cristallisé sur les descendants d'immigrés et la lutte contre les discriminations, puis dans les dernières années, sur la promotion de la diversité.

A la suite du traité d'Amsterdam et de son article 13, la France a développé une politique volontariste en matière de lutte contre les discriminations en application de la loi Guigou du 16 novembre 2001[18]. Préconisée depuis la fin des années 1990 par de nombreux rapports[19], la création d'une autorité indépendante habilitée à intervenir contre toutes les formes de discriminations a fait l'objet d'une mission de préfiguration confiée à Bernard Stasi, médiateur de la République, ancien ministre, le 2 juin 2003. Les préconisations de son rapport[20] ont été fidèlement reprises par la loi du 31 décembre 2004 créant la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), qui s'inspire, parmi les nombreux modèles européens, du Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR)[21].

Trois choix politiques méritent ici d'être relevés. Tout d'abord, la loi prévoit que la Haute autorité est compétente pour traiter toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international, et non les seules discriminations raciales comme ce fut longtemps le cas, en Grande-Bretagne par exemple[22]. Ensuite, l'objectif est de répondre à la principale difficulté rencontrée en matière de discrimination : la preuve[23]. Enfin son efficacité est mesurée par la prise en charge effective des victimes et la réparation individuelle (civile comme pénale)[24].

---

[18] Loi n° 2001-1066 relative à la lutte contre les discriminations

[19] Rapport 1997 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme ; rapport 1998 du Haut Conseil à l'intégration : *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité* ; rapport 1999 de Jean-Michel Belorgey, conseiller d'Etat, *Lutter contre les discriminations.*

[20] 16 février 2004.

[21] Créé par la loi du 15 février 1993.

[22] Commission pour l'égalité raciale (CRE) instituée en 1976.

[23] Ainsi la loi du 31 décembre 2004, précitée, a aménagé la charge de la preuve.

[24] 10 734 dossiers traités en 2009, dont 28,5% relatives aux discriminations en raison des origines (rapport d'activité 2009 HALDE).

Malgré les critiques que le Haut Conseil partage sur certaines des délibérations de la HALDE, et en particulier le fait qu'elle se soit autorisée parfois, en l'absence de textes et de jurisprudence[25], à dire le droit en se substituant au juge, il souhaite que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 créant les Défenseurs des droits ne fragilise pas cet instrument de lutte contre les discriminations.

Recommandation n°39

Le Haut Conseil à l'intégration recommande que soit clairement identifiée, au sein du Défenseur des droits, la politique de lutte contre les discriminations ainsi que les résultats obtenus.
Il demande également à ce que le Défenseur des droits dispose de la compétence, des moyens humains et financiers relatifs à la prévention des discriminations qui sont aujourd'hui détenus par l'ACSE.

La promotion de la diversité, jusqu'où?

Au cours des trente dernières années, l'immigration autrefois majoritairement européenne et masculine s'est diversifiée et féminisée essentiellement, du fait de l'immigration familiale. Les indicateurs retenus dans la première partie du présent avis montrent que les différentiels entre la population majoritaire et les immigrés s'estompent progressivement, et plus encore avec les descendants d'immigrés.

Est ainsi à l'œuvre dans notre pays l'un de ses principes fondamentaux : l'égalité, qui est d'abord un principe de non discrimination. Tous les individus, Français et étrangers installés régulièrement et durablement dans notre pays, quels que soient leur sexe et leur

[25] C'est le cas, par exemple, de la délibération n°2007-117 du 14 mai 2007 qui rappelle que *ni le principe de laïcité, ni celui de neutralité du service public ne s'opposent a priori à ce que des mères d'élèves portant le foulard collaborent, en leur qualité de parents, au service public de l'enseignement dans le cadre d'activités éducatives et de sorties scolaires, le refus de principe apparaissant susceptible de caractériser une discrimination dans l'accès à une activité bénévole fondée sur la religion ;* or ces collaborateurs occasionnels du service public sont assimilés aux agents en particulier en bénéficiant d'une assurance en cas d'accident.

origine, ont les mêmes droits. Ce principe n'a pas empêché la mise en place des dispositifs pour combler des inégalités réelles en visant l'égalité des chances. *En effet, le principe d'égalité impose seulement qu'à des situations semblables soient appliquées les mêmes règles et(…) il n'interdit pas qu'à des situations non semblables soient appliquées des règles différentes*[26]

En matière scolaire, nous l'avons vu, ces dispositifs d'application territoriale ont largement concerné les immigrés et leurs descendants. Cependant, la permanence des inégalités sociales[27] et l'activisme d'associations ont conduit à s'interroger sur la transposition en France des politiques nord-américaines d' "affirmative action", expression traduite par "discrimination positive". Ce concept, qui s'appuie notamment sur une analyse ethno raciale de la société, heurte le principe républicain d'égalité devant la loi. Des sondages notamment de l'Institut CSA[28] ont montré qu'autant l'attachement à l'égalité pour tous est fort, autant l'idée que certains, en raison de l'origine ethnique, puissent bénéficier d'un traitement plus favorable, est beaucoup plus controversée (idée mal acceptée par 47% contre 44%).

Dès lors c'est le terme "diversité", qui a été privilégié et bénéficie d'une forte médiatisation ces dernières années. Il est présenté à la fois comme un état de la société française et comme une valeur à promouvoir dans différents espaces : professionnels, éducatifs, médiatiques et culturels comme politiques.

Nul ne peut contester la réalité de la diversité de la société française d'aujourd'hui. Le Haut Conseil est évidemment favorable aux politiques qui visent à promouvoir l'égalité des chances et lutter contre toutes les discriminations. En revanche, il s'interroge quand, sous couvert de cette politique, l'objectif se réduit à ne concevoir la diversité qu'au profit des seules minorités dites "visibles", sans prendre en compte d'autres variables, et en particulier sociales. De plus, les politiques de la diversité se traduisent trop souvent par la promotion

[26] Conseil constitutionnel décision n°80-128 du 21 janvier 1981.
[27] Par exemple l'étude : *Le recrutement social de l'élite scolaire en France. Evolution des inégalités de 1950 à 1990*, Michel Euriat, Claude Thélot, Revue française de sociologie, 1995. Ciblée sur quatre grandes écoles (Polytechnique, l'Ecole normale supérieure, HEC et l'ENA), constate une régression dans le recrutement social de l'élite scolaire. Alors que 29% des élèves de ces écoles étaient d'origine "populaire" au début des années 1950, ils ne sont plus que 9% quarante ans plus tard.
[28] La France et la discrimination positive, 17 décembre 2006.

de cas exemplaires de réussites, numériquement limités, sans chercher à réduire les inégalités pour le plus grand nombre.

Il convient de préciser s'il est besoin, que les femmes ne constituent pas une minorité. Aussi, il nous parait inexact de justifier des mesures à l'intention de minorités à partir de mesures prises pour résorber les inégalités entre les hommes et les femmes.

Il en va tout autrement des politiques de prévention des discriminations à raison des origines comme d'égalité des chances, sur la base de critères économiques et sociaux. Trois domaines que sont l'emploi, les médias et la politique, illustrent utilement cette distinction. Dans le domaine de l'emploi, cette question de la diversité sera traitée à l'occasion de l'avis, en 2011, que nous a confié le Premier ministre. De façon anticipée et limitée, il est possible d'évoquer deux expériences déjà significatives : la charte et le label Diversité.

Ainsi, en janvier 2004, à la suite du rapport publié par l'Institut Montaigne "Les oubliés de l'égalité des chances", coécrit par Yazid Sabeg et Laurence Méhaignerie, Claude Bébéar, président de cet institut, mais également du groupe de surveillance du groupe AXA, a proposé, le 22 octobre 2004, une charte de la diversité à 33 entreprises et PME qui en seront les premiers signataires.

Cette charte qui a suscité une indéniable dynamique, exprime la volonté d'agir des entreprises pour mieux refléter dans leurs effectifs la diversité de la population française. Par delà l'objectif philanthropique, l'objectif économique est bien présent, dès lors que *sur le long terme, une équipe diversifiée permet de mieux comprendre les attentes de ses différents types de clientèles, de pénétrer de nouveaux marchés*. C'est cette logique de marketing ethnique que, depuis une décennie, les groupes L'Oréal, Nestlé ou encore Carrefour par exemple, ont développé au plan international.

Cependant, de notre point de vue, cette charte souffre d'une double faiblesse. D'une part, elle s'appuie sur une analyse ethno raciale de la société avec une logique de résultat et non comme l'égalité des chances dans une logique de moyens. Dans l'introduction au mode d'emploi de la charte de la diversité, Claude Bébéar écrit en effet *Nos entreprises sont dans les faits les institutions qui en France intègrent le plus grand nombre de personnes qui*

appartiennent aux "minorités visibles ; et le document précise : *Ce terme s'inspire du modèle canadien qui reconnaît et définit ainsi les minorités visibles : "Font partie des minorités visibles les personnes autres que les autochtones qui n'ont pas la peau blanche".*

D'autre part, si on mesure bien l'impact immédiat en termes de communication et de notoriété de la signature d'une telle charte pour les entreprises, le Haut Conseil observe que son efficacité est incertaine compte tenu de son caractère non contraignant puisqu'elle incite simplement à mettre en œuvre une politique de ressources humaines diversifiées.

Notre second exemple est celui du "label diversité", créé par l'Etat en 2008[29]. Ce dernier a demandé, en 2007, à l'Association Nationale des Directeurs des Ressources Humaines (ANDRH), de construire et tester un label concernant tous les types de discriminations, à l'exception de l'égalité entre les hommes et les femmes (Label égalité professionnelle), faisant déjà l'objet d'un label géré par le ministère du travail.

Depuis sa création, le "Label Diversité" a été attribué à 254 entreprises privées et publiques ou à des organismes publics. Il concerne plus de 15.000 sites de travail et près de 770.000 salariés, soit plus de 3% de la population active.

Si l'on peut adresser à ce label une critique c'est qu'il met en évidence les progrès d'entreprises peu investies auparavant dans la diversité au détriment d'entreprises pionnières.

En revanche, sa crédibilité tient au fait qu'une norme a été élaborée en parallèle par l'AFNOR et publiée en septembre 2008. Dans une logique d'obligation de moyens et non de résultat, le label consiste à répondre précisément aux items d'un cahier des charges spécifique et se soumettre à l'avis d'une commission externe multipartite composée d'experts et de parties prenantes. Il est délivré aux organismes pouvant attester de leur exemplarité en matière de non discrimination. Enfin, une évaluation régulière de la gestion des ressources humaines de l'organisme bénéficiaire du label est réalisée tous les trois ans et peut aboutir à son retrait.

[29] Décret n°2008-1344 du 17 décembre 2008 relatif à la création d'un label en matière de promotion de la diversité et des préventions des discriminations dans le cadre de la gestion des ressources humaines et à la mise en place d'une commission de labellisation.

Cette logique d'obligation de moyens avec pour objectif la non-discrimination dans l'accès à l'emploi et la promotion de la diversité a également été retenue par "la charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique" signée le 2 décembre 2008 par les ministres chargés de la fonction publique et le président de la HALDE.

Recommandation n°40

Afin de conforter les outils de promotion de la non-discrimination, le Haut Conseil recommande les trois mesures suivantes :

- Créer un label unique "égalité/diversité".

- Développer le label "égalité/diversité", en particulier en aidant les PME à l'obtenir par une participation financière des chambres consulaires

- Préciser la clause d'insertion sociale dans le Code des marchés publics[30], en ajoutant explicitement la promotion de la non-discrimination parmi les objectifs de cette clause.

Quant aux médias, le Haut Conseil est bien conscient qu'ils sont placés plus directement encore devant un impératif de promotion de la diversité. Beaucoup considèrent qu'ils doivent refléter la réalité sociale, et aider à "déconstruire" les stéréotypes de la société française. Depuis la fin des années 1990, cette injonction adressée aux médias par des associations ou des groupes de réflexion, comme le Club Averroès fondé en 1997, explique la nomination dans les médias audiovisuels de responsables de la diversité, d'observatoires, et la création de prix de la diversité.

A la suite du colloque organisé par le Haut Conseil à l'intégration et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) en avril 2004, intitulé *les Ecrans pâles? Diversité culturelle et*

[30] Article 14 du Code des marchés publics

culture commune dans l'audiovisuel[31] et les émeutes dans les quartiers de novembre 2005, le CSA s'est vu confier par la loi[32], une mission de veille auprès des éditeurs de services de radios et de télévisions pour que leurs programmations reflètent la diversité de la société française.

Quatre ans, après le rapport du CSA [33] pour 2010 s'est félicité des progrès réalisés, mais a déploré que les efforts restent encore à faire pour que la diversité de la société française soit correctement représentée à la télévision.

Le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA) a établi son rapport en observant les programmes (fictions, divertissements, informations) pendant une semaine, du 6 au 12 février 2010, sur 16 chaînes gratuites de la Télévision Numérique Terrestre (TNT).

Par rapport au premier baromètre (semaine du 8 au 14 juin 2009), "il y a une stabilité des chiffres de l'Observatoire de la diversité, soulignant qu'en terme de diversité des origines, la moyenne des "non blancs" présents à l'écran était comprise entre 12 et 13% sur l'ensemble des chaînes. "Il n'y a pas de taux idéal, mais ces 12-13% ne sont pas suffisants", a estimé l'ancien journaliste. "Ce chiffre, nous sommes sûrs que ce n'est pas assez. On doit encourager les chaînes à doubler ce chiffre", a renchéri Alain Méar, autre membre du CSA et vice-président de l'Observatoire de la diversité. Sur TF1, France 4 et TMC, "les résultats déjà satisfaisants ont été consolidés", a précisé Rachid Arhab, tandis que M6 s'illustre concernant les programmes d'information avec 24% de personnes perçues comme "non blanches".

Si le Haut Conseil est conscient de la spécificité des entreprises audiovisuelles et de la nécessité de renvoyer à ses publics une image qui ne soit pas en décalage avec la réalité sociale, il s'interroge sur la pertinence de l'objectif avancé par le CSA qui considère qu'il faut doubler le pourcentage de 12%. En outre, il conteste la terminologie choisie. Dans un pays comme la France qui ne reconnaît pas ses citoyens en fonction de leurs origines ou de leurs caractéristiques individuelles (couleur de peau, religion, opinion etc.), il est pour le moins contestable d'utiliser une terminologie racialiste. Cette classification ethno-raciale,

[31] Acte du colloque, La Documentation française, décembre 2004.
[32] Loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.
[33] Décembre 2010 Baromètre de la diversité

venue des Etats-Unis, est dangereuse en ce qu'elle habitue les Français à réfléchir en catégorie de race. Pour le HCI, loin de lutter contre les discriminations, elle alimente les tensions raciales dans notre pays. Arnaud Ngatcha, membre du Collège et directeur à France Télévision, concluait dans son audition qu'"en matière de diversité il faut savoir jusqu'où ne pas aller trop loin"[34].

Enfin, s'agissant de représentation politique, un courant d'opinions s'est également exprimé pour que les partis politiques présentent des candidats "de la diversité". Le Haut Conseil a participé, d'une certaine façon, à cette démarche depuis 2006[35]. Ne disposant pas d'information sur les lieux de naissance des intéressés, il a fait procéder à trois études statistiques, au moyen de la méthode patronymique, anonyme et non intrusive, pour essayer de mesurer le nombre d'élus issus de l'immigration aux élections municipales de 2001 et 2008, aux européennes de 2009, et aux régionales de 2004 et de 2010[36] . Dans le cas des élections municipales, le nombre d'élus, eux-mêmes ou dont les parents sont issus de l'immigration extra-européennes est faible puisque ceux-ci ne représentent que 6,68% de l'ensemble de l'échantillon, soit 2 343 élus sur un total de 33 649[37].

En revanche, on constate une forte 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).

Si l'on rapporte le pourcentage d'élus locaux issus d'une immigration d'origine extra-européenne au nombre de personnes immigrées et descendantes d'immigrées de même origine, la représentation paraît assez juste[38]. Il convient en effet de tenir compte de la très forte concentration des immigrés dans quelques régions : ainsi, en Ile-de-France, les élus issus d'une immigration extra-européenne représentent près de 11% des élus tandis qu'ils

[34] TF1 a bénéficié du label Diversité depuis décembre 2010 et France Télévision vient de le demander selon une logique de lutte contre les discriminations et non de promotion de la diversité.
[35] Colloque organisé avec Sciences-po , *Diversité et représentation politique*, le 28 octobre 2006 –acte du Colloque, La Documentation française, 2007.
[36] La Documentation française, rapport au Premier ministre remis en septembre 2009 et rapport de 2011 non encore publié.
[37] Etant entendu que ce résultat global est minoré par rapport à la réalité compte tenu du nombre d'inconnus(2,52%) et, du fait que les élus des communes d'outre-mer et ceux des communes de moins de 9 000 habitants ne figuraient pas dans l'échantillon (soit environ 35 000 communes);
[38] Selon l'Insee, 2, 2 millions d'immigrés vivant en France en 2007 sont originaires d'Afrique, 08% pour le reste du monde – et la moitié des descendants d'immigrés ont un parent né en Europe (3,25 millions) – *France, portrait social 2010*-

ne comptent que pour moins de 2% en Bretagne. Ces chiffres sont cependant minorés par le nombre de patronymes répertoriés comme "inconnus" (2%) selon la méthode employée, et par la perte du nom de famille pour les femmes mariées lorsque leur prénom n'indique pas une origine étrangère.

Recommandation n°41

Le Haut Conseil, soucieux de mesurer la place des Français d'origine étrangère en politique, sans recourir aux statistiques ethniques, invite les pouvoirs publics à introduire dans le répertoire national des élus une rubrique permettant de mentionner la nationalité et le lieu de naissance des parents des élus.

Toutefois, Le Haut Conseil tient à dire fortement que des déclarations sur ce sujet adoptent parfois un ton désagréable qui l'amène à s'interroger sur les dérives de la "diversité".

La France, bien qu'historiquement composée d'une population blanche, n'a jamais fait de la couleur de peau un critère pour être Français. L'immigration des trente dernières années qui a effectivement conduit à une augmentation de la proportion de Français d'origine africaine ou asiatique, n'induit pas que la France doive désormais se penser et se représenter en termes de couleur de peau ou d'origine ethno-raciale.

Nous avons vu dans la première partie du présent avis que la majorité des enfants d'immigrés adoptent des comportements qui les rapprochent beaucoup de ceux de leurs concitoyens. Il convient, en outre, de préciser que la grande majorité des Africains du sud-Sahel sont des migrants arrivés après les années 80 ; aussi toute comparaison avec les Afro-américains, descendants d'esclaves vivant aux Etats-Unis depuis plus de deux siècles au moins, est dénuée de sens.

Le Haut Conseil rappelle ici solennellement que, dans notre conception démocratique, chaque élu représente l'ensemble des citoyens et est porteur de l'intérêt général[39]. Il ne saurait y avoir, contrairement à d'autres Etats, de représentant d'une communauté ethnique ou religieuse. Par ailleurs, être élu ne s'improvise pas. L'apprentissage de la vie politique se fait, le plus souvent, au travers d'un engagement local, puis d'un long parcours de patience et de dévouement au profit de la collectivité. Notre pays doit préserver cette tradition et les élus locaux, tout particulièrement, ne doivent pas rentrer eux-mêmes dans des logiques communautaristes lors de la constitution des listes électorales. La compétence et le mérite doivent rester les critères de sélection quelles que soient les origines.

Les problématiques des "minorités visibles" en France vues par l'Ambassade des Etats-Unis[40].

L'ambassade de Paris a créé une stratégie d'engagement pour les minorités qui englobent, entre autres groupes, les populations musulmanes françaises…. Notre but est de motiver la population française à tous niveaux à augmenter ses efforts en vue d'atteindre ses propres idéaux égalitaires, et donc de promouvoir les intérêts nationaux américains…. Nous pensons que si la France, à long terme, ne propose pas assez d'opportunités et ne reflète pas fidèlement la représentation politique de ses minorités, elle deviendra un pays plus faible et plus divisé, peut-être plus enclin à des crises et à un repli sur soi, et donc un allié moins intéressant…Le but principal de notre stratégie de sensibilisation des minorités est d'engager la population française à tous niveaux à réaliser ses propres idéaux égalitaires.

Notre stratégie comporte trois grandes cibles : (1) la majorité, particulièrement els élites, (2) les minorités, avec une attention particulière à leurs dirigeants, (3) la population générale…

Premièrement, nous focalisons notre discours sur le problème des discriminations. Lorsque nous nous exprimerons en public sur la communauté des démocraties, nous

[39] Article 3 de la constitution du 4 octobre 1958 *aucune section du peuple, ne peut s'(…) attribuer l'exercice (de la souveraineté).*

mettrons en avant, parmi les qualités de la démocratie, le droit d'être différents, la protection des droits des minorités, la valeur de l'égalité des chances, et l'importance d'une représentation politique fidèle…. Nous continuerons à adopter, bien sûr, une attitude humble par rapport à notre propre situation aux Etats-Unis, mais continuerons néanmoins à souligner les bénéfices innombrables venant d'une approche proactive à une grande inclusion sociale, complimentant nos partenaires français sur toute mesure positive qu'ils prennent…

Deuxièmement, nous utiliserons l'outil de l'exemple… A l'ambassade, nous continuerons à inviter un large panel de la société française à nos événements, et éviterons d'organiser des évènements exclusivement réservés aux blancs ou aux minorités…

Troisièmement, nous continuerons nos efforts de sensibilisation des jeunes pour communiquer sur nos valeurs partagées avec les jeunes français de tous milieux socioculturels…En même temps que nous développons les possibilités de formation et d'échange pour les jeunes français, nous nous assurerons en continu que les échanges que nous soutenons sont ouverts aux minorités…

Quatrièmement, nous allons encourager les voix modérées de la tolérance à s'exprimer avec courage et conviction. En s'appuyant sur notre travail avec les deux sites Web de premier plan axés vers les jeunes musulmans de langue française-oumma.fr et saphirnews.com –nous soutiendrons, formerons et nous investirons dans des médias et des militants politiques qui partagent nos valeurs…

Enfin, un groupe de travail sur les minorités intégrera les discours, actions et analyses des sections concernées et des agences de l'ambassade. Ce groupe, travaillant de concert avec la"Youth Reach Initiative", identifiera et ciblera d'éventuels dirigeants et groupes influents dans notre proche public.

Compte tenu des objectifs propres de Etats-Unis et de l'instrumentalisation des "minorités visibles" en France, des membres du Haut Conseil sont étonnés que soit reconduit, en

[40] Extrait d'un Télégramme diplomatique de Charles Rivkin, Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique, nommé par le Président Barak Obama, le 1er juin 2009, publié par le Monde du 1er décembre 2010, (source Wikileaks).

2011, le programme expérimental "Jeunes ambassadeurs" financé conjointement par l'ambassade des Etats-Unis et l'ACSE, et jusqu'en 2010 mis en œuvre par l'association AFS, Vivre Sans Frontière, permettant à une vingtaine de jeunes des quartiers de la politique de la ville de devenir pendant quinze jour les ambassadeurs de leur culture aux Etats-Unis.

La France accorde à tous les résidents français et étrangers l'égalité des droits. Dans cette perspective, toutes les politiques participant à l'égalité, et en particulier celles d'égalité des chances, méritent d'être fermement soutenues.

En revanche, de nombreux représentants d'association, lors de nos déplacement en régions, en 2009 et 2010 nous ont déclaré que *bien qu'inscrit aux frontons de nos monuments nationaux et gravé dans le marbre de notre Constitution, (la devise républicaine) n'est pour eux, au quotidien, qu'une formule, non une réalité.*[41]. C'est ignorer que si la France promet à tous l'égalité des droits et des chances elle ne saurait garantir l'égalité réelle. Certes les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espoirs mis dans ces politiques d'égalité, mais ils ne sont pas pour autant négligeables.

3.3 – La citoyenneté : droit du sol et sentiment d'appartenance nationale

Le droit du sol

Au long de ses vingt ans d'existence, le Haut Conseil à l'intégration ne s'est pas prononcé sur les questions de la nationalité. Il faut néanmoins rappeler que Marceau Long, premier président du Haut Conseil (de 1989 à 1997) et vice président du Conseil d'Etat avait présidé la Commission de la nationalité. Le rapport de cette commission[42] qui avait procédé de nombreuses audiences publiques et télévisées, a servi de base à la réforme de 1993 (loi dite Méhaignerie), en instaurant notamment l'obligation, pour les jeunes nés étrangers en France, de manifester leur volonté de devenir Français. En effet, au cours de

[41] Amicus curiae ; *Comment dé ghettoïser les quartiers?*, note de juin 2009;
[42] *Etre Français aujourd'hui et demain*, février 1988.

ces auditions, nombre d'associations de jeunes issus de l'immigration avaient dénoncé le fait d'être "Français malgré eux".

C'est pour répondre à cette observation que la loi [43] a introduit pour les jeunes étrangers nés en France et scolarisés depuis au moins cinq ans, la nécessité de manifester sa volonté de devenir Français. Ainsi : *Tout étranger né en France de parents étrangers peut à partir de l'âge de seize ans et jusqu'à l'âge de vingt et un ans, acquérir la nationalité française à condition qu'il réside en France à la date de sa manifestation de volonté et qu'il justifie d'une résidence habituelle en France pendant les cinq ans qui la précèdent.*[44]

Cependant, la loi n°98-170 du 16 mars 1998 dite "Guigou" a supprimé la manifestation de volonté, mais permit dans le même temps d'accéder à la nationalité française pour les mineurs dès l'âge de 13 ans à la demande des parents, à 16 ans à titre personnel et à 18 ans automatiquement.

Ainsi, Tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans depuis l'âge de onze ans (Article 21-7 du Code civil).

L'article 21-11 du Code civil étendait cette possibilité: *L'enfant mineur né en France de parents étrangers peut à partir de l'âge de seize ans réclamer la nationalité française par déclaration, dans les conditions prévues aux articles 26 et suivants si, au moment de sa déclaration, il a en France sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans.*

Dans les mêmes conditions, la nationalité peut être réclamée, au nom de l'enfant mineur né en France de parents étrangers, à partir de l'âge de treize ans et avec son consentement personnel, la condition de résidence habituelle devant alors être remplie à partir de l'âge de huit ans.

---

[43] Loi n°93-933 du 22 juillet 1993 (article 21-7 du code civil modifiant l'ancien article 44 du code de la nationalité)

[44] Article 21-1 du Code civil, issu de la loi du 22 juillet 1993 précitée.

Depuis lors, les conditions d'accès pour les jeunes à la nationalité française n'ont pas été modifiées.

Déclarations enregistrées par le ministère de la Justice	2007	2008	2009
Déclarations anticipées (13 à17 ans)	26 945	25 639	23 771
Autres déclarations (18 ans et plus)	1 397	1 347	1 405
Acquisitions sans formalités	2 576	2 335	2 363
Ensemble	30 918	29 321	27 539

Cependant, de nombreux témoignages, notamment d'enseignants, révèlent que des jeunes Français d'origine étrangère se réclament de leur nationalité d'origine plutôt que de leur nationalité française. Cette attitude n'est pas liée à une ignorance de leur situation au regard de la nationalité mais, non sans provocation, à un rejet revendiqué de la France. Il se manifeste également au cours de matchs de football où des jeunes sifflent la Marseillaise et arborent fièrement le drapeau d'un autre Etat. Certains y ont vu des manifestations puériles, sans conséquences. Pour autant, ces expressions de rejet, voire de haine de la France se retrouvent également dans les textes de certains rappeurs[45]. La violence et la grossièreté de ces paroles ont rarement leur place dans les rapports officiels. Néanmoins, le HCI observe que ces textes diffamants, voire ouvertement racistes, n'ont jamais été condamnés, soit que personne n'ait jugé utile de saisir la justice, soit que celle-ci, saisie notamment par des syndicats de police, ait relativisé la portée de ces propos considérant qu'il s'agissait de liberté d'expression artistique.

Ces expressions extrêmes, si elles sont le fait d'une minorité des enfants issus de l'immigration, sont néanmoins révélatrices d'une fracture entre la société française et une partie de ces jeunes.

[45] A titre d'illustration : Groupe 113 **:***J'baise votre nation. En parlant de la police : A la moindre occasion, dès que tu le peux, faut les baiser.* Groupe sniper **:** *Pour mission exterminer les ministres et les fachos. Les frères sont armés jusqu'aux dents, tous prêts à faire la guerre. Bientôt à l'Elysée des arabes et des noirs au pouvoir. Faut que ça pète !* Ministere amer **:** *J'aimerais voir brûler Panam au napalm sous les flammes. J'ai envie de dégainer sur des faces de craies. Me retirer ma carte d'identité avec laquelle je me suis plusieurs fois torché.* Smala **:***Il faut leur niquer leur mère. On s'est installé ici c'est vous qu'on va mettre dehors.*

Pourquoi l'adhésion à la nation française des enfants d'immigrés ne va-t-elle plus de soi, alors qu'elle s'opérait massivement jusqu'à récemment du fait de la naissance en France et de la scolarisation,?

Les principes du droit du sol remontent à la seconde moitié du XIX siècle[46], quand l'immigration et la présence d'étrangers s'installant en France deviennent plus nombreuses. L'idée que des jeunes étrangers nés en France deviennent Français à leur majorité, à moins qu'ils le refusent, repose sur la conviction que la naissance et la résidence liées à la scolarisation suffisent pour être Français. L'histoire a démontré que ce fut le cas pour de nombreux enfants étrangers qui, passés par l'école de la République, ont témoigné d'une profonde reconnaissance à cette école publique. Que l'on songe pour ne citer qu'eux à Guillaume Apollinaire ou Georges Charpak récemment disparu.

Or, cette fonction intégratrice de l'école est désormais fragilisée. Le rapport précité sur l'école que le Haut Conseil à l'intégration a remis au Premier Ministre en janvier 2011 montre que, tout particulièrement dans les lieux de concentration de population immigrée, l'école peine à conduire les élèves à un dépassement de leurs origines et de leurs appartenances. L'école est soumise à des pressions communautaires et des contestations religieuses mettant parfois en cause les principes fondateurs d'émancipation individuelle et de libre arbitre.

Ces difficultés d'adhésion tiennent à l'attitude de certains jeunes, mais, outre leur famille, aussi aux réponses apportées par des enseignants et des chefs d'établissements qui ne sont pas préparés pour répondre à ces contestations. Ce constat a conduit le Haut Conseil à recommander une meilleure formation des personnels d'éducation à ces problématiques.

[46] En particulier à la loi du 26 juin 1889 qui dispose que sont Français les jeunes étrangers nés en France et qui à l'époque de leur majorité sont domiciliés en France à moins d'avoir décliné la nationalité française dans l'année précédent la majorité.

Recommandations

N°42 – Le Haut Conseil recommande que pour l'ensemble des modes d'acquisition de la nationalité française (par naturalisation, par déclaration ou automatique) soit organisée une cérémonie d'accueil obligatoire des bénéficiaires de notre nationalité comme cela existe pour les seuls naturalisés.[47], et qu'à cette occasion soit pris un engagement personnel de respecter les principes démocratiques français.

Les allégeances multiples en question

Par ailleurs, la plupart des immigrés acquérant la nationalité française ne perdent pas leur nationalité d'origine. La nationalité d'origine est conservée le plus souvent pas les descendants. Cette question soulève de fortes réactions personnelles, souvent légitimes.

Néanmoins, la question mérite d'être posée de savoir pendant combien de temps la double nationalité peut être conservée. C'est une question complexe car elle interfère dans le droit de la nationalité et la souveraineté des pays d'origine. Cependant, compte tenu de l'importance du nombre de descendants directs d'immigrés (6,5 millions de personnes ont au moins un parent immigré en France), la question est pertinente car conformément à l'article 1 de la Constitution française, la France ne reconnaît pas les minorités.

En droit, les ressortissants français d'origine étrangère ne sont reconnus que comme des Français alors même qu'ils restent considérés comme des nationaux, voire comme des sujets, par leur pays d'origine. Certains se revendiquent d'ailleurs parfois de cette autre appartenance sans pour autant avoir séjourné dans ce pays. Cette ambivalence est souvent source de conflit personnel et juridique.

Aussi le Haut Conseil s'est-il interrogé sur la pluri nationalité de certains de ses citoyens au regard des exemples européens.

[47] Article 21-28 du code civil.

Il a examiné en particulier le choix fait par la loi allemande sur la nationalité votée par le Bundestag le 7 mai 1999 et par le Bundesrat, le 21 mai 1999. Tout en introduisant le droit du sol dans le droit allemand, cette loi crée l'obligation, pour le jeune entre 18 et 23 ans, de choisir définitivement entre les deux nationalités dont il dispose. Il peut ainsi opter soit pour le maintien de sa seule nationalité allemande, soit pour l'abandon de celle-ci afin de garder sa nationalité d'origine. Dans les cas d'allégeance perpétuelle au pays ou aux autorités du pays d'origine, comme c'est le cas au Maroc, la décision des autorités allemandes redevient discrétionnaire.

Citons également, pour mémoire, la décision très controversée prise par les autorités hongroises, en mai 2010, d'attribuer leur nationalité aux minorités des pays limitrophes ayant appartenues à la Hongrie dans l'ex-empire austro-hongrois.

Enfin rappelons qu'une convention de 1963 avait imposé aux ressortissants des six premiers pays de la Communauté Economique Européenne dont l'Allemagne, la Belgique et la France, qui acquéraient la nationalité d'un Etat ayant signé cette convention l'obligation de renoncer à leur nationalité d'origine. Cette disposition, depuis lors dénoncée[48], démontre que le principe de renoncer à sa nationalité n'était pas inconcevable.

Cette question de la pluri-nationalité est encore rarement formulée en France, mais ne manquera pas selon nous d'émerger.

Recommandation n°43

Le Haut Conseil souhaite que la mission d'information sur le droit de la nationalité en France[49] présidée par Manuel Valls examine cette question de la pluri nationalité, et en

[48] La France a cependant dénoncé le chapitre I de la Convention de Strasbourg du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalité. Cette dénonciation a pris effet le 5 mars 2009. En conséquence, à compter de cette date, l'acquisition volontaire par un ressortissant français de la nationalité d'un des États parties à cette convention (les Pays-Bas par exemple) n'entraîne plus de plein droit la perte de la nationalité française. Par ailleurs, les personnes qui, par le passé et sur le fondement de cette convention, ont perdu la nationalité française en faisant l'acquisition d'une autre nationalité, peuvent désormais, à leur demande, être réintégrées dans la nationalité française par déclaration à souscrire devant l'autorité consulaire.

[49] Mission d'information créé le 12 octobre 2010 par la Commission des droits de l'Assemblée Nationale.

particulier celle des allégeances multiples des Français issus de l'immigration, quelquefois sur plusieurs générations et les problèmes d'identité qu'ils génèrent.

Enfin, à partir de sa réflexion sur la nationalité, le Haut Conseil s'est penché sur la question du droit de vote des étrangers aux élections locales, dès lors qu'ils résident durablement dans notre pays. Un tel dispositif existe déjà dans plusieurs pays européens[50].

En France, la facilité d'accession à la nationalité française ne paraît pas justifier d'ouvrir le droit de vote aux étrangers.

Toutes les enquêtes et études concordent à montrer, qu'à l'exception notable de l'élection présidentielle, la participation électorale des Français issus de l'immigration est étroitement corrélée à la concentration ou non des communautés dans certaines communes. Ainsi, aux élections régionales de mars 2010, dans les quartiers de la politique de la ville, le taux de participation était le plus souvent inférieur à 30%, soit 15 points de moins que la moyenne nationale. Dans des villes symboles de cette politique, ce taux était de 27% pour Vaulx-en-Velin, 28,1% pour Sarcelles, 28,3% pour Roubaix, ou 28,5% pour Clichy-sous-Bois, indiquant clairement que la norme y est de ne pas voter ou de ne pas s'inscrire[51]. Le présupposé de cette faible participation des jeunes au motif que leurs parents n'aient pas le droit de vote, n'a pas été démontré.

Ces constats rejoignent l'inquiétude du HCI exprimé dans la deuxième partie du présent avis sur la dérive des quartiers de forte immigration que sont les 752 ZUS qui vivent de plus en plus en autarcie par rapport au reste de la société. *Les gens ne se sentent pas partie prenante de la société. Ils ont le sentiment de ne pas avoir d'existence politique. C'est une tendance longue, qui accompagne le mouvement de ghettoïsation* explique ainsi le sociologue Didier Lapeyronnie[52].

---

[50] La Suède, le Danemark, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique ont respectivement élargi le droit de vote aux élections locales à tous les étrangers en 1975, 1981, 1983, 2003 et 2004. Ce droit est subordonné à une durée minimale de résidence comprise entre trois et cinq ans.

[51] Jean-Yves Dormagen et Céline Braconnier, *La Démocratie de l'abstention, Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Folio.

[52] Le Monde, 19 mars 2010.

3.4 – Une histoire commune : la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), est-elle une institution culturelle comme une autre ?

Si les enquêtes comme celle menée par l'INED *Trajectoires et Origines* peuvent analyser des comportements collectifs, il est difficile de mesurer des facteurs d'intégration que sont les dispositions personnelles, l'histoire individuelle, comme la projection des immigrés et les attentes transmises aux descendants. Tous les témoignages convergent pour indiquer que l'éducation, le regard porté sur le pays d'accueil, l'investissement dans l'éducation, sont des éléments essentiels pour favoriser l'intégration.

Pour le neuropsychiatre Boris Cyrulnik, cette attitude dans le récit familial est fondamentale dans le processus d'intégration. Quelle qu'ait été l'histoire de la famille et de l'enfant, sa capacité d'intégration sera d'autant plus forte que les parents, et la mère en particulier, lui présenteront une image positive de la société d'accueil et l'autoriseront à en accepter et respecter les règles. Or, à l'occasion de visites de terrain et de rencontres avec des associations d'immigrés, le Haut Conseil a constaté de fréquents conflits culturels entre la vie dans la cellule familiale et les normes de la vie sociale. C'est pourquoi il a recommandé dans son avis précité sur l'école que les enfants soient scolarisés à la maternelle dès trois ans afin de les familiariser le plus tôt possible avec les normes sociales de la société d'accueil. En revanche, quand l'histoire des parents n'est pas dite, que l'on cache aux enfants les raisons de l'immigration, alors l'intégration est entravée et peut conduire à des réactions de rejet, voire de haine à l'égard de la France. La situation de certains enfants de l'immigration algérienne est, de ce point de vue, éclairante.

Un rapport ambigu à l'histoire de France de nombre d'Algériens

Ainsi Yves Lacoste écrit dans "La question postcoloniale" :
"Souvent ces jeunes (des cités) ne savent ni ne comprennent pourquoi ils sont nés en France et pourquoi leurs pères et leurs grands-pères se sont établis dans un pays qu'ils avaient âprement combattu. Pourquoi les grands parents sont-ils venus vivre en France ?

C'est une question que l'on ne pose guère aux spécialistes de l'immigration. Ce que disent maintenant " les jeunes" pour expliquer leur naissance en France, c'est que leurs parents y ont été amenés de force pour fournir une main d'œuvre bon marché. Mais cette explication ne s'accorde guère avec la persistance du chômage depuis plus de trente ans, et ces gens soi-disant amenés de force auraient pu ensuite repartir "au pays". […] Dès 1963, sont venus en France, ceux qui avaient le plus combattu pour l'indépendance de leur patrie. La plupart d'entre eux n'ont guère parlé ni surtout expliqué les raisons de l'exil vers la puissance adverse. Leurs amis français – car il y en avait – n'ont pas trop cherché, semble-t-il, à faire connaître ce qui se passait en Algérie, par crainte, dans une conjoncture encore incertaine, d'affaiblir un mouvement national qu'ils s'étaient évertués à présenter comme unanime.

Nous sommes là au point de départ du paradoxe de l'immigration algérienne postcoloniale en France qui trouve peu ou pas de situation comparable dans les immigrations indochinoises ou marocaines par exemple.

Il faut savoir pourquoi ils ont quitté l'Algérie et pourquoi quitter l'Algérie est l'objectif d'une proportion considérable d'Algériens.

L'immigration postcoloniale est aussi la conséquence des conflits au sein de divers mouvements nationaux, et le malaise actuel de jeunes Franco-algériens résulte aussi du silence qu'ont entretenu des décennies durant les patriotes exilés sur les raisons qui leur ont fait quitter leur pays une fois son indépendance acquise."

La Cité nationale de l'histoire de l'immigration

Jusque dans les années 80, la question de l'histoire de l'immigration était assez peu abordée. Les immigrés et leurs enfants se sont inscrits dans l'histoire de la France sans chercher à s'en distinguer, quand bien même ils en avaient été des acteurs comme travailleurs, soldats ou résistants pendant les deux conflits mondiaux.

Sous l'influence de courants de recherche nés outre-Atlantique, se sont développées des études sur les minorités. Dans les années 70, des historiens commencent à s'intéresser à l'histoire de l'immigration, à l'origine, souvent dans une optique "militante". Dans les années 80, dans le contexte d'une montée du chômage et du Front National, l'objectif est de souligner l'apport positif des immigrés, en particulier dans la reconstruction de la France quitte à en exagérer le rôle. En 1982, une petite brochure tirée à 1 million d'exemplaires par le ministère des affaires sociales (secrétariat d'Etat chargé des travailleurs immigrés) sera rédigée en ce sens, puis officiellement mise au pilon. En 1989, dans le cadre du bicentenaire de la Révolution française une exposition est consacrée à l'histoire de l'immigration par l'Association Génériques : *France des étrangers – France des libertés.* Elle présente deux siècles de cette histoire à travers les journaux publiés par des collectifs d'immigrés. En 1991, initiés par les ministères de l'éducation nationale, de la culture, des affaires sociales et le FAS, des travaux d'élèves sont exposés à la Grande Arche de la Défense, sous l'intitulé *Composition française* ; ils portent sur les apports étrangers dans le patrimoine français. Puis en 2000, après le rapport de l'Association pour un musée de l'immigration de 1991, un groupe de réflexion présidé par Rémy Schwartz[53], Conseiller d'Etat, est chargé de réfléchir à la manière de rendre compte de l'apport de l'immigration à la société française.

Dans le cadre de la refonte de la politique d'intégration en 2002, la création d'une Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration (CNHI) est décidée. Elle voit le jour en 2006[54], aux termes de la mission de préfiguration confiée à l'ancien ministre Jacques Toubon[55]. Cette cité se veut à la fois un lieu de mémoire, d'expositions et de ressources. Son implantation dans l'ancien musée des colonies a fait l'objet de controverses.

En concevant l'histoire de l'immigration comme une dimension intégrante de l'histoire de France, la CNHI s'inscrit pleinement dans la politique d'intégration. L'objectif de cette évolution très significative du regard que la France porte sur son histoire est, d'une part, que les Français d'origine étrangère puissent se retrouver dans une histoire commune et partagée, d'autre part que l'institution s'adresse à toute la population française en changeant

[53] Rapport de 2001 de Driss El Yazami, vice-président de la Ligue des droits de l'homme et Rémy Schwartz, maître des requêtes au Conseil d'Etat.
[54] Décret du 6 novembre 2006 portant création de l'établissement public de la Porte Dorée. Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration

le regard de la société d'accueil sur les immigrés, tout en donnant la mesure de l'apport de l'immigration à l'histoire, mais aussi à l'identité nationale.

La Maison de l'Histoire de France

En septembre 2010, le Président de la République a annoncé, la volonté de créer un musée de l'histoire de France. Cette demande s'est concrétisée par la mise en place d'un conseil d'orientation sous la présidence du professeur Jean-Pierre Rioux. Dans son discours d'installation le 13 janvier 2011, le Ministre de la Culture, Frédéric Mitterrand a annoncé que *la maison de l'histoire de France se veut un lieu de valorisation de la recherche et du savoir historique mais aussi un lieu d'éducation et de transmission à destination d'un large public*. Il a ajouté : *Sans histoire, un pays s'abîme dans l'oubli de lui-même : il oublie ses valeurs, il oublie les continuités et les ruptures, les ombres et les lumières, il oublie enfin le fil des conquêtes et des progrès qui le conduisent jusqu'au temps présent. Face à un futur qui suscite la peur, l'inquiétude, face à un avenir de plus en plus vécu sur le mode de la crise imminente, ou de la catastrophe toute proche il me semble essentiel de faire en sorte que la transmission de la mémoire bénéficie d'un lieu identifié.*

Dans la perspective de la création de la future Maison de l'histoire, il semble particulièrement opportun que la dimension historique de l'immigration trouve sa place dans ce projet.

Recommandation n°44

Le Haut Conseil à l'intégration recommande que la Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration soit associée étroitement au projet de la future Maison de l'Histoire de France.

[55] Rapport de la mission de préfiguration du 22 juillet 2004.

Histoire et mémoires

Toutefois, l'existence d'un musée de l'immigration, sous une forme ou une autre, n'est qu'une composante de la question de son histoire. La façon dont elle est traitée constitue le véritable enjeu de l'intégration et de la cohésion nationale. Dans le cadre de l'élaboration de son rapport de 2010 sur l'école, le Haut Conseil, a pu prendre la mesure de l'importance d'une adhésion à une histoire commune. S'il est de bon ton d'ironiser sur la formule "nos ancêtres les Gaulois" il convient de rappeler qu'elle agissait comme une devise intégratrice pour tous, sans que la réalité de l'héritage soit nécessaire. C'est ce qu'expliquait Edgard Morin à travers son expérience personnelle, dans un article paru en 1991 dans Le Monde : "*Fils d'immigré, c'est à l'école et à travers l'histoire de France que s'est effectué en moi un processus d'identification mentale. Je me suis identifié à la personne France, j'ai souffert de ses souffrances historiques, j'ai joui de ses victoires, j'ai adoré ses héros, j'ai assimilé cette substance qui me permettait d'être en elle, à elle, parce qu'elle intégrait à soi non seulement ce qui est divers et étranger, mais ce qui est universel. Dans ce sens, le "nos ancêtres les Gaulois" que l'on a fait ânonner aux petits Africains ne doit pas être vu seulement dans sa stupidité. Ces Gaulois mythiques sont des hommes libres qui résistent à l'invasion romaine, mais qui acceptent la culturisation dans un Empire devenu universaliste après l'édit de Caracalla. Dans la francisation, les enfants reçoivent de bons ancêtres, qui leur parlent de liberté et d'intégration, c'est-à-dire de leur devenir de citoyens français*."

La France étant ainsi une terre de mélange et non une mosaïque de peuples et d'ethnies qui se côtoient, il importe que tous aient une histoire commune, véritable ciment de la nation. Ce qui peut sembler étrange pour la première génération, ira de soi pour les enfants et plus encore pour les petits enfants. Or, divers courants de pensées diffusent une histoire qui se complait dans la seule repentance, voire la haine de la France. Cela participe à une réécriture de l'histoire rendant plus difficile l'intégration de jeunes issus de l'immigration. Tel est le cas, par exemple, des "indigènes de la République" qui nourrissent la rancœur et le ressentiment. *"Le prêche des sectateurs de la repentance coloniale repose sur une suite d'ignorances, d'occultations et d'erreurs, voire de contre vérités. Le devoir de mémoire qu'ils cherchent à imposer est celui d'une mémoire artificielle, construite pour les besoins de leur cause et, qui produit, en réalité, une perte de savoir réel tout en témoignant d'un*

déni de l'Histoire: car, alors même qu'ils s'en réclament, ils en bafouent les exigences et en piétinent les méthodes."[56]

L'interprétation exclusivement négative de l'histoire de France que font certaines associations, suivies par quelques écrivains ou polémistes, en s'attachant à ses seules pages sombres (traite négrière, guerres coloniales, etc.) qui ne doivent pas être pour autant minimisées, alimente le ressentiment, parfois violent, de certains jeunes Français issus de l'immigration. Ainsi les histoires de l'esclavage et de la colonisation font partie de l'histoire commune et sont enseignées depuis longtemps à l'école, mais elles ne sauraient s'y réduire pour incarner une France entachée de "fautes" dont elle serait perpétuellement débitrice. L'histoire de France doit être enseignée dans toutes ses dimensions, avec ses grandeurs et ses bassesses, à l'instar de tous récits historiques.

Or, le Haut Conseil ne peut être indifférent à ces prises de position excessives mettant en accusation la France par l'instrumentalisation de son histoire[57] quand celles-ci peuvent trouver appui sur l'exposition permanente de la CNHI visitée par des groupes scolaires, issus majoritairement de l'académie de Créteil. Sans contester le remarquable travail effectué dans un contexte politique et financier difficile, le Haut Conseil constate que l'exposition permanente retient une approche par trop compassionnelle de l'histoire de l'immigration en France depuis deux siècles, ce qui peut en altérer la lisibilité et en réduire la complexité.

Plus généralement, cette problématique concerne, au-delà des historiens, l'ensemble de notre société au travers de questions toujours sensibles, dans notre pays, comme la guerre d'Algérie, la décolonisation dans son ensemble, mais aussi plus récemment sur Israël et la Palestine. Ainsi, écrit Yves Lacoste[58]: *On peut dire sans exagérer qu'en France depuis, le début des années 1990, une notable partie des "jeunes" de banlieue se comporte dans leurs émeutes face à la police française comme s'ils étaient de jeunes Palestiniens menant la "guerre des pierres" qui a éclaté fin 1987.*

---

[56] Daniel Lefeuvre, *Pour en finir avec la repentance coloniale*; Champs actuel, 2006.
[57] De la même façon, la falsification de l'histoire par les nostalgiques de l'empire colonial ou de la France de Vichy ne saurait être tolérée.
[58] Ibid.

Cette dénonciation de l'instrumentalisation de l'histoire ne nous conduit pas, bien entendu, à défendre une histoire officielle. Le Haut Conseil relève cependant que certains historiens et géographes[59] ont exprimé la nécessité de traiter l'histoire de l'immigration et des questions connexes avec autant de rigueur, de méthode, de chronologie que les autres domaines historiques, et d'en écarter les interprétations anachroniques et manichéennes. La cohésion nationale et la paix sociale passent aussi par cette sérénité.

A l'occasion du débat lancé fin 2009 sur l'identité nationale, Pierre Nora expliquait dans une contribution[60] : *En France, histoire et nation ne font qu'un. Savoir quelle histoire de la France est aujourd'hui plausible, savoir si un type de récit de la France, cohérent, convaincant, est encore aujourd'hui possible, est la seule contribution que l'historien peut, et doit, apporter à un débat sur "l'identité nationale". Mais l'existence même de cette "identité" est à ce prix.*

[59] Comme Daniel Lefeuvre, Benjamin Stora, Yves Lacoste.
[60] Politique Autrement, janvier 2010

CONCLUSION : UNE ARDENTE OBLIGATION D'INTEGRATION

Le Haut Conseil à l'intégration rappelle que l'objectif de cet avis n'est pas de dresser un bilan détaillé de l'ensemble des actions d'intégration menées depuis vingt ans dans notre pays, mais, principalement, de mettre l'accent, au plus près de la réalité et sans tabou, sur les points positifs comme sur les obstacles à l'intégration des immigrés pendant cette période. Au terme de ces travaux, il souhaite souligner trois idées forces, traversant l'ensemble de ses analyses et qui lui sont apparues au fil de ses déplacements, de ses auditions, de nombreuses lectures et de discussions approfondies, parfois animées, entre les membres de son collège.

En premier lieu, le Haut Conseil a pu constater que **l'intégration, "ça marche"**, même s'il s'agit d'un processus complexe qui s'inscrit dans la durée et, de ce fait, n'était pas toujours perceptible. Dès lors que l'immigration se traduit par des arrivées régulières et ininterrompues, la politique d'intégration se doit d'être pérenne, tout en s'adaptant aux nouvelles caractéristiques de cette immigration, aujourd'hui celles d'une immigration familiale, hier de travailleurs, et de plus en plus diverse, en raison de la mondialisation. Si, à titre individuel, le processus d'intégration peut avoir un terme, en revanche, le mouvement d'immigration et d'intégration ne prendra jamais fin. Les politiques d'intégration ne sont donc jamais achevées et doivent se renouveler en permanence. Dans une nation d'intégration comme la France, elle est une condition indispensable à sa cohésion.

En deuxième lieu, si l'intégration a permis à des générations d'immigrés de s'intégrer en France et de se fondre dans le creuset français, il n'empêche qu'elle rencontre aujourd'hui de réelles difficultés que nous n'avons pas voulu occulter :

- une immigration régulière, nombreuse, accompagnée souvent d'une immigration irrégulière qui s'installe sans pouvoir ou s'en vouloir s'intégrer;
- une concentration dans des zones géographiques comme l'Ile de France et dans des zones d'habitat dégradées;
- des difficultés d'ordre culturel qui interpellent la société française, en particulier la question des femmes et celle des pratiques de l'intégrisme islamique.

C'est avec lucidité que nous avons signalé ces graves difficultés, voire ces résistances à l'intégration qui nous ont été présentées avec inquiétude. Mais, nous ne doutons pas qu'elles soient surmontables.

Face à ces défis, il revient aux pouvoirs publics de faire preuve d'une plus grande détermination dans la mise en œuvre des politiques d'intégration. Certes, beaucoup a été fait en vingt ans grâce à l'accueil et le contrat d'intégration, la lutte contre les discriminations, l'égalité des chances dans l'éducation, la prise en compte de la diversité dans les médias, ou encore une Cité nationale de l'histoire de l'immigration qui révèle notre histoire commune. Il est indispensable de continuer, avec résolution, à faciliter l'accompagnement des immigrés et de leurs enfants vers le droit commun. Il en va de notre cohésion sociale et nationale. C'est pourquoi nous parlons d'ardente obligation d'agir pour l'intégration.

En dernier lieu, il nous est apparu que **cette politique peut s'appuyer sur la très forte adhésion de nos concitoyens au modèle républicain**. Dans un climat marqué par la crise économique qui pèse depuis plusieurs années, il est rassurant de constater que différentes enquêtes montrent que nos compatriotes sont très majoritairement ouverts à l'immigration, à la condition expresse qu'elle soit maitrisée, ainsi qu'à la diversité. Dans le même temps, ils attendent des immigrés et de leurs enfants qu'ils s'adaptent aux valeurs et aux mœurs français, c'est-à-dire qu'ils s'intègrent. Notre modèle républicain d'intégration a donc, plus que jamais, leur faveur.

L'ambition du présent avis est d'être une contribution limitée mais résolue, au nécessaire approfondissement par le Gouvernement de la politique volontariste d'intégration refondée il y a quelques années. Le choix d'une politique d'intégration globale et de longue haleine

exige que des moyens substantiels et des structures adaptées lui soient consacrés. Elle ne saurait être efficace qu'à cette double condition.

ANNEXES

Le Premier Ministre

4463

Paris, le 27 OCT. 2009

Monsieur le Président,

Le Président de la République a nommé pour trois ans les membres du nouveau Collège du Haut Conseil à l'intégration, dont vous assurez la Présidence.

Dans votre rapport annuel pour 2008/2009, vous avez fait plusieurs recommandations pour favoriser une meilleure adhésion aux valeurs de la République. Je souhaite que vous examiniez, maintenant, comment l'institution scolaire pourrait mieux transmettre ces valeurs. Plus largement, je souhaite que le Haut Conseil analyse comment l'institution scolaire, au-delà de la transmission des savoirs, remplit son rôle au service de l'intégration sociale et culturelle. Vous me rendrez cet avis au plus tard fin mars 2010.

Enfin, alors que votre Haut Conseil aura vingt ans en décembre prochain, vous engagerez une étude, la plus large et approfondie possible, sur l'efficacité des politiques d'intégration de 1989 à aujourd'hui (bilan, enjeux et perspectives). Doivent être tout particulièrement privilégiés les domaines de l'école et de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle et de l'emploi, du logement. Vous examinerez aussi les questions relatives à la ségrégation urbaine et à la délinquance. Compte tenu de l'ampleur de ce travail, vous me remettrez cet avis fin juillet 2010.

Je sais pouvoir compter sur votre réflexion pour aider le Gouvernement à répondre aux multiples défis de l'intégration. Je souhaite que l'ensemble de ces travaux débouche sur des propositions concrètes qui contribueront à consolider la cohésion nationale, dans un cadre de valeurs républicaines partagées.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

François FILLON

Monsieur Patrick GAUBERT
Président du Haut Conseil à l'intégration
7 rue Saint Georges
75009 PARIS

AUDITIONS

Bilan et perspectives de la politique d'intégration en France

- Claudine ATTIAS-DONFUT, sociologue directrice de recherche à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV),
2 février 2010, séance plénière ;

- Maxime TANDONNET, Conseiller du Président de la République, 2 mars 2010, séance plénière ;

- Michèle TRIBALAT, démographe, INED, séance plénière du 4 mai 2010;

- Iannis RODER, enseignant, séance plénière du 6 juillet 2010 ;

- Michel SAPPIN, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 22 avril 2010 ;

- Alain THEAULT, ministre conseiller immigration, et Marc BERTHIAUME, chargé des relations politiques et parlementaires, Ambassade du Canada, le 4 mai 2010 ;

- Maurice GOURDAULT MONTAGNE, Ambassadeur de France en Grande Bretagne, le 2 juin 2010 ;

- Philippe VAN DE MAELE, Directeur Général de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) de 2004 à 2009, le 6 juillet 2010, séance plénière ;

- Luc BRONNER, journaliste, séance plénière, 14 septembre 2010

- Michel AUBOUIN, Directeur de l'Accueil, de l'Intégration et de la Citoyenneté, séance plénière, 5 octobre 2010 ;

- Jeannette BOUGRAB, Présidente de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE), Marc DUBOURDIEU, Directeur général, Jamel OUBECHOU, Directeur de la promotion de l'égalité, le26 octobre 2010

- Marc-Antoine JAMET, Maire de Val de Rueil, le 25 novembre 2010 ;

- Pierre CARDO, Ancien député, Ancien Maire de Chanteloup-les-Vignes, Président de la Communauté d'Agglomération des deux rives de Seine, le 25 novembre 2010 ;

- Jean GODEFROID, Directeur Général, Frédéric VIEL, Directeur de l'Accueil et de l'intégration, Office Français de l'immigration et de l'intégration (OFII), le 30 novembre 2010 ;

- Pierre-Yves REBERIOUX, Délégué général de la Commission Interministérielle pour le Logement des Personnes Immigrées (CILPI), le 1er décembre 2010.

- Daniel LECONTE, réalisateur , séance plénière, le 11 janvier 2011 ;

- Luc GRUSON, Directeur Général, Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), 12 janvier 2011 ;

- François ADAM, Directeur Général Adjoint de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), Nadia BENTCHICOU, Directrice de la Cohésion sociale et de la culture, 14 janvier 2011 ;

- Pierre BUILLY, Sous-directeur de la citoyenneté et des libertés publiques, Préfecture de Police, le 14 janvier 2011.

-Daniel LEFEUVRE, Professeur d'histoire contemporaine, Université Paris 8 Saint-Denis, séance plénière du 1er février 2011 ;

- Arnaud N'GATCHA, responsable de la diversité auprès du Président de France-Télévision, 4 février 2011.

Déplacements du HCI
2009/2010

Bilan et perspectives de la politique d'intégration en France

MARSEILLE, 16 avril 2009

LYON, 26 juin 2009

STRASBOURG, 7 Juillet 2009

LILLE, 29 septembre 2009

CHANTELOUP LES VIGNES (Yvelines), 25 mai 2010

CERGY PONTOISE (Val d'Oise), 8 décembre 2009

COURCOURONNES (Essonne), 18 juin 2010

MARSEILLE, 21 juin 2010

LIEGE (Belgique), 29 juin 2010