



HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

**LE CONTRAT
ET
L'INTEGRATION**

Rapport à Monsieur le Premier ministre

2003

SOMMAIRE

Avant-propos.....	2
I Les avis	8
La promotion sociale des jeunes dans les quartiers en difficulté....	9
Les droits des femmes issues de l’immigration.....	40
II La mise en oeuvre du contrat d’accueil et d’intégration (CAI).....	82
Introduction.....	83
Le cahier des charges de la formation civique	87
Le livret, un modèle pour la formation civique à l’usage des animateurs (en document joint)	96
Evaluation et propositions pour la mise en œuvre du CAI	97
III Le contrat et l’intégration : réflexions sur les notions	103
Annexes.....	122
Annexe 1 : Composition du Haut Conseil à l’Intégration	123
Annexe 2 : Visites et déplacements des membres du HCI.....	125
Annexe 3 : Participation aux colloques.....	127
Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées ou auditionnées (avec index des sigles).....	128
Annexe 5 : Sources bibliographiques.....	143
Annexe 6 : Audition du Professeur HENRION relative aux mutilations sexuelles féminines et aux mariages forcés.....	148
Annexe 7 : Initiatives communes HCI/CSA.....	162

AVANT-PROPOS

Le rapport annuel 2003 est consacré **au contrat et à l'intégration**. Si le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) a désiré revenir à ces deux questions, c'est pour deux raisons, au moins.

La première tient à la recomposition de ses membres et à la réorganisation de ses fonctions décidées par le Premier ministre. Une composition attentive à la diversité culturelle, générationnelle et professionnelle, qui rassemble des personnalités venues d'horizons très divers (voir annexe 1) ; un fonctionnement ajoutant à son rapport annuel traditionnel, la remise d'avis sur des questions particulières. En l'espèce, deux avis ont été demandés au Haut Conseil, **l'un, sur la promotion sociale des jeunes des quartiers en difficulté, l'autre, sur les droits des femmes issues de l'immigration**. Relatifs à deux sujets de première importance, ces avis remis au Premier ministre le 3 juillet 2003, constituent la première partie du travail du Haut Conseil et développent un premier axe de réflexion sur les orientations que devrait prendre la politique d'intégration.

Ces avis n'ont ni la vocation, ni la prétention d'épuiser tout le sujet. C'est tout l'opposé : dans la limite des six mois de temps où ils ont été formalisés et finalisés, il a paru intéressant de dessiner quelques pistes, de formuler des principes et surtout de dégager des orientations nouvelles. Ils ont été actualisés depuis leur remise au Premier ministre en juillet 2003.

S'il fallait résumer l'orientation du Haut Conseil dans les choix qui ont présidé à leur rédaction, on rappellerait qu'il lui a semblé justifié de mettre l'accent sur deux points. Il s'agit principalement de **l'idée d'une politique positive et d'une politique plus individuelle de l'intégration**.

Une politique positive : le Haut Conseil a donné son accord à l'idée si fortement et fréquemment exprimée par nos concitoyens issus de l'immigration de voir se mettre en place une politique positive de l'intégration. Une politique qui serait décidée à ne plus se satisfaire d'un traitement purement social de l'intégration adonnée d'un discours contre les discriminations. Tout au contraire : une politique marquée par l'affirmation en acte de la volonté de la puissance publique de considérer nos concitoyens issus de l'immigration comme des citoyens à part entière et de leur voir reconnaître, par des distinctions et des promotions, les mérites

qu'ils ont acquis. Le Haut Conseil estime que le Gouvernement et l'administration ont un rôle d'exemple à jouer.

Une politique plus soucieuse des individus : ce point touche à la dimension individuelle de l'intégration. Notre pays, le vieux pays des droits de l'Homme, ne doit pas oublier au moment où il souhaite, non seulement héberger pour un temps, mais intégrer durablement dans la communauté nationale ceux qui viennent y travailler et y vivre, que c'est avec chaque citoyen individuellement, **homme et femme**, qu'il va traiter et avec lequel il va passer un contrat républicain auquel nous réaffirmons ici notre attachement.

Après la remise des deux avis, **la raison de l'engagement ultérieur du HCI gît dans la refondation de la politique d'intégration** telle qu'elle a été engagée par le gouvernement et présentée au comité interministériel du 10 avril 2003, avec des moyens législatifs et administratifs renouvelés : la mise en place d'une immigration accueillie mais maîtrisée avec les lois sur l'immigration et sur l'asile, la tenue du comité interministériel consacré à l'intégration, la refondation d'un ministère de la Ville. Sensible à ce contexte, le Haut Conseil à l'Intégration a voulu **s'associer par sa réflexion à la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration** et notamment **au volet de la formation civique**. On s'est trop longtemps contenté de vouloir imposer nos mœurs quand il s'agit d'abord de faire respecter nos lois. Il importe donc de les faire connaître et de présenter, de la façon la plus simple qui soit, notre Constitution et ses principes à ceux qui veulent vivre avec nous. On ne doit pas plus confondre l'intégration avec l'assimilation qu'on ne doit identifier la morale et le droit. Les lois républicaines qui tiennent leur légitimité du suffrage universel aménagent une grande plage de liberté pour les choix individuels et les traditions culturelles, mais à la condition expresse que ceux-ci ne remettent pas en cause les principes de la république. Le Haut Conseil a souhaité participer à cet effort pour lequel il a produit deux contributions : la première, par un travail d'échanges réciproques, engagé avec la Direction des Populations et des Migrations (DPM) du ministère des Affaires Sociales, porte sur **la refonte du cahier des charges de la formation civique**; la seconde a abouti à **la rédaction d'un livret destiné aux animateurs de la formation civique, le livret des formateurs** élaboré avec la collaboration d'acteurs associatifs de terrain.

Lorsque l'Etat s'engage à accueillir ceux qui désirent travailler ici et mieux, y demeurer avec leur famille, en leur assurant des formations linguistiques, civiques, un suivi social, il doit être en mesure d'attendre un respect des lois communes. D'où l'importance de l'exposé de celles-ci qui doivent être présentées et éclairées. Si le HCI s'est engagé résolument dans la confection d'un cahier des charges de cette formation, comme dans la rédaction du livret, c'est pour avoir mesuré combien, jusqu'à présent, ce volet civique avait été absent ou insuffisant. Il est cependant nécessaire pour que notre vie commune puisse continuer à fonctionner. Cette réflexion conduit à souligner l'importance d'une politique contractuelle et c'est la troisième orientation qui nous a semblé fondamentale.

Une politique contractuelle fondée sur une responsabilité partagée entre l'Etat et les citoyens issus de l'immigration dont le contrat d'accueil et d'intégration est un bon exemple.

On touche finalement aux principes même de notre pacte républicain : **les notions de contrat et d'intégration** et c'est à elles que l'essentiel de ce rapport est finalement consacré : le contrat, jadis dans notre philosophie républicaine classique, l'intégration, naguère dans les différentes politiques engagées. Que faut-il retenir du modèle de contrat, si on garde à l'esprit les nombreuses critiques qui lui ont été adressées par les modernes ? Que faut-il conserver ou rectifier des politiques antérieures d'intégration, si on n'oublie pas que c'est la notion elle-même qui a été critiquée ? Toute volonté de participer à la refondation de la politique d'intégration ne pouvait se dispenser de réexaminer ces notions et c'est ce à quoi le Haut Conseil s'est attelé.

Mais avant de présenter l'ensemble de ses résultats, il n'est peut-être pas inutile de préciser les méthodes de travail suivies par le Haut Conseil. Les membres du Haut conseil qui ont tenu régulièrement et assidûment leurs séances plénières n'ont pas souhaité travailler à bureau fermé. Malgré l'exceptionnelle diversité d'horizons, de réflexion et de compétence qui caractérisait leur assemblée, il leur a paru nécessaire de procéder à de nombreuses auditions. Celles-ci menées en séance plénière, en séance de commission ou lors des nombreuses rencontres qu'ils ont suscitées ou auxquelles ils ont été invités, leur ont permis (comme la liste fournie en annexe en témoigne), d'entendre et de se confronter à plusieurs centaines de personnes issues de l'administration, des associations et des milieux de l'intégration. Ce sont les régularités des informations recueillies,

la récurrence des demandes énoncées, qui ont également guidé les réflexions et les recommandations énoncées dans ce rapport.

Pour répondre aux questions posées, un travail en commissions a été organisé. Il a fonctionné grâce à l'exceptionnelle disponibilité et à l'engagement constant - pourtant bénévole - de tous les membres du Haut Conseil, qui, tour à tour, ont enrichi le HCI de leur savoir, de leurs investigations et de leurs réflexions.

Pour tester leurs perceptions, les membres du Haut Conseil n'ont pas craint de se déplacer à chaque fois que l'occasion leur était donnée. C'est ainsi qu'en totalité ou en petite délégation, ils se sont retrouvés à Taverny, au Centre de la Croix-Rouge, à la plate-forme d'accueil des immigrés de Montrouge et de Bobigny, dans des manifestations organisées par des élus, à Chanteloup-les-Vignes, à Asnières, et à Sevran, à Marseille pour une journée organisée par Mme Myriam SALAH-EDDINE, Maire adjoint, membre du Haut Conseil, et à Mulhouse, pour une autre journée d'études et de rencontres, à l'invitation de M. Jean Marie BOCKEL, Maire de la ville et membre du HCI. (voir en annexe 2 : la liste des visites).

Les commissions mises en places ont été animées par des membres du Haut Conseil qui en ont assuré, avec une énergie jamais mise en défaut, le fonctionnement. Mme Gaye PETEK et M. Khalid HAMDANI se sont chargés de la commission sur le contrat d'intégration. Mme Jacqueline COSTA-LASCOUX a pris la responsabilité de la commission sur le parcours civique, social et professionnel des jeunes issus des quartiers en difficulté. Mme Jeannette BOUGRAB a conduit la commission sur les droits des femmes issues de l'immigration. M. Jacky DAHOMEY a engagé les réflexions sur les notions de contrat et de l'intégration. M. Zair KEDADOUCHE et M. Olivier MONGIN n'ont pas craint de se déplacer pour tester nos hypothèses sur la nécessité d'une revalorisation de la formation professionnelle et civique pour les jeunes de 12-16 ans, telle qu'elle est pratiquée à l'Ecole de la seconde chance. Les débats ont été menés avec la plus grande liberté et avec le concours de tous. La discussion approfondie sur des points fondamentaux comme sur des aspects plus particuliers, a été menée dans un grand esprit de loyauté réciproque avec la contribution écrite ou orale de chacun des membres. Sollicités à plusieurs reprises, dans l'urgence, pour prendre position sur des questions débattues dans l'opinion, le HCI a su, à la fois, mener des discussions sans concession et aboutir à des avis unanimes, (voir 3^{ème} partie) témoignant ainsi de la solidité de son état d'esprit commun. C'est ainsi que le travail du Haut

Conseil a abouti aux avis et réflexions communes présentées par ce rapport. Les membres du Haut Conseil ont eu le sentiment que la politique d'intégration méritait cet engagement réciproque.

C'est à ses rapporteurs -, Mme Mathilde LIGNOT-LELOUP, Mme Sabine RACZY, M. Frédéric REMAY-, que l'on doit la rédaction de cette étude. Sans l'équipe administrative du Haut Conseil, M. Jean-Claude SOMMAIRE, M. Jean-Philippe MOINET, les secrétaires généraux qui se sont succédés, Mme Caroline BRAY, Mme Amina ENNCEIRI, Mme Marie-José SALIOU, chargées de mission, et le secrétariat assuré par Mme Marie-Jeanne LOIRE et Mme Premsanthy RATIER, ce travail n'aurait pas, non plus, pu être mené à bien.

Blandine Kriegel
Présidente
du Haut Conseil à l'Intégration

I LES AVIS

LA PROMOTION SOCIALE DES JEUNES DANS LES QUARTIERS EN DIFFICULTE

Avis relatif à l'intégration civique, économique et sociale des jeunes issus des quartiers en difficulté. Cet avis a été élaboré à partir des auditions et travaux menés en séance plénière et par le groupe de travail présidé par Mme Blandine Kriegel, Présidente du HCI, animé par Jacqueline Costa-Lascoux, auquel ont participé MM. Khalid Hamdani, Zaïr Kedadouche et Olivier Mongin. M. Frédéric Remay a assuré les fonctions de rapporteur et Mme Amina Ennceiri de chargée de mission auprès de ce groupe.

PLAN DE L'AVIS

Introduction.....	11
Les publics visés	15
L'état actuel de la promotion sociale dans les quartiers en difficulté	17
Les trois dimensions de la promotion sociale : l'insertion professionnelle, l'exercice de la citoyenneté et la reconnaissance des mérites.....	17
Analyse de la promotion sociale dans les quartiers en difficulté..	18
Les enseignements pour les politiques publiques.....	23
Les propositions	26
Les responsabilités de la République.....	26
« Commencer par le toit » : valoriser les réussites.....	27
Améliorer la réponse des pouvoirs publics vis à vis des jeunes les plus en difficulté et de ceux qui sont susceptibles de « décrocher »	29
Développer le lien entre les parcours civiques et les parcours scolaires et professionnels	35
 DONNEES STATISTIQUES	 38

Introduction

Le Premier ministre a saisi le Haut Conseil à l'Intégration de la question de l'intégration civique, sociale et économique, de la promotion sociale et de la reconnaissance des jeunes issus des quartiers en difficulté, et notamment des jeunes diplômés, pour avis. Notre réflexion devait donc porter à la fois sur un public, les jeunes, et sur des territoires, les quartiers en difficulté faisant l'objet de politiques compensatoires spécifiques, comme la politique de la ville ou la politique des zones d'éducation prioritaire. Aujourd'hui environ deux millions de jeunes de moins de 25 ans vivent dans les 751 quartiers prioritaires de la politique de la ville.¹

Avec la refondation de la politique d'intégration que le gouvernement a souhaitée, la question de la promotion sociale des jeunes issus de l'immigration a pris une nouvelle actualité. Il n'y a pas nécessairement identité entre ces jeunes et ceux des quartiers en difficulté : de nombreux jeunes issus de l'immigration n'habitent pas les quartiers en difficulté ; à l'inverse, ces quartiers sont le lieu de résidence de personnes n'ayant pas d'ascendant direct immigré². Toutefois, il existe des points de recoupement entre les deux questions. D'une part, la population de ces quartiers est beaucoup plus jeune que la moyenne nationale : la proportion des moins de 15 ans atteint en moyenne 23,3 % dans les « zones urbaines sensibles » (ZUS) (quartiers prioritaires de la politique de la ville), contre 17,8 % dans l'ensemble de la population des agglomérations ayant une ZUS ; ces pourcentages s'élèvent respectivement à 39,5 et 32,5 si l'on prend en compte les moins de 25 ans³. D'autre part, la population étrangère ou d'origine étrangère est surreprésentée dans ces quartiers ; à titre d'exemple, la part des ménages dont la personne de référence est étrangère atteint 16,8 % du total des ménages vivant dans les ZUS, contre 7,8 % dans l'ensemble de la population des agglomérations ayant une ZUS.

¹ Par commodité statistique, le présent avis identifie les quartiers en difficulté aux quartiers concernés par la politique de la ville. En effet, à l'heure actuelle, sur l'ensemble de territoire national, seuls les quartiers en zones urbaines sensibles (ZUS) et parmi eux ceux classés en zones de revitalisation urbaine (ZRU) et en zone franche urbaine (ZFU) ont fait systématiquement l'objet du travail de repérage et de délimitation compatible avec le découpage en îlots utilisé par l'Insee nécessaire à la mesure d'indicateurs statistiques. Cependant, la DIV estime à près de 1500 le nombre de quartiers présentant des difficultés à des degrés divers et susceptibles d'être l'objet d'actions dans le cadre de la politique de la ville.

² Le HCI reprend la définition de la population immigrée contenue dans son rapport 2002 sur « Les parcours d'intégration » : immigrés : personnes résidant en France de façon durable, nées à l'étranger de nationalité étrangère, aujourd'hui étrangères ou françaises par acquisition.

³ Source : Philippe Schoeffel, Délégation Interministérielle à la ville - Mission Observation, Veille scientifique, Evaluation, *Emploi et Chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*, février 2003.

La réflexion sur la promotion sociale s'inscrit dans le cadre des travaux du Haut conseil à l'Intégration : elle est une des formes de l'intégration, prise au sens que lui donnait le HCI en 1991, à savoir « *ce processus spécifique par lequel il s'agit de susciter une participation active à la société nationale d'éléments variés, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales, en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété et de cette complexité* ».

Le HCI n'ignore pas que l'idée même d'intégration a fait l'objet de critiques : certains, en particulier chez les jeunes, considèrent qu'elle s'apparente à une injonction réservée aux seules personnes issues de l'immigration. Il est incontestable que par le passé certaines politiques publiques n'ont pas su éviter une certaine « *ethnisation du lien social* »⁴. Mais pour le Haut Conseil, l'intégration s'adresse à tous : elle constitue un engagement individuel à dépasser les particularités dues aux origines et aux appartenances pour contribuer à la construction d'un espace public commun. Le contrat qui fonde cet espace public doit être défini et renouvelé collectivement. **L'intégration n'est pas une notion réservée aux seules personnes étrangères ou d'origine étrangère, elle concerne chacune des personnes vivant en France et constitue l'élément fondateur du pacte social et du « vivre ensemble ».**

C'est pourquoi nombre des propositions qui figurent dans le présent avis peuvent concerner l'ensemble des jeunes de France, et pas uniquement les jeunes issus de l'immigration dans les quartiers en difficulté. Non que le Haut Conseil entende nier la spécificité de certains problèmes rencontrés par ces jeunes, mais il considère que les politiques publiques de droit commun doivent aider à l'intégration de tous, en adaptant de façon volontariste leurs réponses aux caractéristiques des différents territoires et de leurs habitants. Trop souvent, la mise en place de politiques spécifiques, ciblées sur certains territoires ou certaines catégories de la population, comme la politique de la ville ou la politique de lutte contre les discriminations, a servi de prétexte aux politiques de droit commun pour ne pas faire les efforts qu'exige l'ambition républicaine d'un traitement effectivement égal de tous et d'une meilleure égalité des chances. C'est ce traitement que nous souhaiterions aider à promouvoir.

⁴ FASILD-CSTB-DIV-PJJ, *Rapport sur l'ethnisation du lien social*, sous la direction de Joëlle Bordais et Jacqueline Costa-Lascoux, 2002.

Deux idées que nous voudrions mettre en exergue nous sont apparues fondamentales.

La première est que, dans notre société, **la reconnaissance des individus passe fondamentalement par le travail, principal facteur d'intégration**. C'est pourquoi le HCI a décidé de se pencher sur les conditions de l'insertion professionnelle des jeunes issus des quartiers en difficulté. Il constate que les écarts entre les territoires, malgré l'action des pouvoirs publics, ne se réduisent pas, et qu'ils ont même tendance à s'amplifier. Ainsi, en 1999 et 2000, pourtant années de croissance économique et de reprise de l'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi, à qualification égale, a baissé systématiquement plus lentement dans les ZUS qu'ailleurs⁵. Cet écart croissant vaut en particulier pour les jeunes, comme en témoignent les chiffres comparés des taux de chômage en 1990 et en 1999 : dans les quartiers de la politique de la ville, le taux de chômage des jeunes de 20 à 24 ans a deux fois plus progressé que la moyenne nationale pour la même tranche d'âge. Pour les jeunes femmes, l'écart, qui était de 7,7 points en 1990, est monté à 11,1 points en 1999 (taux de chômage respectivement de 33 % et 25,3 % en 1990, 39,5 % et 28,4 % en 1999). Le constat est presque le même pour les jeunes hommes : l'écart entre les taux de chômage est passé de 8,7 points en 1990 (23,5 % contre 14,8 %) à 14,7 en 1999 (37,2 % contre 22,5 %)⁶. Ces chiffres masquent cependant de grandes différences entre les quartiers, qui ne constituent pas un ensemble uniforme : chacun d'entre eux a ses dynamiques propres.

La seconde idée est que **la reconnaissance, c'est-à-dire l'exigence de donner une place à ceux qui ont accompli un parcours scolaire, universitaire ou professionnel exemplaire n'a jusqu'à présent pas été suffisante**. Les membres du HCI estiment qu'il faut remédier à cette lacune qui engage prioritairement la responsabilité des pouvoirs publics.

Partant, les membres du Haut conseil se sont attachés, dans un premier temps, à mieux cerner les publics visés, et à identifier la situation actuelle de la promotion sociale dans les quartiers en difficulté. Le Haut Conseil s'est ensuite efforcé de définir les responsabilités de la République à l'égard des jeunes issus des quartiers en difficulté et de dégager des

⁵ Sauf pour les plus hautes qualifications où l'écart avec le reste des villes est peu sensible. Source : P. Shoefel, étude précitée.

⁶ Cf. tableau en annexe.

propositions susceptibles d'améliorer leur intégration civique, économique et sociale.

Les publics visés

Le Haut Conseil, reprenant une réflexion due à Madame Jacqueline Costa-Lascoux, a estimé qu'il était utile de **distinguer trois types de publics** pour autant que leurs caractéristiques sont différentes et qu'ils nécessitent des politiques également diversifiées.

Le premier public est d'une façon générale **celui des jeunes résidant dans les quartiers en difficulté qui cumulent d'emblée les handicaps, économiques et sociaux**. Les politiques publiques se sont efforcées de centrer leur action sur cette catégorie, dans la tradition historique française des politiques de compensation des inégalités et de lutte contre l'exclusion. Les résultats ne sont pas nécessairement à la hauteur des objectifs, et les principaux bénéficiaires de ces politiques ne sont pas toujours les jeunes les plus en difficulté. L'enjeu pour ces politiques est d'agir sur les déterminants réels des situations de ces jeunes, pour mieux contribuer à lever les obstacles à la promotion sociale, sans tomber dans une approche misérabiliste, de commisération ou d'assistance. L'arbitrage fondamental revient à la politique de la ville. Il faut considérer avec une particulière attention le cas des jeunes immigrés «primo-arrivants», dont les familles sont le plus souvent logées dans des quartiers en difficulté à leur arrivée. L'intégration civique, économique et sociale de ces jeunes requiert des solutions spécifiques, surtout quand il s'agit d'adolescents, n'ayant pas été scolarisés régulièrement dans leur pays d'origine, et ne maîtrisant pas la langue française.

Un second public est constitué par **des jeunes** qui commencent un parcours scolaire au sein de l'école républicaine sans problème particulier, mais qui connaissent une rupture, un **décrochage vers 14-15 ans, pendant le collège**. Certains spécialistes de l'école décèlent à des âges plus précoces des signaux d'alerte et s'intéressent à des catégories plus jeunes. Cependant, c'est à l'adolescence que ces jeunes vont progressivement se trouver en marge du système scolaire, se détacher de l'école et chercher ailleurs des réponses, avec pour certains une évolution vers la délinquance. Ils vivent une désillusion : principalement, l'institution scolaire ne répond plus à leurs attentes. La société leur impose des conditions auxquels ils ne

pourraient satisfaire qu'en ayant les compétences professionnelles et les codes sociaux pour les affronter. La question de la « deuxième chance » se pose de façon aiguë pour cette catégorie de jeunes. **Encore faut-il qu'une première chance leur soit offerte. Le Haut conseil préconise de s'intéresser de façon urgente à cette catégorie de jeunes de 12-16 ans qui est trop souvent abandonnée.**

Enfin, **la troisième catégorie** est constituée **des jeunes qui ont obtenu les diplômes** qui devaient leur permettre d'acquérir emploi et reconnaissance sociale et civique, et pour lesquels on constate **un écart entre leurs niveaux de mérite et de reconnaissance**. On est alors en présence de l'incapacité que manifeste fréquemment notre société à faire de la place à ceux qui ont réussi. L'Etat doit exercer toute sa responsabilité pour apporter la reconnaissance due à leurs mérites et leurs aptitudes.

En résumé, il existe de nombreux recoupements entre ces trois catégories, mais leur distinction présente l'avantage d'appeler **trois types de solutions distinctes**, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre : **une politique de la ville renouvelée**, prise au sens large pour mieux intégrer les quartiers en difficulté dans le tissu urbain ; **un travail spécifique de l'institution scolaire en faveur des 12-16 ans** pour leur proposer des parcours plus diversifiés ; **des politiques de valorisation des réussites** qui permettent la reconnaissance par la Nation.

Le Haut Conseil à l'Intégration insiste pour que des solutions soient proposées très tôt pour les deux premiers publics considérés. Les politiques publiques ne peuvent se réduire au traitement social des échecs. L'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans en difficulté d'insertion professionnelle est certes indispensable, comme en témoigne l'importance du travail effectué par les missions locales, mais une action volontariste en faveur des 12-16 ans est nécessaire. Les initiatives se développent, mais elles ne doivent pas rester au stade de l'expérimentation. Le Haut Conseil insiste également sur le fait qu'il est important de donner une attention toute particulière aux jeunes filles et jeunes femmes, dont la condition engendre en elle-même des difficultés supplémentaires. Les chiffres du chômage cités en introduction l'attestent.

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

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

La promotion sociale est classiquement mesurée par l'écart entre l'appartenance socio-professionnelle d'une personne et celle de ses ascendants, autrement dénommé « mobilité sociale ». En France, elle repose en particulier sur les catégorisations opérées par l'INSEE à l'occasion des recensements nationaux. Elle est souvent résumée par la comparaison entre la catégorie socio-professionnelle du chef de famille et celle de ses enfants, dès lors qu'ils sont actifs. Au sens strict, elle correspond à une mobilité ascendante au sein de la société d'une génération à l'autre en termes de catégorie socio-professionnelle.

Il existe donc un lien fort entre la promotion sociale et la réussite professionnelle, déterminé par la reconnaissance (en termes symboliques ou matériels) que la société apporte à chaque situation professionnelle, celle-ci étant elle-même directement liée au parcours scolaire et au niveau de formation initiale atteint. Cependant, **l'approche de la promotion sociale par la seule évolution de catégorie socio-professionnelle entre le chef de famille et ses enfants peut être réductrice. La promotion sociale est également indissociable de l'exercice de la citoyenneté.** La culture de la citoyenneté et sa reconnaissance en sont des éléments constitutifs. Des parcours qui pensent ensemble la formation civique et la promotion professionnelle doivent être encouragés. **L'intégration est aussi affaire de symbole où le politique a son rôle à jouer.**

La promotion sociale passe donc aussi par une symbolique de la reconnaissance, qui ne peut être appréhendée par les statistiques. Elle s'attache à la reconnaissance sociale qui peut être apportée à un individu à raison de sa participation à la vie de la Cité. Les investigations menées par le Haut Conseil et les nombreuses rencontres faites par ses membres l'ont conduit à revaloriser cette dimension symbolique de la reconnaissance qui doit être accordée aux travailleurs et aux citoyens. En particulier, la

dimension proprement individuelle, personnelle, des différents parcours ne doit jamais être oubliée. Certaines formes de prise en charge doivent aussi permettre une distance assumée avec la communauté d'origine. Conscient de la nécessité de remédier aux échecs et aux exclusions, **le Haut conseil insiste sur la nécessité de valoriser les réussites. En s'engageant dans une approche positive de l'intégration, il choisit une voie trop longtemps délaissée.** Ce choix répond en particulier profondément aux attentes qu'expriment aujourd'hui les citoyens issus de l'immigration, qui veulent et doivent être considérés comme des citoyens à part entière. A l'exclusion, il faut substituer la force de l'exemple.

Analyse de la promotion sociale dans les quartiers en difficulté

Pour l'heure, aucune étude quantitative d'envergure n'a permis de mesurer la promotion sociale des jeunes issus des quartiers en difficulté, par rapport à la situation de leurs parents. Des études en cours d'achèvement devraient permettre de compléter les éléments d'information généraux actuellement disponibles⁷. La mobilité sociale en France reste étroitement liée à la catégorie socio-professionnelle des parents : les enfants d'ouvriers occupant des fonctions de cadres sont proportionnellement moins nombreux que les enfants de cadres⁸. La sur représentation des catégories socio-professionnelles les plus modestes dans les quartiers en difficulté explique ainsi que la question de la promotion sociale s'y pose de façon si forte. Mais une analyse plus détaillée est, à ce stade, nécessaire.

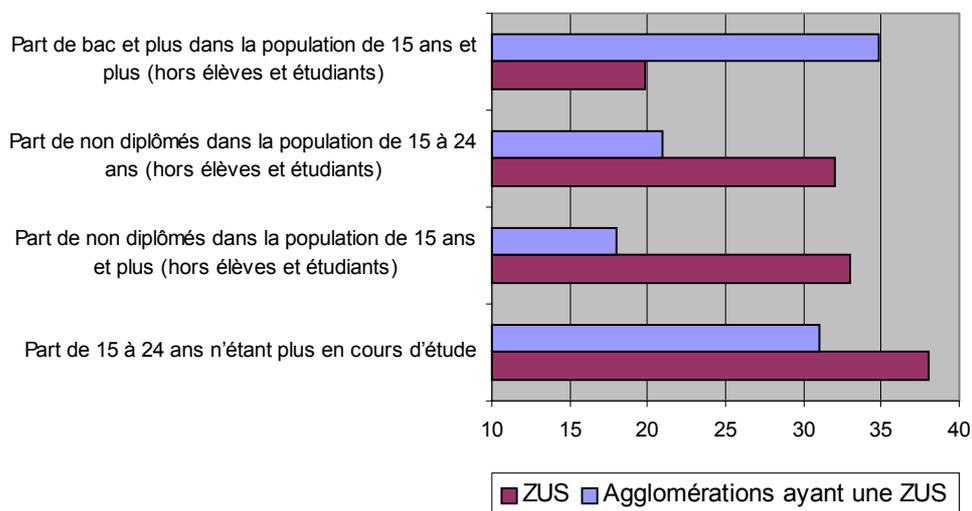
La mobilité sociale est fortement affectée par le diplôme, puisque le niveau d'emploi occupé est lui-même fortement dépendant du niveau de qualification. Ainsi, près de 40 % des jeunes hommes sortis sans diplôme du système scolaire sont au chômage, un à quatre ans plus tard⁹. L'évolution la plus inquiétante est que même en période de reprise

⁷ En particulier une étude financée par la Direction de la population et des migrations (Ministère des affaires sociales), réalisée par Mme Emmanuelle Santelli, « Etude des trajectoires socio-professionnelles d'une cohorte de jeunes adultes français d'origine maghrébine issus d'un quartier prioritaire de la politique de la ville », CNRS – Université Lumière Lyon 2, 2003 (à paraître). Le Haut conseil a été associé au suivi de cette étude.

⁸ Cf. Dominique Goux et Eric Maurin, « La mobilité sociale en France », Données sociales 1996, INSEE.

⁹ Sources : Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche – Direction de la programmation et du développement ; Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité – Direction de l'animation de la recherche et des statistiques (DARES), « L'insertion professionnelle des jeunes », janvier 2003.

économique, comme ce fut le cas entre 1997 et 2002, la situation professionnelle des non diplômés s’améliore beaucoup moins vite que celle des diplômés, comme en témoignent les rapports de chances relatives présentés dans le tableau figurant en annexe 2. C’est pour cette raison que les politiques de l’emploi ont fait de ces jeunes une catégorie privilégiée de leur action (programme TRACE par exemple). Or, la proportion de jeunes sortant du système scolaire sans diplôme, après avoir décroché continûment jusqu’au début des années 1990, est stable depuis 1994. Un jeune sur cinq interrompt son parcours de formation sans avoir obtenu de diplôme du second cycle du secondaire. Parmi eux, 40 %, soit 112 000 jeunes (7 à 8 % d’une classe d’âge), achèvent leur formation initiale sans qualification, avant la dernière année d’un CAP ou d’un BEP notamment. Ces jeunes sans diplômes sont sur représentés dans les quartiers de la politique de la ville, comme le démontre le graphique suivant (chiffres 1999)¹⁰:



Ce constat se confirme lorsque l’on étudie la situation des jeunes immigrés ou d’origine immigrée : 31 % de ces jeunes sortent sans qualification du système éducatif, contre 14% des jeunes dont les deux parents sont nés en France ; 23% des jeunes dont un des parents est né à l’étranger sont diplômés au niveau bac + 2 ou bac + 3, contre 40 % des autres jeunes. Ce qui ne veut pas dire que le système scolaire français soit sciemment discriminatoire à raison de l’origine : comme le souligne Mme Mouna Viprey, dans son étude sur « L’insertion des jeunes d’origine étrangère » réalisée en 2002 pour le Conseil économique et social, « *les caractéristiques sociales et culturelles du milieu familial, le degré de proximité de la famille avec le système éducatif, le niveau de formation et*

¹⁰ P. Schoeffel – DIV, *op. cit.*

la catégorie socio-professionnelle de chacun des parents, le niveau d'études des aînés, le nombre d'enfants par famille, le type de logement occupé sont autant de paramètres ayant un rôle fondamental sur les performances et les parcours scolaires des élèves. »¹¹.

Ainsi, il est nécessaire de raisonner à situation socio-économique et familiale constante pour effectuer toute comparaison avec les résultats des jeunes d'origine française. MM. Caille et Vallet, de la Direction des études et de la prospective (DEP) du Ministère de l'éducation nationale concluent ainsi leur étude réalisée en 1996, à partir d'un panel d'élèves de 1989 : « *par leurs conditions objectives de vie, c'est-à-dire les caractéristiques de leur milieu familial et social et les ressources qu'ils peuvent trouver dans celui-ci, les enfants étrangers ou issus de l'immigration comptent parmi ceux qui encourent les risques les plus grands de difficultés ou d'échecs scolaires mais, au sein même de ces populations défavorisées, ils sont aussi inscrits dans une trajectoire scolaire plus positive que celle des autres élèves* »¹². Les travaux publiés en 2002 confirment ces observations.

Le niveau de formation n'est cependant pas le seul élément qui joue dans l'insertion professionnelle des jeunes. Entrent également en considération les capacités linguistiques, à commencer par la maîtrise de la langue française tant à l'écrit qu'à l'oral, mais également l'usage des langues étrangères et des langages techniques ; la maîtrise des codes sociaux et des savoir-faire professionnels (capacité d'orientation dans le système scolaire et professionnel, présentation, prise de parole en public, travail en équipe...) ; la mobilité résidentielle, dans un contexte économique où la mobilité professionnelle en est presque toujours indissociable; et d'une façon générale, tous les « facilitateurs » d'embauche : les activités para-professionnelles, les séjours à l'étranger... Or ces éléments sont rarement réunis pour les jeunes des quartiers en difficulté. Les recherches montrent tout d'abord que l'efficacité sociale du diplôme varie sensiblement selon l'origine socio-professionnelle : un diplôme de niveau bac + 2 n'a pas nécessairement le même pouvoir d'insertion professionnelle chez un jeune

¹¹ Mouna Viprey, « L'insertion des jeunes d'origine étrangère », *Avis et rapports du Conseil économique et social*, éditions des Journaux officiels, 2002.

¹² L.A. Vallet, J.P. Caille, « Les élèves étrangers ou issus de l'immigration dans l'école et le collège français », *Dossiers de la DEP*, 1996 ; J.P. Caille, S. O'Prey, « Les familles immigrées et l'école française : un rapport singulier qui persiste même après un long séjour en France », *Données sociales 2002-2003*, INSEE, 2002.

dont les parents sont cadres que chez un jeune appartenant à une famille dont le chef de famille est ouvrier ¹³ .

Des enquêtes ont également permis de mettre en évidence certaines spécificités des trajectoires d'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, l'enquête « Trajectoires des demandeurs d'emploi – Marchés locaux du travail » réalisée par la DARES permet de mettre en évidence un « *effet quartier* » qui, « *toutes choses égales par ailleurs* » constitue pour les habitants des ZUS un « *handicap* » qui majore en moyenne de près de 10% le temps qui leur sera nécessaire pour sortir du chômage par rapport à un demandeur d'emploi présentant les mêmes caractéristiques de sexe, d'âge, d'origine nationale, de formation, d'expérience professionnelle, etc. mais n'habitant pas en ZUS. Les explications possibles à cet « effet quartier » sont multiples, et ne peuvent être réduites à la seule discrimination à l'embauche en fonction de l'adresse, même si cette variable ne doit pas être totalement négligée. Entrent également en ligne de compte la moindre accessibilité des emplois (quartiers moins bien desservis par les transports en commun, alors que leurs habitants en sont plus dépendants), l'impact local des politiques d'insertion etc. ¹⁴

Le HCI accorde une attention particulière aux spécificités de la mobilité sociale des jeunes issus de l'immigration habitant les quartiers en difficulté. L'étude réalisée par J.L. Richard et A. Moysan-Louazel ¹⁵ met en évidence d'une façon générale en France le parallélisme entre la mobilité sociale des jeunes d'origine étrangère et celle des jeunes d'origine française, tout en soulignant certaines caractéristiques propres. Comme l'écrivent les auteurs, « *les dynamiques de la mobilité sociale sont relativement proches pour les jeunes d'origine immigrée et pour ceux issus de familles françaises de longue date* ». L'analyse doit être replacée dans le contexte général de dégradation de l'insertion professionnelle des jeunes actifs en France. Comme le soulignait C. V Marie en 1994, « *l'étude des jeunes issus de*

¹³ Cf. Dominique Goux et Eric Maurin, « La mobilité sociale en France », Données sociales 1996, INSEE.

¹⁴ Enquête de panel menée par la Direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques du Ministère du travail auprès d'une cohorte de plus de 8 000 demandeurs d'emploi entrés à l'ANPE au cours du deuxième trimestre 1995 puis réinterrogés plusieurs fois pour procéder à un suivi longitudinal pendant une période de 38 mois. Cette enquête a été conduite dans huit zones d'emploi situées en Ile-de-France, dans la région Nord/Pas-de-Calais et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Résultats cités par Ph. Schoeffel, *op. cit.*

¹⁵ J.L. Richard et A. Moysan-Louazel, « De l'immigration étrangère parentale à la mobilité sociale des jeunes adultes : lignées familiales et dynamiques professionnelles individuelles au début des années 1990 », in *Formation tout au long de la vie et carrières en Europe, 9èmes journées d'études du CEREQ*, Lasmas-IdL, Rennes, 15 et 16 mai 2002.

l'immigration confirme leur intégration dans le système économique français et le rapprochement des caractéristiques de l'ensemble des jeunes quelle que soit leur origine sur le marché du travail », avec notamment une tertiarisation très forte des emplois. Mais J.L. Richard parle de « *nivellement par le bas* » : « *les jeunes d'origine française ont en quelque sorte rejoint les jeunes d'origine étrangère dans leur précarité, leurs difficultés d'insertion et une mobilité professionnelle moins forte que celle de leurs pères* ». Il apparaît ainsi que « *les jeunes issus de l'immigration ont davantage souffert que les enfants Français de naissance de la précarisation de la situation économique* », mais « *la différence s'explique largement par le milieu social d'origine* ».

Toutes choses égales par ailleurs (qualification, âge, lieu de résidence, catégorie socio-professionnelle), le fait d'être immigré ou d'origine immigrée constitue cependant une difficulté supplémentaire au moment de l'insertion professionnelle. Certains facteurs comme la question des inégalités et l'ethnicisation du lien social contribuent à différentes formes de marginalisation, de « *désaffiliation sociale* »¹⁶ voire de victimisation. La question de la discrimination a fait l'objet d'études nombreuses ces dernières années, notamment pour distinguer ce qui relève d'une discrimination ethnique, sociale ou comportementale. Ces études ont éclairé la politique de lutte contre les discriminations, sa nécessité, ses limites.

Au regard des différents éléments qui viennent d'être exposés, la situation des jeunes diplômés issus des quartiers en difficulté pose particulièrement problème. Pour des raisons liées à leur origine sociale (impact de la catégorie socio-professionnelle des parents sur l'efficacité du diplôme), géographique (« effet quartier ») ou nationale (spécificités des jeunes issus de l'immigration), les emplois occupés par ces jeunes ne sont pas à la hauteur de ce qu'ils étaient légitimement en droit d'attendre. A cela s'ajoute un phénomène plus général, celui du « *déclassement* »¹⁷ des diplômés, en constante augmentation depuis 20 ans, sous l'effet de la progression du nombre de diplômés et de la situation très difficile du marché du travail. Ainsi, les salaires et les qualifications des emplois occupés par les jeunes en 2002 restent moins élevés qu'en 1991, alors que le niveau de formation n'a cessé de s'accroître jusqu'en 1997 et que la période 1997-2002 a été marquée par une embellie économique. Il existe

¹⁶ L'expression est du sociologue Robert Castel.

¹⁷ J.L. Richard, *Dynamiques démographiques et socio-économiques de l'intégration des jeunes générations d'origine immigrées en France*, thèse de doctorat en démographie économique, IEP de Paris, 1997.

une distorsion croissante entre le niveau de formation et le poste de travail occupé.

Les enseignements pour les politiques publiques

L'étude des conditions de la promotion sociale conduit le Haut conseil à tirer deux enseignements pour l'action publique : **les parcours des jeunes nécessitent une meilleure connaissance de leur complexité et de leurs dynamiques pour éviter des explications univoques. Les efforts des politiques publiques doivent se porter prioritairement sur l'école.**

Première leçon, les parcours des jeunes obéissent à des logiques complexes qui nécessitent des politiques publiques diversifiées. Or, les travaux statistiques disponibles sur les quartiers en difficulté portent rarement sur le suivi de cohortes. Des études qualitatives existent par ailleurs, mais elles n'offrent pas la surface statistique suffisante pour appréhender de la façon la plus objective possible les problèmes. La première piste de propositions est donc **d'engager une réflexion sur l'amélioration de la connaissance** et de promouvoir les études sur la promotion sociale. **Le Haut conseil suggère un rapprochement entre les services chargés des études et des statistiques à la Délégation interministérielle à la ville, au Ministère de l'éducation nationale et au Ministère des affaires sociales, du travail et de l'emploi afin de mieux connaître les parcours d'intégration.**

Seule cette connaissance peut permettre de parvenir à une définition précise des critères de levée des obstacles à la promotion sociale. Sans ce travail, le risque est de recourir à des explications univoques, qui peuvent être sources de tensions et se révéler inadaptées pour orienter les politiques publiques. En particulier, **la notion de discrimination constitue une réalité qui doit être appréhendée et traitée en tant que telle mais ne peut servir de seule référence aux politiques publiques, sauf à masquer les autres obstacles à la promotion sociale.** C'est pourquoi le HCI a trouvé particulièrement judicieux que la Haute autorité de lutte contre les discriminations en cours de création ne soit pas centrée sur les seules discriminations relatives à l'origine étrangère et à l'immigration, et qu'elle constitue un des volets d'une politique d'ensemble comportant de nombreuses autres mesures. Cette décision recoupe la volonté du Haut conseil d'adopter une approche positive de l'intégration.

Seconde leçon, le Haut conseil s'intéressant plus particulièrement à la catégorie des jeunes de 12 à 16 ans estime que l'école doit réaliser un investissement nouveau dans l'enseignement professionnel, technologique et commercial et dans l'encadrement des jeunes par des stages et des tutorats. La promotion sociale des jeunes et leur intégration civique, sociale et économique met en jeu l'ensemble des institutions sociales mais l'école, pour cette catégorie de jeunes, est l'instrument privilégié de leur intégration et de leur promotion. La scolarisation de tous les enfants dès leur plus jeune âge constitue en effet un instrument irremplaçable pour offrir à tous, les outils de la réussite, à la condition de pouvoir proposer des accompagnements et des parcours personnalisés pour prendre en compte les différences qui existent entre les élèves à raison de leur origine sociale ou familiale, de leurs évolutions personnelles ou de leurs conditions de vie. **Nous considérons que l'éducation nationale est la principale force d'intégration et qu'une réflexion reste à développer sur son rôle spécifique.**

Le sentiment d'un échec de la fonction intégratrice de l'école républicaine est d'abord dû au fait que **l'école d'aujourd'hui n'est pas en mesure de proposer des parcours professionnels pertinents aux jeunes en difficulté.** Une autre cause qui n'est pas moins essentielle, réside dans l'affaiblissement de la mission de l'école républicaine elle-même, dans sa perte d'autorité, dans son déficit symbolique qui engendrent chez les enseignants eux-mêmes une crise de l'exercice de leur fonction dans l'institution et de la relation éducative. Les premiers à payer le prix de cette dégradation ne sont pas les enfants issus de milieux favorisés mais principalement ceux qui ont le plus besoin d'une instruction authentiquement républicaine. L'école républicaine, dans les moindres détails de son fonctionnement, a aussi pour mission d'assurer l'éducation civique des jeunes. De la même manière, l'ouverture professionnelle de l'école est nécessaire, pour mettre fin à l'hypocrisie qui consiste à maintenir dans des filières généralistes des élèves qui n'y trouvent pas leur place et ressentent d'autant plus douloureusement leur échec scolaire. Après avoir réussi l'élargissement du public scolaire, il faut désormais réussir la démocratisation de l'institution.

Le Haut conseil à l'intégration tient cependant à souligner que l'école ne peut seule apporter toutes les réponses. L'action des pouvoirs publics ne se limite d'ailleurs pas à l'école : de nombreuses politiques publiques apportent leur concours à l'intégration civique, sociale et économique des

jeunes : politiques sociales, politique de la ville, politique de la famille, politique culturelle... Elles sont relayées par des initiatives citoyennes et le travail des associations qui doivent être encouragées et soutenues. Toute la difficulté est de donner une cohérence à cet ensemble.

Les propositions

Les responsabilités de la République

A notre sens, la République est tenue à trois exigences pour relancer la promotion sociale des jeunes issus des quartiers en difficulté. La première est de compenser les inégalités, principe dont les éléments fondamentaux relèvent, comme le soulignent les membres du Conseil national des villes que le Haut conseil a rencontrés, d'une politique de la ville ambitieuse et plus fédératrice des autres politiques, principalement par une politique de logement et d'équipement propre à favoriser la mobilité sociale. La seconde est de proposer des parcours civiques, scolaires et professionnels diversifiés aux jeunes, et notamment de renforcer l'encadrement, le soutien et l'accompagnement des jeunes pour ouvrir l'école sur le monde professionnel (stages, parrainages...) et sur la vie de la Cité. Enfin, la troisième responsabilité est de témoigner une reconnaissance effective à ceux qui, malgré les difficultés, ont réussi.

Ces propositions entendent remédier au caractère parcellaire des politiques publiques actuelles, qui trop souvent négligent des signaux d'alerte, premiers indicateurs d'un « *décrochage* » ou d'une « *désaffiliation sociale* » de certaines jeunes, et ne traitent de leurs difficultés qu'en aval, alors qu'une première chance ne leur a pas réellement été donnée. Si les propositions visent l'ensemble des politiques publiques, elles s'attachent plus particulièrement aux politiques éducatives et de formation, car une école ouverte sur le monde professionnel et la vie de la Cité est un élément essentiel pour la promotion sociale des jeunes. Les propositions s'appuient sur un constat : il faut penser des politiques transversales, qui favorisent des possibilités de passerelle, et permettent des parcours itératifs dans lesquels le succès se construit à partir de l'analyse des situations d'échec. **Les mesures doivent moins viser des catégories de population que des situations.** Les expérimentations proposées ou en cours doivent être conçues dans la perspective de faire évoluer les systèmes éducatifs et de formation, afin de **valoriser les innovations** et de permettre leur diffusion. Les expérimentations réussies ne doivent pas servir d'alibis à l'immobilisme des politiques publiques. A l'heure actuelle, l'ensemble des

expériences développées au sein de l'éducation nationale pour renforcer le lien avec le monde professionnel (stages professionnels, dispositifs de parrainage, collègue en alternance...) reste très insuffisant. Cette insuffisance se marque principalement par un trop grand enfermement dans l'institution scolaire. Une autre insuffisance est caractérisée par le défaut de mise en place d'un système d'évaluation complet de ces expériences, afin de permettre la diffusion et la généralisation de celles qui ont obtenu des résultats probants. Les dispositifs d'accompagnement personnalisé et de parrainage existent, par l'intermédiaire des missions locales notamment, pour des jeunes en situation d'échec scolaire et de chômage, avec des méthodes et des résultats intéressants (dispositif TRACE par exemple), mais ils se situent très en aval. Pourquoi faut-il attendre l'échec ?

Valoriser toutes les réussites

L'une des pistes privilégiées par le Haut conseil est de « commencer par le toit » et d'apporter une reconnaissance publique à ceux qui ont connu une promotion sociale exemplaire. Cette approche est essentielle à nos yeux parce qu'elle permet de donner un signal fort aux jeunes et à leurs familles, parce qu'elle rend concrète et crédible la notion de contrepartie à l'effort et parce qu'enfin elle est une application juste et équitable du principe d'égalité. Elle concerne également un public plus restreint en nombre, donc plus facile à traiter, mais avec un effet d'entraînement qui ne peut que faciliter les actions menées en faveur des deux autres publics précités. La transmission d'un message d'espoir et d'encouragement est en outre parfaitement cohérente avec l'approche retenue pour le contrat d'intégration : **la reconnaissance doit aller à ceux qui ont « rempli le contrat », en insistant sur le fait que même des réussites en apparence modestes (comme la création d'une association de quartier) ont valeur d'exemple.** Enfin, cette approche permet d'éviter de s'enfermer dans des stéréotypes dépréciatifs : des jeunes issus de quartiers en difficulté, et notamment des enfants de l'immigration, réussissent dans les domaines les plus performants, les plus innovants et les plus « nobles ». Le Haut conseil reprend à son compte la judicieuse proposition qui nous a été faite par M. Yazid Sabegh, Président Directeur Général de la Compagnie des Signaux, pour que figurent dans le bilan social des entreprises, les efforts d'une politique de recrutement des cadres ayant à l'esprit les nécessités de l'intégration des jeunes diplômés issus des quartiers en difficulté et de

l'immigration. Une vigilance accrue des entreprises devrait ainsi permettre d'élargir le recrutement des diplômés issus de l'Université (DEA, DESS...). On constate en effet que les jeunes issus des quartiers en difficulté, s'ils atteignent des niveaux bac + 5, sont moins présents dans les grandes écoles.

Le Haut conseil propose de réfléchir à plusieurs types d'actions, en particulier la mise en place d'un lieu de valorisation des réussites, qui ne soit pas seulement une exposition de talents, mais un lieu d'échanges et de transmission des expériences. Le ministère de la Ville a pour sa part soutenu l'initiative « Talents des Cités » : le concours organisé en 2002 par l'association « Concours Talents » et le Réseau des boutiques de gestion » devait valoriser les parcours de jeunes issus de quartiers de la politique de la ville et devenus chef d'entreprise. Ces jeunes chefs d'entreprise ont décidé de devenir des « ambassadeurs de la réussite » afin de dynamiser les quartiers, de révéler et d'accompagner leurs potentiels économiques et leurs capacités de création et d'innovation. Cette initiative illustre ce que le Haut conseil souhaite promouvoir : la valorisation de toutes les réussites, pas uniquement les réussites liées au diplôme, mais également celles des artisans, des créateurs d'entreprise, des artistes, des sportifs de haut niveau...

Cette reconnaissance devrait pouvoir trouver un prolongement dans les médias, notamment dans les chaînes publiques de télévision. Le Haut conseil à l'intégration a entamé un travail de réflexion sur ce sujet avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel : en particulier, les conventions entre l'Etat et les chaînes de télévision publiques doivent intégrer les mêmes objectifs que ceux inscrits aux cahiers des charges des chaînes privées pour que les écrans donnent une image plus fidèle de la France. La mission confiée à Monsieur Edouard Pellet, par le Président de France Télévisions, pour étudier une meilleure participation des jeunes journalistes issus des quartiers en difficultés ou pour imaginer des formations qualifiantes dans ces mêmes quartiers les promouvant dans les médias va dans le même sens.

Enfin, le Haut conseil à l'intégration souligne l'importance de la promotion sociale par la participation politique, au plan local et au plan national, et engage les partis politiques à mettre en œuvre les conditions nécessaires au développement de l'engagement politique des jeunes et à leur accès à l'expression publique.

Améliorer la réponse des pouvoirs publics vis à vis des jeunes les plus en difficulté et de ceux qui sont susceptibles de « décrocher »

Les propositions s'appuient sur deux principes. Il s'agit en premier lieu de développer la péréquation des dispositifs publics, en donnant plus aux territoires qui ont le moins : il existe sur ce point souvent une distorsion entre les intentions et les réalisations des politiques publiques, qui contribue à renforcer les inégalités entre les territoires et à oublier certaines catégories de population. Il s'agit, en second lieu, de donner des moyens à chaque individu, pour faciliter la responsabilité, la mobilité et l'ouverture ; ce principe a été fort peu développé jusqu'à présent : bourses de projets, « bons d'achat » pour l'accès aux équipements culturels, appui à des relais pour l'accès à des spectacles, comme l'association « Cultures du Cœur ».

Le Haut conseil à l'intégration souhaite que ses propositions fassent partie du grand débat sur l'avenir de l'école qui vient d'être lancé.

Parmi toutes les mesures mises en place par l'éducation nationale, le Haut conseil à l'intégration propose de s'intéresser tout particulièrement aux stages et à la découverte des métiers, jusqu'à présent trop peu développés, dans une perspective d'ouverture de l'institution scolaire au monde professionnel :

Nous suggérons de conforter les « itinéraires de découverte », transdisciplinaires, qui ouvrent sur le travail en équipe et la vie sociale et **de favoriser le développement des stages en alternance**. Le Haut conseil à l'intégration sera associé au suivi des expérimentations qui sont actuellement menées par le Ministère de l'éducation nationale et qui visent à donner la possibilité de formations en alternance au collège, sans pour autant créer de filières ni remettre en cause le collège unique. Ce type d'initiative est sans doute de nature à prévenir les « décrochages » de certains élèves et de valoriser les enseignements techniques et professionnels, dans toute leur diversité. La formation aux métiers du commerce et de la culture constitue ainsi un vecteur privilégié des parcours scolaires et professionnels

Le Haut conseil a été particulièrement intéressé par deux expériences différentes qui mériteraient d'être mieux connues et généralisées. La

première est la formule d'apprentissage mise en œuvre par l'Union des Industries métallurgique et minière. Elle concerne un public de 22 000 jeunes¹⁸. Encadrés par les Chambres de commerce, ces jeunes de 14 à 25 ans sont conduits à suivre un parcours scolaire et professionnel qui les mènent du BEP, au BAC professionnel, au BTS et à des diplômes d'ingénieurs : leur formation, dans un système d'équipe et de tutorat individualisé associe le parrainage, le contrat de travail, un enseignement professionnel approfondi mais également les règles nécessaires à la vie en collectivité. La seconde expérience est empruntée à la RATP qui accueille au sein de ses parcours internes de formation des jeunes non diplômés. L'accent est mis, ici, sur une formation professionnelle qui inclut une formation sociale et civique sous la conduite des agents de la RATP qui préparent les jeunes, dont 30 % approximativement sont issus de l'immigration, à remplir toutes les fonctions d'opérateurs à la RATP. Ces deux initiatives, tout comme celle de l'École de la deuxième chance de Marseille, proposent une approche originale qui met l'accent sur le lien existant entre l'insertion professionnelle et la vie en société.

Les initiatives menées en la matière doivent permettre de revaloriser l'image de certains métiers et de l'enseignement professionnel : les représentations souvent fausses que s'en font tant les élèves que leurs parents ou les enseignants ont un impact fort sur les décisions d'orientation. Une meilleure information sur les possibilités de passerelles qui existent entre les filières, et qui permettent, si le jeune en a l'envie, de poursuivre des études longues après avoir obtenu un diplôme professionnel, peut également contribuer à revaloriser les filières professionnelles. Dans le monde moderne, tout au long de la vie, on peut et doit acquérir des formations professionnelles qui favorisent la mobilité sociale. La valorisation des métiers manuels passe également par une réhabilitation du travail des parents. Cette remarque vaut en particulier pour les jeunes issus de l'immigration. Le développement du musée et de lieux de mémoire de l'immigration doit permettre de mieux faire comprendre aux jeunes issus de l'immigration dans quelles conditions leurs parents, grands-parents ou arrière-grands-parents sont venus en France et comment ils ont contribué à la construction et au développement économique du pays.

Ces mesures générales doivent aller de pair avec un renforcement du soutien et de l'accompagnement individualisé des jeunes :

¹⁸ L'apprentissage d'une façon générale a connu un fort développement en France ces dernières années : il représentait en 2001 23 % des diplômes CAP et BEP, contre 12 % seulement dix ans plus tôt

Nous suggérons de conforter les dispositifs d'aide individualisée à l'école comme les « travaux personnels encadrés », qui sont une aide importante pour les élèves issus de milieux modestes qui ne bénéficient pas nécessairement d'un entourage familial susceptible des les accompagner dans leur travail scolaire.

Le Haut conseil souhaite également que soit poursuivie la politique de développement des dispositifs de parrainage, sous plusieurs formes : à l'intérieur du système éducatif, entre élèves les plus âgés et les plus jeunes ; avec le monde professionnel, à condition que le parrainage professionnel permette un accompagnement dans la durée.

Le Haut conseil souhaite également que soit élargie la politique des bourses sur critères sociaux et au mérite. L'initiative prise en juillet 2003 de porter à 30 000 le nombre de bourses au mérite attribuées dans les lycées d'enseignement général, technologiques et professionnels ainsi qu'aux collèges, notamment en zone d'éducation prioritaire, va dans ce sens, mais doit faire l'objet d'une évaluation précise. Il est également nécessaire de mieux utiliser à cet effet les fonds sociaux des collégiens et lycéens, notoirement sous-consommés.

Nous préconisons de porter une attention particulière aux jeunes filles qui réussissent dans le secondaire : le Haut conseil appuie la réflexion entreprise par la Ministre de la recherche pour favoriser leur entrée dans des filières longues et scientifiques.

Enfin, le Haut conseil a considéré avec intérêt la proposition de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), présentée par Mme NOWAK, qui soutient un dispositif d'exonération de charges pour des activités économiques dont le revenu est inférieur au RMI . Un dispositif de ce type permettrait de donner une existence légale à certaines petites activités économiques, sources de revenus pour des jeunes encore scolarisés ou sans emploi fixe. Le Haut Conseil a noté avec intérêt que l'ADIE a financé avec succès pour une activité économique d'entreprise de nombreux jeunes couronnés par l'action « Talent des cités » engagée par M. Jean-Louis BORLOO, ministre délégué à la Ville.

Les dispositifs d'orientation doivent être revus et améliorés, afin d'éviter les frustrations liées au système actuel

Pour donner à tous, enseignants et élèves, les outils de l'orientation par le développement d'une politique d'éducation à l'orientation inscrite dans les projets d'établissement, il faut diversifier les filières et revaloriser les enseignements professionnels de façon à ce que tout jeune puisse se voir proposer des choix en fonction de ses résultats, de ses aptitudes et de ses souhaits. Il est également nécessaire de **renforcer et mieux faire connaître les passerelles entre les formations**, en particulier pour qu'à tout moment un jeune puisse être en mesure de reprendre des études longues ; cette mesure ne vaut que si les dispositifs d'accompagnement individualisés mentionnés ci-dessus sont mis en place. Nous proposons de développer l'initiative européenne des « écoles de la deuxième chance », à l'image des écoles qui existent déjà à Marseille et Mulhouse par exemple, ce qui ne doit pas dispenser de placer comme première priorité la possibilité pour les jeunes de saisir la première chance. Au titre de la deuxième chance, il importe également que le projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie porte une attention particulière aux jeunes sortis de l'école sans qualification ¹⁹.

Une étude récemment financée par la DPM sur « Le rôle et l'impact des représentations dans l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration » (habitant des quartiers en difficulté) met en évidence la complexité des représentations des jeunes mais aussi des professionnels chargés de leur orientation et de leur insertion professionnelle. Elle souligne à quel point ces représentations peuvent avoir un impact très fort sur les parcours de ces jeunes²⁰. Cette étude ne fait que renforcer le Haut conseil dans ses recommandations visant à **développer les accompagnements individualisés des élèves pour définir des parcours scolaires et professionnels** ; l'orientation à l'école est aujourd'hui souvent vécue comme arbitraire, et ce sentiment participe de la dégradation de l'image de l'école comme facteur de promotion sociale. De là la double nécessité de travailler très tôt sur l'apprentissage des codes qui facilitent l'entrée dans la vie professionnelle ; cet apprentissage doit aller de pair avec la formation civique que le Haut conseil propose de

¹⁹ Comme le souligne le rapport remis au Haut Conseil de l'évaluation de l'École en octobre 2003 par MM. Hardouin, Hussenet et Septours, en vue du débat sur l'avenir de l'école, « *la formation professionnelle tout au long de la vie bénéficie surtout aux salariés ayant accompli une bonne scolarité initiale et acquis les diplômes correspondants* », alors que « *beaucoup de salariés issus de milieux modestes n'ont pas suivi une scolarité de qualité et sont sortis de l'école sans qualification* »

²⁰ Vèrès Consultants, *Rôle et impact des représentations dans l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration*, mars 2003.

développer ; et de développer les liens entre les professionnels de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes.

S'il est nécessaire de favoriser l'implantation de filières d'excellence et d'équipements publics dans les quartiers en difficulté, il est tout aussi important de permettre aux jeunes qui vivent dans ces quartiers d'en sortir, en leur fournissant l'aide dont ils peuvent avoir besoin pour accéder à certains équipements extérieurs, culturels, scolaires... dans le cadre d'une intercommunalité réfléchie. Le Haut conseil souligne à cet égard **le rôle tout à fait essentiel que peut jouer la culture**. L'intégration signifie aussi que chacun est amené à participer à la construction d'une culture commune, qui ne soit pas figée, mais en perpétuelle évolution, et ne cesse de s'enrichir d'apports nouveaux. Ceci passe notamment par le soutien apporté aux actions valorisant la culture d'origine des parents dans ce qu'elle a de plus universel et de plus complémentaire. Cette conception de la culture se concrétise dans des espaces de culture partagés. Les équipements culturels sont un élément essentiel pour les quartiers en difficulté. Les membres du Haut conseil soulignent en particulier le rôle primordial des bibliothèques de quartiers, qui offrent aux enfants et aux jeunes issus de milieux sociaux modestes l'accès aux livres et aux supports de recherche indispensables par ailleurs à leur réussite scolaire. Le Ministère de l'Education nationale doit apporter son soutien à ces bibliothèques. Il serait également nécessaire de réfléchir, comme cela se fait déjà dans certains établissements, à l'ouverture des centres de documentation et d'information des collèges et lycées en dehors des heures de cours. L'accès à des équipements culturels extérieurs et à des domaines artistiques qui ne sont pas nécessairement familiers des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville mérite également d'être développé. Le Haut conseil a été très sensible à deux expériences. A Marseille, un partenariat a été établi entre des lycées des quartiers Nord et l'Opéra de Marseille. Ce partenariat permet à des lycéennes de découvrir l'art du ballet. Outre l'ouverture culturelle que représente cette expérience, elle permet également un travail sur le corps et l'expression culturelle qui participe de la confiance de soi et constitue un exemple d'encouragement à la création. A Mulhouse, l'Ecole du cirque, implantée au cœur d'un quartier difficile de la ville, permet à des jeunes, pour certains en situation d'échec scolaire, d'effectuer un travail d'expression corporelle et d'apprentissage de la rigueur propice à leur redonner confiance en leurs moyens et à encourager leur sensibilité artistique. Cette Ecole permet également de donner une image plus favorable au quartier et de l'ouvrir sur l'extérieur. D'une manière générale, comme l'illustre le dispositif national

« Dix mois d'école et d'Opéra », les lycées professionnels ouverts aux métiers de la culture et de la création constituent des voies privilégiées d'accès aux performances.

Le Haut conseil estime que la valorisation des réussites va de pair avec la compensation des inégalités. Il préconise une **meilleure répartition des pôles d'excellence**, y compris dans les quartiers difficiles (ZEP), et une plus grande mobilité entre les territoires et les formations.

Nous souhaitons notamment faire évoluer la carte des formations : la création de classes préparatoires aux grandes écoles dans les établissements situés en ZEP, annoncée par le récent Comité interministériel sur l'intégration, est un élément positif que le HCI a soutenu. Le Haut conseil propose également de développer l'apprentissage des langues internationales autres que l'anglais ou l'espagnol, comme le chinois, l'arabe, le turc ou le russe intéressantes pour l'ouverture culturelle mais aussi pour l'insertion professionnelle des jeunes (métiers du commerce, de la communication...). Le bilinguisme est pour tous un atout d'insertion dans le monde moderne. Le développement de lycées à vocation internationale dans chaque académie, implantés dans les ZEP, favoriserait l'ouverture de ces quartiers et permettrait de les faire participer activement à l'intégration européenne. Le Haut conseil souhaite enfin que soient valorisés les lycées et écoles professionnels travaillant dans des secteurs de pointe et reconnus (haute technologie, qualité...).

Par ces recommandations, le Haut conseil souhaite que le sigle ZEP puisse aussi signifier « Excellence prioritaire ».

Le Haut conseil à l'intégration insiste sur l'importance de l'exemplarité du service public en matière de promotion sociale. La promotion sociale par l'entrée dans la fonction publique, stratégie de promotion sociale très ancienne dans la France républicaine pour toutes les « périphéries » (géographiques, religieuses...) doit être réaffirmée, et l'Etat doit montrer l'exemple en favorisant l'accès à la fonction publique des jeunes issus des quartiers en difficulté. Des expériences intéressantes ont déjà vu le jour à cet égard dans le cadre de la pérennisation des emplois jeunes. Le Haut conseil prône le développement de préparations renforcées aux concours dans les quartiers en difficulté²¹. Ceci vaut en particulier pour la préparation des concours les plus

²¹ Le comité interministériel à l'intégration d'avril 2003 a mis en place dans 10 sites expérimentaux de ZEP des formations renforcées de préparation aux concours administratifs de toutes catégories.

prestigieux de la fonction publique (Ecoles nationales supérieures, Ecole Polytechnique, Ecole nationale d'administration, Ecole nationale de la magistrature...) ou des grandes écoles de commerce et d'ingénieurs, qui doivent avoir valeur d'exemple. A titre d'exemple, la proportion d'élèves de l'Ecole nationale d'administration issus de milieux modestes demeure faible et ne progresse pas. L'Union des professeurs de spéciale, soutenue par l'association des professeurs de classes préparatoires et la conférence des grandes écoles, présidée par M. Christian Margaria, se sont cependant saisies de la question à l'occasion de deux journées de réflexion les 16 et 17 mai 2003 sur « Démocratie, classes préparatoires et grandes écoles ». L'expérience menée depuis trois ans par l'Institut d'études politiques de Paris est à cet égard intéressante ²².

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

Comme chaque pays, la France a sa tradition institutionnelle. L'intégration, qui concerne tous les individus vivant en France, passe aussi par une « *acculturation juridique* ». Il s'agit d'intégrer les modes de fonctionnement des institutions républicaines, institutions régaliennes (justice, sécurité publique, administration fiscale, armée), Education Nationale, Sécurité sociale....

Les pouvoirs publics ont à cet égard de grandes responsabilités. Ils doivent tout d'abord **informer les jeunes sur le droit des personnes et les institutions. Ils doivent ensuite s'assurer de l'exemplarité du service public, développer une pédagogie du droit et des institutions pour les usagers des services publics.** Enfin, il est nécessaire que priorité soit donnée à l'éducation à la citoyenneté démocratique des enfants, pour laquelle l'école a un rôle primordial, en lien avec ses partenaires institutionnels et associatifs. Les parcours civiques à l'école doivent avoir pour objectif d'initier les élèves à une culture démocratique fondée sur la loi, le contrat et la responsabilité, rapportés aux valeurs républicaines, dont

²² Un système d'admission parallèle en première année a été mis en place pour des élèves de terminale issus de lycées classés en ZEP et signataires d'une convention avec l'IEP. Les premiers bilans indiquent que les élèves ainsi recrutés obtiennent une fois intégrés à la scolarité de l'IEP des résultats académiques comparables à ceux des étudiants entrés par d'autres procédures d'admission. Par ailleurs, on observe dans plusieurs lycées signataires des conventions une progression générale des taux de réussite au baccalauréat, qui pourrait être le résultat de l'appel d'air provoqué par l'admission de certains élèves de ces lycées à l'IEP.

la laïcité est exemplaire. L'éducation civique doit être une matière d'enseignement plutôt qu'une discipline proprement dite, mais dont on respecte le caractère obligatoire et qui donne lieu à évaluation.

Le Haut conseil souhaite ainsi que la conception de l'éducation civique à l'école repose sur les principes suivants : une initiation aux grands principes du droit, aux libertés publiques, aux droits fondamentaux de la personne et à l'histoire de la conquête des libertés. Un enseignement dans la continuité, de la maternelle au baccalauréat. Un apprentissage progressif pour une meilleure appropriation des savoirs et des règles liées à la citoyenneté, en partant des droits de la personne (l'état civil etc.) pour arriver aux droits et obligations liées à l'exercice de la citoyenneté locale, nationale, européenne. L'ouverture sur les partenaires de l'école, notamment sur les institutions publiques (justice, institutions sociales...) et les élus, qui doit donner lieu à des possibilités d'un engagement véritable dans la vie de la Cité.

Mise en œuvre dans de nombreux établissements scolaires, cette idée a été reprise par l'Ecole de la deuxième chance de Marseille : l'apprentissage de la vie dans une société démocratique fait partie intégrante du projet pédagogique de l'école. Elle va de pair avec l'apprentissage des codes nécessaires à l'insertion professionnelle, et se traduit dans l'architecture même de l'école. Les recommandations du Haut conseil en faveur du renforcement de l'éducation civique s'adressent à tous les jeunes, et rejoignent les initiatives déjà prises en la matière par le Ministère de l'éducation nationale. Cependant elles prennent une valeur particulière pour les jeunes des quartiers en difficulté, souvent plus éloignés des institutions. Les travaux menés dans ces quartiers notamment avec les parents dans le cadre des contrats éducatifs locaux ont à cet égard donné des résultats intéressants, qu'il convient de développer, en lien avec les actions menées par la politique de la ville.

Le Haut conseil a donc le sentiment que, pour assurer la promotion sociale des jeunes issus des quartiers en difficultés et dont beaucoup sont originaires de l'immigration, une politique positive et ambitieuse est plus que jamais nécessaire dont la conduite doit donner lieu à des évaluations plus systématiques que par le passé. Elle doit valoriser et proposer la reconnaissance de tous, d'abord pour les réussites accomplies, plus nombreuses qu'on l'a dit jusqu'à présent. L'Etat et le gouvernement s'honoreraient s'ils montraient l'exemple en ce domaine, en distinguant et en promouvant dans les institutions publiques où leurs diplômes peuvent les conduire tous ceux qui le méritent. Une politique d'incitation du recrutement des jeunes diplômés devrait être mise en place à l'égard des entreprises et compter dans leur bilan social. La catégorie des jeunes de 12 à 16 ans actuellement trop délaissée devrait devenir une mission prioritaire de l'orientation et de la formation professionnelle, technique et commerciale, revalorisées profondément au sein de l'Education Nationale et en particulier avec les expériences des entreprises publiques et privées.

Enfin, la promotion sociale des jeunes ne se réalisera pleinement que s'ils deviennent des acteurs de la vie publique et sont considérés comme des citoyens à part entière, informés et responsables des lois, des valeurs, et du destin qu'ils ont à conduire comme les autres de notre République.

Données statistiques

Tableau 1 : Taux de chômage par sexe et âge en 1990 et 1999

	Total des ZUS de métropole		Agglomérations ayant une ZUS		France métropolitaine	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Taux de chômage des femmes						
15 à 19 ans	36,3	50,7	29,1	36,4	28,6	35,1
20 à 24 ans	33,0	39,5	24,1	27,4	25,3	28,4
25 à 39 ans	23,6	29,5	14,7	17,1	14,7	16,4
40 à 49 ans	16,9	22,7	10,0	12,2	9,9	11,3
50 à 59 ans	17,3	19,8	12,1	12,3	11,6	11,8
Taux de chômage des hommes						
15 à 19 ans	26,4	44,0	19,1	29,7	16,3	24,1
20 à 24 ans	23,5	37,2	16,7	25,2	14,8	22,5
25 à 39 ans	14,2	23,0	8,5	13,1	7,3	10,9
40 à 49 ans	11,8	19,8	6,4	10,1	5,5	8,1
50 à 59 ans	14,9	21,0	9,2	11,8	8,2	10,0

Source : recensements de la population

Tableau 2 : La dégradation des rapports de chance relatifs entre les diplômés et les non diplômés pour leur insertion professionnelle

	HOMMES					FEMMES				
	Sortis de formation initiale depuis 1 à 4 ans				Ensemble des hommes	Sorties de formation initiale depuis 1 à 4 ans				Ensemble des femmes
	Sous-total hommes	Diplômés du supérieur	Diplômés du secondaire	Brevet ou aucun diplôme		Sous-total femmes	Diplômées du supérieur	Diplômées du secondaire	Brevet ou aucun diplôme	
Taux de chômage en % des jeunes actifs :										
Mars 1997.....	24,3	16,3	22,9	42,7	10,8	29,3	17,8	35,0	51,7	14,1
Mars 2001.....	15,2	8,7	12,5	35,5	7,1	18,0	9,6	22,0	41,1	10,7
Mars 2002.....	17,8	12,1	14,6	38,5	7,9	18,2	9,4	22,0	41,9	10,1
Rapport des chances relatives :										
Évolution de 1997 à 2001.....	0,56	0,49	0,48	0,74	0,64	0,53	0,50	0,52	0,65	0,73
Évolution de 2001 à 2002.....	1,21	1,44	1,20	1,13	1,12	1,01	0,98	1,00	1,04	0,93

Remarque : les rapports des chances relatives (odds ratio) donnés dans les deux dernières lignes permettent de comparer les évolutions des taux de chômage en faisant abstraction de leurs différences de « niveaux ». A ce compte, la hausse entre mars 2001 et mars 2002 du taux de chômage des hommes récemment sortis de formation initiale est le rapport entre 17,8/(100-17,8) au numérateur et 15,2/(100-15,2) au dénominateur, soit 1,21.

Source : enquêtes Emploi, INSEE.

Tableau 3 : La mobilité sociale des Français d'origine étrangère

Tableau 1 – Situation des hommes d'origine étrangère en 1990 selon la CSP du « chef de famille » (CDF) en 1975

CSP ou statut des fils de 24 à 33 ans en 1990	CSP du CDF en 1975							
	Profession agricole	Patron artis. commerçant	Prof. lib. cad. sup.	Cadre moyen	Employé	Ouvrier	Personnel de service	Divers ou inactif
Profession agricole	9 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Pat. - comm. - artisan	4 %	11 %	8 %	5 %	8 %	3 %	0 %	4 %
Prof. lib. - cad. sup.	2 %	8 %	25 %	17 %	6 %	2 %	6 %	3 %
Cadre moyen	9 %	13 %	12 %	18 %	16 %	11 %	9 %	11 %
Employé	4 %	5 %	2 %	9 %	8 %	6 %	10 %	6 %
Ouvrier	41 %	28 %	5 %	13 %	25 %	36 %	33 %	35 %
Personnel service	0 %	1 %	0 %	1 %	1 %	1 %	7 %	1 %
Chômeur	5 %	6 %	5 %	5 %	9 %	8 %	7 %	13 %
Inactif	3 %	5 %	12 %	6 %	5 %	3 %	8 %	3 %
Total présents 1990*	76 %	77 %	68 %	74 %	77 %	72 %	79 %	77 %
Absents 1990 / pop. 1975*	24 %	23 %	32 %	26 %	24 %	28 %	21 %	23 %

Le tableau se lit en colonnes. * Données corrigées de l'omission.
Source : EDP RP 1975-1990.

Tableau 2 – Situation des femmes d'origine étrangère en 1990 selon la CSP du CDF en 1975

CSP ou statut des filles de 24 à 33 ans en 1990	CSP du CDF en 1975							
	Profession agricole	Patron artis. commerçant	Prof. lib. cad. sup.	Cadre moyen	Employé	Ouvrier	Personnel de service	Divers ou inactif
Profession agricole	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Pat. - comm. - artisan	2 %	2 %	1 %	1 %	0 %	2 %	7 %	1 %
Prof. lib. - cad. sup.	0 %	5 %	22 %	11 %	5 %	2 %	2 %	2 %
Cadre moyen	7 %	19 %	20 %	12 %	12 %	7 %	6 %	6 %
Employé	18 %	24 %	12 %	25 %	33 %	23 %	30 %	24 %
Ouvrier	8 %	4 %	2 %	1 %	4 %	10 %	4 %	7 %
Personnel service	5 %	2 %	0 %	4 %	2 %	4 %	3 %	3 %
Chômeur	18 %	12 %	6 %	10 %	10 %	13 %	8 %	16 %
Inactif	12 %	13 %	11 %	19 %	17 %	14 %	15 %	18 %
Total présents 1990*	71 %	82 %	74 %	85 %	83 %	74 %	75 %	77 %
Absents 1990 / pop. 1975*	29 %	18 %	26 %	15 %	17 %	26 %	25 %	23 %

Le tableau se lit en colonnes. * Données corrigées de l'omission.
Source : EDP RP 1975-1990.

LES DROITS DES FEMMES ISSUES DE L'IMMIGRATION

Cet avis, approuvé par le Haut conseil à l'intégration, a été élaboré à partir des auditions et travaux d'un groupe de travail présidé par Mme Blandine Kriegel, présidente du HCI et animé par Mme Jeannette Bougrab, auquel ont participé Mmes Jacqueline Costa-Lascoux, Gaye Petek, Myriam Salah-Eddine, Aline Sylla, MM. Jean-Marie Bockel, François Cheng et Jacky Dahomay. Mme Mathilde Lignot-Leloup assurait les fonctions de rapporteure et Mmes Caroline Bray et Marie-José Saliou celles de chargées de mission auprès de ce groupe

PLAN DE L'AVIS

Introduction.....	43
Partie 1: Les droits des femmes issues de l'immigration : une question sensible.....	46
L'application de la loi de la nationalité en matière de statut personnel et de conventions bilatérales limite les droits des femmes	46
Les difficultés rencontrées par les femmes pour faire valoir leurs droits ne sont pas les mêmes selon les générations, le pays d'origine ou l'ancienneté de l'immigration	50
Certains pays occidentaux ont fait des choix différents de ceux de la France.....	54
Partie 2 : Plusieurs illustrations peuvent être données des difficultés pour les femmes issues de l'immigration à faire valoir leurs droits en France	56
La répudiation.....	56
<i>Un constat amer : la répudiation est reconnue dans les conventions bilatérales signées par la France et la jurisprudence marque des hésitations.....</i>	58
<i>Le HCI, après en avoir délibéré, estime que la France doit garantir l'égalité entre époux à toute personne relevant de sa juridiction</i>	58
L'excision : 35 000 jeunes filles ou femmes seraient mutilées ou menacées d'excision en France.....	60
Les mariages forcés	63
<i>Selon les chiffres convergents rassemblés par les associations que le HCI a auditionnées, plus de 70 000 adolescentes seraient concernées par des mariages forcés en France.....</i>	63
<i>Malgré les actions de prévention menées, les mariages forcés ont tendance à progresser selon la plupart des associations entendues par le HCI.....</i>	66
La polygamie	67

<i>Etrangement, l'ordre public français interdit qu'un mariage polygamique soit célébré en France mais reconnaît certains effets aux unions conclues à l'étranger lorsque l'épouse n'est pas française.....</i>	67
<i>A l'inverse, le mariage polygamique entraîne des restrictions sur le droit au séjour des étrangers</i>	68
L'autorité parentale et la filiation.....	69
LA TRAITE DES FEMMES	71
Partie 3 : Les recommandations du Haut conseil à l'intégration.....	72
Améliorer la connaissance des difficultés rencontrées par les femmes issues de l'immigration	72
Renforcer l'information des primo arrivantes sur leurs droits.....	73
Dénoncer les conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité hommes/femmes et les engagements internationaux de la France	73
Envisager de privilégier la loi du domicile pour éviter l'application aux femmes issues de l'immigration d'un statut personnel inégalitaire	74
Favoriser l'autonomie des femmes issues de l'immigration.....	75
Prévenir et lutter contre les mutilations sexuelles	75
Prévenir et faire annuler les mariages forcés.....	77
Lutter contre les réseaux de traite et de prostitution des femmes en renforçant la protection des victimes	78
Développer la formation des professionnels sur la question des droits des femmes issues de l'immigration	79
Faire des femmes un public privilégié des politiques d'intégration	79
Conclusion.....	80

Introduction

Le Premier Ministre avait souhaité que le Haut Conseil à l'Intégration se penche sur la situation des femmes issues de l'immigration du point de vue de la reconnaissance de leurs droits, civils en particulier. Dans sa lettre du 18 novembre 2002, il soulignait qu'un « état des lieux des éventuelles carences constituées dans ce domaine serait particulièrement utile à l'action du gouvernement ».

Malgré un certain nombre d'études et d'enquêtes administratives existantes, ce sujet est caractérisé par la relative discrétion des sociologues et des juristes – sauf sur des points bien précis, comme la question des répudiations musulmanes – et par le manque d'études monographiques permettant une juste appréciation de la nature et de l'ampleur des problèmes qui se posent. Le Haut Conseil à l'Intégration a auditionné de nombreuses associations de femmes issues de l'immigration²³, des sociologues et juristes, des représentants des ministères de la Justice, des Affaires sociales. Il s'est particulièrement penché sur la question des droits civils des femmes c'est-à-dire des règles relatives aux personnes (personnalité, état, capacité...), biens (patrimoine, droit de propriété et transmission des biens...), à la famille (filiation, mariage, droit patrimonial de la famille) ; il a par ailleurs choisi de ne pas exclure la question des violences faites aux femmes. L'avis dont le Haut Conseil est saisi ne concerne pas les droits sociaux mais le Haut Conseil est conscient qu'une politique volontariste sur le plan social est également nécessaire pour permettre aux femmes immigrées un accès effectif à leurs droits civils.

Plusieurs événements tragiques ont mis en lumière la dégradation des relations entre hommes et femmes et les difficultés rencontrées par les jeunes femmes issues de l'immigration pour accéder à une certaine indépendance. Longtemps peu visibles dans l'histoire de l'immigration et plus récemment perçues comme des actrices positives de l'intégration, les femmes n'ont, jusqu'à présent, pas été une cible prioritaire des politiques d'intégration. En 2002, le manifeste de jeunes femmes issues des quartiers intitulé, *Ni putes, ni soumises*, relayé par un mouvement national jusqu'au 8 mars 2003 – témoigne d'une prise de parole nouvelle et d'une volonté de faire évoluer les mentalités. La question des droits des femmes issues de l'immigration apparaît ainsi récemment sur la scène médiatique et politique

²³ Cf. Liste des personnes auditionnées en annexe 4.

alors même que les difficultés sont bien connues des associations qui interviennent depuis plusieurs années sur le terrain. Ces associations n'avaient de cesse d'alerter les pouvoirs publics mais se voyaient peu soutenues. Ce regain d'intérêt a été encouragé par la directive européenne 2002/73/CE du 23 septembre 2002 sur l'égalité de traitement des hommes et femmes qui prévoit la création d'un organisme de lutte contre les discriminations²⁴ et par le projet du gouvernement de mettre en place un contrat d'intégration pour les primo arrivants : autant d'instruments qui peuvent permettre de prendre en compte la situation particulière des femmes issues de l'immigration. Le Comité interministériel à l'intégration, qui s'est réuni le 10 avril 2003, illustre cette politique volontaire des pouvoirs publics afin que l'intégration citoyenne se fasse pour chacun.

Les femmes bénéficient – tant au niveau national qu'au niveau international – d'une protection juridictionnelle leur permettant de garantir au mieux le principe d'égalité. Ainsi le préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946 « garantit à la femme, dans tous les domaines des droits égaux à ceux de l'homme ». Ce principe d'égalité est également reconnu dans de nombreux traités internationaux dont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. L'article 14 dispose que « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe... ». Les faits contredisent cependant les principes énoncés dans les nombreux instruments juridiques et les femmes se retrouvent souvent dans une situation inégalitaire par rapport aux hommes. La situation des femmes issues de l'immigration est encore plus grave. Pour la présidente de la délégation aux droits des femmes du Conseil économique et social, Claudette BRUNET-LECHENAULT, « être femme et être immigrée est source d'une double discrimination ». Dans un avis récent, le comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a pointé les lacunes de la France vis-à-vis des femmes issues de l'immigration. En octobre 1996, le Conseil national pour l'intégration des populations immigrées avait rendu un avis sur *le statut personnel et l'intégration sociale culturelle et nationale*, dans lequel il soulignait que « la soumission au statut personnel constitue un « ghetto de droit » dans lequel non seulement des résidentes étrangères mais également des Françaises épouses d'un étranger et des bi-nationales sont potentiellement enfermées ».

²⁴ Cette directive modifie la directive 76/207/CEE du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail.

Les femmes issues de l'immigration se heurtent à des conflits de droit entre les codes de la famille étrangers, les conventions internationales signées par la France et les valeurs fondamentales de la République. Cette faiblesse du droit est accentuée par la précarité dans laquelle se trouvent certaines femmes : comment faire valoir des droits sans les connaître ou dans un contexte culturel et social qui les ignore ? Les femmes sont ainsi placées au cœur de conflits de culture qu'elles ont à assumer et surmonter pour une intégration réussie dans la société française. La question des droits civils des femmes issues de l'immigration est en effet pour partie un sujet de droit international privé qui pose la question de l'application ou des conséquences en France des codes de la famille étrangers qui réglementent le statut personnel des femmes. La France a parfois passé des conventions bilatérales qui les reconnaissent. En l'absence de convention internationale, le mécanisme de l'article 3 du Code civil s'applique : son troisième alinéa dispose que « *les lois concernant l'état et la capacité des personnes régissent les Français même résidant à l'étranger* » et, par réciprocité, les étrangers doivent bénéficier de l'application de leur loi nationale en matière d'état et capacité des personnes. Ainsi, en matière de mariage, la préférence n'est donnée à la loi française que si les deux parties ont une nationalité différente ; le critère de la nationalité – plutôt que celui du domicile qui est de plus en plus retenu par les pays européens – prédomine dès lors que celle-ci est commune.

Le Haut Conseil a souhaité présenter la situation des droits des femmes issues de l'immigration et des difficultés rencontrées en donnant un éclairage plus approfondi à certaines questions sensibles : **la répudiation, les violences faites aux femmes** (et notamment l'excision, les mariages forcés et la polygamie), **l'autorité parentale et la filiation, la traite des femmes**. Il en tire des recommandations pour l'action publique.

Le Haut Conseil s'est livré à des discussions approfondies sur ces questions. **Il a clairement conscience de s'engager sur des voies nouvelles qui font droit aux revendications récurrentes exprimées par les femmes et les associations** qui ont bien voulu lui faire part de leur point de vue. Ce faisant, le Haut Conseil à l'Intégration a le sentiment de réinscrire ces revendications dans un cadre qui n'est rien d'autre que celui des lois de la République. Il ne s'agit pas de défendre un modèle juridique mais les droits fondamentaux de la personne. C'est pourquoi il a particulièrement tenu, comme cela lui était demandé par la saisine du Premier ministre, **à réaffirmer la garantie des droits civils des femmes**

issues de l'immigration et à rappeler, notamment en cas de litiges, la dimension individuelle de ces droits.

Partie 1

Les droits des femmes issues de l'immigration : une question sensible

La situation des femmes issues de l'immigration soulève une question de droit qui est liée à l'application du statut personnel et de conventions internationales bilatérales. Au-delà des conflits de droit, elle est aussi tributaire d'un contexte économique, culturel et social qui ne facilite pas l'émancipation et l'autonomie de ces femmes : les difficultés qu'elles rencontrent ne sont cependant pas les mêmes selon les générations, le pays d'origine et l'ancienneté de l'immigration en France. Si le rattachement du statut personnel à la loi de la nationalité est également retenu par d'autres pays européens, une évolution semble se dessiner dans plusieurs pays pour améliorer le respect des droits des femmes.

- **L'application de la loi de la nationalité en matière de statut personnel et de conventions bilatérales limite les droits des femmes**

La notion de « statut personnel » dégagée par le droit international privé vise à ce qu'une personne ne voit pas son statut changer selon ses déplacements d'un pays à l'autre. La sécurité juridique et la protection des individus impliquent en effet que les dispositions concernant l'état et le statut des personnes soient stables et régies par la loi du pays de la nationalité. Cette règle, conçue pour faciliter le retour dans le pays d'origine, s'avère problématique lorsqu'elle s'applique à des personnes durablement installées dans le pays d'immigration, voire qui en ont acquis la nationalité et ne souhaitent pas revenir dans leur pays d'origine. **La conception du statut personnel est en outre profondément différente dans les pays musulmans de celle du droit français** : d'inspiration religieuse, son contenu est sensiblement plus étendu dans le droit musulman et comprend notamment les relations patrimoniales des époux et les successions et libéralités qui sont exclues du statut personnel en droit français. En France, les successions et les relations patrimoniales au sein du mariage sont donc régies par le droit français et non par les codes de la

famille étrangers : ce dispositif garantit une certaine protection aux femmes quant à leurs biens.

Le principe de l'application aux femmes étrangères de leur statut personnel national trouve des exceptions. Tout d'abord, le législateur peut prévoir l'application de la loi du domicile en certaines matières. Ainsi la loi du 11 juillet 1975, relative au divorce prévoit son application dès lors que les époux sont de nationalité française ou qu'ils ont leur domicile en France (article 310 du Code civil²⁵) : une femme, même binationale, résidant en France avec son époux, se verra donc appliquer la loi française²⁶ et l'application de la loi française est quasiment systématique en matière de divorce. De même, le juge n'applique que la loi française en matière de protection de l'enfance. Ensuite, la loi étrangère peut être écartée par le juge en vertu d'une convention internationale. Enfin, l'application de la règle de droit étrangère trouve sa limite dans l'ordre public, qui doit s'entendre, au sens du droit international privé, comme l'ensemble des valeurs essentielles de la société, reflétées par l'ordre interne ; le juge peut ainsi écarter l'application de la loi étrangère aux résidents sur le territoire français mais aussi écarter les effets de situations créées à l'étranger – c'est l'« ordre public atténué ».

La France a signé des conventions de coopération judiciaire, destinées à faciliter la reconnaissance des jugements, avec les pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie), le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, le Mali, le Sénégal... Elle a notamment signé avec le Maroc une convention du 10 août 1981 relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire qui exclut en partie l'application de l'article 310 du Code civil pour appliquer la loi nationale des époux à la dissolution du mariage et conduisait ainsi à reconnaître en France la répudiation. La convention franco-égyptienne sur la coopération judiciaire du 15 mars 1982 permet également la reconnaissance en France d'une répudiation exécutoire en Égypte. **En tant qu'elles reconnaissent la répudiation, les conventions bilatérales sont contraires au principe d'égalité entre les hommes et les femmes posé par la Constitution ; elles sont en conflit**

²⁵ L'article 310 du Code civil précise que « le divorce et la séparation de corps sont régis par la loi française lorsque l'un et l'autre époux sont de nationalité française ; lorsque les époux ont, l'un et l'autre, leur domicile sur le territoire français ; lorsque aucune loi étrangère ne se reconnaît compétence alors que les tribunaux français sont compétents pour connaître du divorce ou de la séparation de corps ».

²⁶ La convention franco-marocaine du 10 août 1981 stipule notamment que « si à la date de la présentation de la demande (de divorce), l'un des époux a la nationalité de l'un des deux Etats et le second celle de l'autre, la dissolution du mariage est prononcée selon la loi de l'Etat sur le territoire duquel les époux ont leur domicile commun ou avaient leur dernier domicile commun » (article 9 alinéa 2).

avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : la répudiation est en effet contraire à l'article 5 du protocole additionnel n°7 de la convention européenne, qui pose le principe de l'égalité entre époux²⁷. Les difficultés juridiques des femmes issues de l'immigration sont liées à des conventions internationales mais aussi au mécanisme de l'article 3 du Code civil : en l'absence de convention internationale, des codes de la famille étrangers, par exemple algérien, peuvent être appliqués aux femmes issues de l'immigration en vertu de l'article 3 du Code civil sur le statut personnel.

Au regard du droit, la situation des femmes issues de l'immigration est complexe et tributaire des évolutions de jurisprudence, comme le montre l'exemple de la répudiation (cf. infra). **Les droits civils des femmes – qu'elles soient françaises ou non – sont bien protégés par la notion d'ordre public tant que les situations juridiques ont lieu en France. En revanche, la situation des doubles nationaux et les effets en France des situations juridiques créées à l'étranger posent des problèmes délicats.**

La première difficulté rencontrée par les femmes issues de l'immigration vient de la double nationalité : lorsque les parties ont une double nationalité, le juge leur applique la loi du pays où elles se trouvent au moment du litige. Les femmes françaises d'origine maghrébine ignorent souvent que la nationalité marocaine, algérienne ou tunisienne, transmise par le père, ne se perd pas et qu'elles seront donc considérées dans leur pays d'origine comme des ressortissantes soumises à la loi du pays. En tant que Françaises, elles auront la possibilité de demander l'application de la loi française en invoquant le privilège de juridiction à l'étranger ou en saisissant directement les tribunaux en France. Certaines conventions bilatérales ont cependant établi des dispositions particulières qui excluent le privilège de juridiction, comme c'est le cas pour la convention franco-marocaine du 10 août 1981.

La deuxième difficulté pour ces femmes réside dans les conséquences en France des situations créées à l'étranger. La répudiation, le mariage sans consentement, le mariage polygamique sont interdits sur le territoire français. En revanche, la plupart des situations lésant les droits des femmes naissent à l'étranger à l'occasion de séjours de la famille dans le pays

²⁷ « Les époux jouissent de l'égalité de droits et de responsabilités de caractère civil entre eux et dans leurs relations avec leurs enfants au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution. Le présent article n'empêche pas les Etats de prendre les mesures nécessaires dans l'intérêt des enfants ».

d'origine (mariage sous contrainte des jeunes filles...) ou sans même la présence de la femme (répudiation par l'époux dans le pays d'origine, mariage par procuration...). Si une femme peut toujours demander l'annulation en France d'un mariage contracté sans consentement, qui est une condition également exigée dans la plupart des pays, la contestation d'une répudiation est elle plus délicate (cf. infra) ; une femme ayant la nationalité française pourra demander l'annulation d'un second mariage de son époux mais elle ne le pourra pas si elle est de nationalité étrangère.

Enfin, la troisième difficulté porte sur le manque d'information de ces femmes. Sujet complexe et pointu, cette question n'est maîtrisée que par quelques spécialistes et associations relais, auxquels le Haut Conseil rend ici un hommage appuyé. Certes, des bureaux régionaux de ressources juridiques internationales ont été créés à partir de 1996 à Paris, Lyon et Marseille ; un guide pratique d'information sur les droits des femmes étrangères ou d'origine étrangère a été diffusé en 1998 et réactualisé en 2002 par l'association lyonnaise *Femmes contre les intégrismes*. Il n'en reste pas moins que cette matière reste trop peu connue des femmes concernées et peut-être aussi des intervenants sociaux qu'elles rencontrent ou côtoient.

Il est difficile d'évaluer l'ampleur de ces problèmes. L'activité du Bureau régional de ressources juridiques internationales, qui concerne essentiellement le statut personnel des résidents étrangers en France, des Français d'origine étrangère, des couples français résidant un temps à l'étranger et des couples mixtes, souligne la réalité des difficultés. Selon une étude de la mission « droit et justice » en 1999²⁸, le juge français n'appliquerait toutefois que très rarement, en pratique, la loi étrangère. Cette rare application de la loi étrangère a été confirmée lors des auditions de magistrats effectuées par le Haut Conseil à l'Intégration²⁹. La complexité du droit étranger inciterait le juge à appliquer la loi française, d'autant que les parties ne sont pas toujours à même d'établir le contenu de la loi étrangère ou que la nationalité étrangère d'une partie n'est pas toujours connue ou invoquée³⁰. La conséquence est que les femmes issues de l'immigration sont dans une situation d'insécurité juridique, tributaires d'une interprétation du juge ou d'une évolution de la jurisprudence, particulièrement lorsque des conventions internationales bilatérales ont exclu l'application du droit commun.

²⁸ Mission de recherche « droit et justice », *L'étranger et le droit de la famille*, la documentation française

²⁹ cf. liste des personnes auditionnées en annexe 2.

³⁰ La Cour de cassation a rappelé aux juges qu'ils devaient appliquer la loi du statut personnel dès lors qu'un droit indisponible (famille, réserve successorale) était en jeu.

- **Les difficultés rencontrées par les femmes pour faire valoir leurs droits ne sont pas les mêmes selon les générations, le pays d'origine ou l'ancienneté de l'immigration**

Les femmes issues de pays dans lesquels le droit civil reste marqué par l'inégalité des sexes rencontrent davantage de difficultés d'intégration. Il faut cependant remarquer que les femmes turques, dont le pays d'origine possède pourtant un droit civil moderne et égalitaire, sont soumises à des pratiques coutumières très préjudiciables à leur intégration. Les femmes ne sont pas confrontées aux mêmes problèmes, en fonction également de leur âge, de leur éducation ou de l'ancienneté de leur immigration. Une étude réalisée en Belgique sur les femmes marocaines³¹ distinguait trois générations confrontées à des risques très différents :

- la première génération, les femmes immigrées dans les années 1960 et 1970, craignent de perdre la gestion des biens acquis avec les revenus du couple lorsque le mari prend une seconde épouse ou les répudie ;
- les femmes de la seconde génération sont parfois engagées dans des unions « arrangées » et il importe de préserver la liberté de leur consentement ;
- les femmes, venues récemment en Belgique à leur mariage, craignent une répudiation qui leur ferait perdre tous leurs droits.

Il est certain que les difficultés rencontrées par les femmes migrantes qui viennent d'arriver en France ne sont pas celles des jeunes femmes françaises issues de l'immigration ni celles de leurs mères. Plusieurs sociologues ont souligné les ambiguïtés de l'intégration des filles d'immigrés et du rôle de leurs mères³² : les jeunes femmes reçoivent des injonctions paradoxales entre, d'une part, une invitation de la société à l'émancipation et, d'autre part, une demande de leur famille de respecter les traditions, parfois réinventées en exil. Les mères, menacées dans leurs droits parce que leur statut dépend de leur mari, ont une attitude ambivalente, cherchant à réactiver des pratiques ou des relations familiales pour préserver un espace de pouvoir. **C'est ainsi que certaines traditions ou coutumes apparaissent davantage développées dans les**

³¹ Marie-Claire FOBLETS (sous la direction de), *Femmes marocaines et conflits familiaux en immigration : quelles solutions juridiques appropriées ?*, Antwerpen, Maklu, 1998.

³² Cf. par exemple, Nacira GUENIF SOUILAMAS, *Des « beurettes » aux descendantes d'immigrants nord-africains*, Grasset, Le Monde.

communautés installées en France qu'elles ne le sont dans les pays d'origine, où les mœurs ont évolué.

Plusieurs faits indiquent une dégradation des rapports de genre et une multiplication des violences faites aux femmes, particulièrement aux plus jeunes. Leur visibilité est également plus grande grâce à une prise de parole plus libre. **Le groupe des femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles (GAMS) estime que plus de 70 000 adolescentes sont concernées en France par la question des mariages forcés**, dans les communautés africaine, maghrébine, turque mais aussi asiatique (Pakistan, Inde, Sri Lanka) ou tsigane. En 2000, une enquête de l'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI) réalisée en Ile-de-France identifiait les mariages forcés comme la principale violence familiale exercée sur les jeunes filles d'origine étrangère et de culture musulmane.

L'enquête nationale sur les violences faites aux femmes réalisée en 2000 a montré que **les femmes immigrées sont particulièrement concernées par les violences subies dans l'espace public** (les femmes africaines subissent trois fois plus d'insultes que les femmes non immigrées, le taux d'agressions sexuelles est deux fois plus élevé chez les femmes immigrées) **et les violences conjugales** (19,3% des femmes d'origine africaine contre 10% pour les femmes non immigrées).

Dans leur manifeste de 2002 intitulé « ni putes, ni soumises », des jeunes femmes issues des banlieues parisiennes et de province, soutenues par la fédération des maisons des potes, ont dénoncé « *le sexisme omniprésent, la violence verbale, physique, la sexualité interdite, le viol modernisé en « tournantes », le mariage forcé, la fratrie en gardien et l'honneur de la famille ou des quartiers en prisons* ». Elles refusent le faux choix qui leur est ainsi proposé entre « *se soumettre aux désordres du ghetto ou vendre leur corps sur l'autel de la survie* ».

Les facteurs explicatifs des situations de non droit vécues par ces femmes sont multiples et imbriqués : d'aucuns soulignent le poids de la culture patriarcale dans certaines familles issues de l'immigration et le besoin ressenti par les parents de réaffirmer leur identité d'origine qui se cristallise plus particulièrement sur l'éducation des jeunes filles ; d'autres rappellent que la détérioration des rapports de genre a été aggravée par la précarité économique et sociale et les difficultés d'intégration des fils. La montée des intégrismes religieux restreint les espaces de laïcité et donne une image

déformée du rôle de la femme. Enfin, d'autres encore déplorent que la politique de la ville soit orientée au bénéfice des jeunes hommes (les « grands frères ») et dénoncent la disparition de la mixité sociale dans un grand nombre de quartiers.

Si la situation des jeunes femmes françaises issues de l'immigration pose d'abord la question du « vivre ensemble », de la persistance de pratiques coutumières illégales et de l'information sur des droits qui existent, **la situation des femmes migrantes s'avère elle sensiblement plus précaire du point de vue du droit.** En effet, le statut des femmes immigrées venues dans le cadre du regroupement familial dépend de celui de leur mari et elles ne disposent pas d'un statut autonome leur garantissant la stabilité de leurs droits. Ces femmes bénéficient d'un titre de séjour temporaire qui est ensuite transformé en carte de résident. En cas de divorce, de répudiation ou de départ de leur mari pendant la période où elles ne bénéficient que d'un titre de séjour temporaire, ces femmes perdent leurs droits au séjour et se retrouvent en situation illégale. Plusieurs associations ont rapporté au Haut Conseil les exemples dramatiques de jeunes femmes victimes de violences conjugales mais qui risquaient de se retrouver dans une situation illégale si elles quittaient leur conjoint. La loi n° 2003-1119 du 26/11/03 relative à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France dispose désormais que les membres de famille reçoivent, dans le cadre du regroupement familial, une carte de séjour temporaire et que, en cas de rupture de la vie commune dans les deux ans qui suivent sa délivrance, cette carte peut être retirée ou non renouvelée (article 42 modifiant l'article 29 de l'ordonnance de 1945). Une exception est cependant prévue lorsque la communauté de vie est rompue à l'initiative de l'étranger à raison de violences conjugales qu'il a subies de la part de son conjoint. Le HCI, qui avait proposé cet amendement, se réjouit qu'il ait été repris dans la loi. Le problème reste cependant entier lorsque la rupture est à l'initiative du mari. De plus, les membres de famille, ainsi que les conjoints de français, devront attendre deux ans, au lieu d'un an auparavant, pour bénéficier d'une carte de résident. Les femmes resteront donc fortement dépendantes de leur conjoint et de la stabilité de leur couple pendant cette période.

Une mention particulière doit être faite des femmes victimes de réseaux de traite et de prostitution, souvent issues de pays d'Europe centrale, d'Afrique ou de Chine. Attirées par des promesses de réussite économique et sociale, des jeunes femmes, parfois mineures, se voient confisquer leurs papiers et contraintes à la prostitution, avec des menaces physiques ou sur leur famille. On estime que ces réseaux mafieux de traite

des femmes représentent des flux financiers de près de 3,5 milliards d'euros pour le seul territoire français. En 1999, selon l'Office central de répression de la traite des êtres humains, plus de 55% des prostituées étaient étrangères contre 38% en 1998 ; 26 réseaux internationaux ont été démantelés, dont 15 originaires d'Europe de l'Est. Plusieurs associations, dont *France Terre d'asile*, ont alerté le Haut conseil sur les cas de plus en plus nombreux dont elles sont saisies : des jeunes femmes qui souhaitent échapper à l'emprise de ces réseaux et obtenir une protection contre d'éventuelles représailles se tournent vers elles pour obtenir une domiciliation qui leur permette de demander le statut de réfugiée ; or ces associations se trouvent démunies et n'ont pas de cadre juridique protecteur à proposer à ces femmes dont le témoignage se révèle cependant cruciale pour la condamnation et le démantèlement de ces réseaux. **Si la condamnation de cette forme aggravée de proxénétisme a été renforcée dans le Code pénal³³, les femmes qui souhaitent dénoncer ces pratiques ne bénéficient pas d'une protection particulière ou de mesures facilitant leur réinsertion**, contrairement aux dispositifs mis en place dans d'autres pays comme la Belgique et l'Italie. Depuis 1994, les autorités belges autorisent la délivrance de titres de séjour et de permis de travail à des étrangères victimes d'un réseau de traite si elles collaborent à une procédure judiciaire à l'encontre des exploitants ; les victimes sont prises en charge par un centre d'accueil spécialisé (un dans chacune des trois régions) qui propose un programme d'accompagnement psychologique, médical, social et juridique. L'Italie ne conditionne pas la délivrance d'un titre de séjour à la déposition de la victime mais prévoit également un programme d'insertion sociale et compte sur le fait que la mise en confiance des victimes favorise leur coopération : depuis un décret-loi du 25 juillet 1998, le préfet peut délivrer, sur proposition du procureur de la République ou avec son autorisation, une autorisation spéciale de séjour destinée à permettre à l'étranger en situation irrégulière de se soustraire aux violences du réseau criminel³⁴.

Plusieurs milliers de jeunes femmes ou fillettes sont en outre victimes d'esclavage domestique en France : le *Comité contre l'esclavage moderne (CCEM)*, qui les prend en charge, estime que, chaque jour, un nouveau cas est signalé. Venues de pays en voie de développement, elles sont contraintes de fournir des services sans contrepartie financière, privées

³³ L'article 225-7 du Nouveau code pénal punit de 10 ans de prison et d'une amende de 1 500 000 euros les faits de proxénétisme qui sont commis à l'égard « d'une personne incitée à se livrer à la prostitution (...) à son arrivée sur le territoire de la République ».

³⁴ Ce titre de séjour a une durée de six mois et peut être renouvelé en titre d'un an ou plus si la procédure judiciaire est encore en cours.

de papiers d'identité, souvent séquestrées et deviennent totalement dépendantes de la personne, employeur ou intermédiaire, qui les exploite. Le *CCEM* à lui seul a pris en charge 375 cas sur le plan juridique, social et psychologique : tous les procès qu'il a intentés ont été remportés.

- **Certains pays occidentaux ont fait des choix différents de ceux de la France**

Le rattachement à la loi nationale posé par le Code civil français a été adopté par nombre de pays européens comme les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique, l'Italie, la Grèce, l'Espagne, l'Allemagne. Cependant, on constate une tendance croissante à privilégier la loi du domicile comme règle de conflit en matière de statut personnel, notamment pour la répudiation.

Les pays de la *Common law* et les pays scandinaves sont restés fidèles au rattachement à la loi du domicile. Dans les pays de grande immigration comme les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, il n'était pas envisageable de soumettre chaque communauté à son propre statut et c'est tout naturellement que la loi du domicile a été appliquée. La **Grande-Bretagne** distingue le « *domicile of origin* » et le « *domicile of choice* », le premier étant proche du concept français de nationalité. La nouvelle législation sur la famille de 1986 (*Family Law Act*) traduit la volonté de rompre avec une attitude ouverte des tribunaux à l'égard des règles d'inspiration islamique invoquées par des non Britanniques : les répudiations à l'étranger ne peuvent désormais être reconnues en Grande-Bretagne que pour autant qu'il existe un lien étroit entre le pays où a été prononcé le divorce (domiciliation d'une partie) et que l'une des parties n'ait pas résidé régulièrement en Grande-Bretagne l'année précédant la répudiation.

En **Belgique**, une enquête officielle sur la situation matrimoniale des femmes marocaines immigrées³⁵ a préconisé l'application du principe de territorialité afin que la loi de la résidence prime sur la loi personnelle en matière de mariage. A la suite de cette étude, le gouvernement belge a décidé de ne pas ratifier la convention bilatérale signée avec le Maroc le 15 juillet 1991 et qui prévoyait d'appliquer aux résidents marocains en Belgique le code de la *Moudawana*. Une nouvelle convention belgo-marocaine portant sur le mariage et le divorce est en cours de négociation.

³⁵ Marie-Claire FOBLETS, précitée.

L'**Espagne** envisage d'adopter une loi qui fait prévaloir la règle du domicile sur celle de la nationalité : la seule loi applicable sur un territoire donné est la loi du pays où vivent les personnes concernées et non la loi de leur pays d'origine.

Dans la plupart des pays européens, une évolution lente et progressive se dégage de la loi nationale vers la loi du domicile. La Convention de La Haye a notamment encouragé ce mouvement. En France, la pratique judiciaire favorise cet abandon relatif de la loi nationale au profit de la loi française mais si cette situation permet de réduire la place des statuts personnels, elle n'est pas entièrement satisfaisante : il appartient en effet au législateur, et non au juge, de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre et parachever ce mouvement vers la loi du domicile lorsque celle-ci est plus favorable aux femmes.

Partie 2

Plusieurs illustrations peuvent être données des difficultés pour les femmes issues de l'immigration à faire valoir leurs droits en France

Dans les domaines de la répudiation, de l'excision, des mariages forcés, de la polygamie, de l'autorité parentale et de la filiation, les femmes issues de l'immigration se retrouvent trop souvent dans une situation d'inégalité par rapport aux autres femmes françaises.

- La répudiation

La répudiation est une dissolution unilatérale du mariage à l'initiative du mari. Elle est reconnue dans les codes de la famille de l'Algérie, de l'Égypte, du Liban, du Cameroun, de la Mauritanie...

Un constat amer : la répudiation est reconnue dans les conventions bilatérales signées par la France et la jurisprudence marque des hésitations.

Les conventions bilatérales signées par la France en matière de reconnaissance et d'exécution des jugements avec le Maroc avant la réforme de la Moudawana en décembre 2003 et l'Égypte³⁶ conduisent à reconnaître en France la répudiation et sont en conflit avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

En signant en 1981 une convention avec le Maroc qui posait l'équivalence du divorce et de la répudiation (article 13), la France s'engageait dans un texte qui était en retrait par rapport à la loi du 11 juillet 1975 sur le divorce. Des entretiens qu'a eu le Haut Conseil, il s'est avéré que cette disposition était le fruit d'un compromis diplomatique permettant par ailleurs de renforcer les règles favorables à la garde des enfants : les femmes ont ainsi été « victimes » d'un arbitrage en faveur de la garde des enfants. Le compromis restait cependant instable puisque l'autorité parentale revenait au père en droit musulman (cf. infra) et que la

³⁶ Conventions du 5 octobre 1957 et du 10 août 1981 avec le Maroc, convention du 15 mars 1982 avec l'Égypte.

convention n'est pas appliquée par les autorités marocaines sur la question de la « remise en l'état » des enfants en cas d'enlèvement.

La jurisprudence de la Cour de cassation, jusque dans ses exemples les plus récents, manifeste des hésitations. Le juge judiciaire est le plus souvent conduit à se prononcer lorsque, après une séparation de fait, la femme introduit une demande de contribution aux charges du mariage ou de divorce et que le mari conteste en demandant par voie d'exception la reconnaissance d'une répudiation prononcée à l'étranger. Le juge a d'abord éludé le conflit de normes en appliquant exclusivement les conventions bilatérales, puis, **à partir de 1992³⁷, il a affirmé la supériorité sur celles-ci de la Convention européenne des droits de l'homme en déclarant qu'une répudiation ne peut produire d'effet en France si elle est contraire à l'ordre public international**, qui impose le respect du principe de l'égalité entre époux, que « *la France s'est engagée à garantir à toute personne relevant de sa juridiction* ».

Une décision récente de la Cour de cassation est toutefois revenue sur cet équilibre : par un arrêt du 3 juillet 2001, la 1^{ère} chambre civile s'abstient d'appliquer le principe de l'égalité entre époux et, afin d'accueillir la répudiation prononcée en Algérie entre deux personnes résidant en France, se contente de vérifier le respect de conditions procédurales : le respect des droits de la défense, l'attribution d'une compensation financière à l'épouse, l'absence de fraude au jugement. Pour la Cour, la conception française de l'ordre public international ne s'oppose pas à la reconnaissance d'un divorce étranger par répudiation « *dès lors que le choix du tribunal (par le mari) n'a pas été frauduleux, que la répudiation a ouvert une procédure à la faveur de laquelle chaque partie a fait valoir ses prétentions et ses défenses et que le jugement algérien (...) a garanti des avantages financiers à l'épouse en condamnant le mari à lui payer des dommages intérêts pour divorce abusif, une pension de retraite légale et une pension alimentaire d'abandon* ».

Cette jurisprudence a été appliquée par la Cour d'appel de Paris à la convention franco-marocaine dans un arrêt du 14 mars 2002 : le mari avait opposé une fin de non recevoir à la demande de divorce de sa femme en excipant d'une répudiation antérieure. Or, le mari ayant acquis la nationalité française en 1991, le juge en a déduit que la reconnaissance d'une répudiation prononcée hors des cas prévus par la convention franco-

³⁷ Arrêt de la cour d'appel de Versailles du 11 septembre 1992 confirmé par la Cour de cassation en 1995 (Civ.I, 1^{er} décembre 1995, *Fazouane*) et 1997 (Civ.I, 11 mars 1997, *Bahri*).

marocaine (qui suppose la nationalité marocaine des deux époux) serait contraire à l'ordre public international. L'application de cette jurisprudence n'a donc pas eu de conséquence négative pour les droits de la femme concernée. La doctrine a cependant déduit de cet arrêt que, en l'absence de nationalité française du mari, la répudiation aurait été reconnue comme moyen de défense tendant à l'irrecevabilité d'une demande de divorce postérieure.

La décision de la Cour de cassation de 2001, critiquée vivement par une partie de la doctrine, donne en revanche raison à d'autres auteurs, opposés à la jurisprudence conduisant au rejet de la répudiation. Ces derniers font notamment valoir qu'une telle position est source d'insécurité et engendre une situation ubuesque : le mariage est considéré comme dissout à l'étranger mais continue à produire des effets en France. Les répudiations que le juge français avait refusé de reconnaître dans les années 1990 émanaient de décisions des autorités marocaines sans comparution de la femme ou compensation financière. En privilégiant le contrôle du respect des droits de la défense, c'est-à-dire un ordre public « procédural », la Cour de cassation adopte une approche plus pragmatique qui lui permet de ne pas nier en toutes circonstances les effets de la situation créée à l'étranger et de ne rejeter que ses effets discriminatoires.

Il faut néanmoins souligner que la principale discrimination de la procédure de répudiation – à savoir l'initiative laissée au seul mari – demeure et que cette procédure était pourtant reconnue par les autorités françaises dès lors que le couple était de nationalité marocaine. Il n'est pas exclu que la France puisse être poursuivie devant la Cour européenne des droits de l'homme du fait des conventions internationales bilatérales qu'elle a conclues et qui méconnaissent le principe d'égalité entre les époux. **Si ces conventions étaient soumises aujourd'hui au contrôle du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 54 de la Constitution, elles seraient déclarées non-conformes à la Constitution en ce qu'elles méconnaissent le principe d'égalité entre les hommes et les femmes.** La France ne pourrait les ratifier.

Le HCI, après en avoir délibéré, estime que la France doit garantir l'égalité entre époux à toute personne relevant de sa juridiction.

Les droits des femmes sont relativement bien protégés en France. En revanche, dès lors qu'elles sont étrangères ou ont la double nationalité, elles peuvent être victimes d'une répudiation prononcée à l'étranger et reconnue en France. Le juge ne leur accordera qu'une protection limitée en

s'assurant que les procédures ont respecté les droits de la défense. La répudiation doit forcément être prononcée par un juge à l'étranger, bien que la première étape administrative puisse se faire dans les consulats en France.

Instituée par la convention du 10 août 1981, une commission mixte franco-marocaine devait permettre, dans un dialogue constructif, d'améliorer les droits des femmes : elle se réunit régulièrement pour examiner des dossiers individuels et se concerter sur diverses questions relatives à l'état civil, au mariage, aux décisions judiciaires de divorce et garde d'enfant. Or, les codes de la famille évoluent lentement au Maroc et en Algérie. Au Maroc, un amendement de l'article 48 de la Mudawana, adopté pour prendre en compte la jurisprudence française, a exigé la présence simultanée des deux conjoints lors de la consignation de la répudiation sans limiter toutefois la prééminence de l'époux. La ligue démocratique marocaine pour les droits de la femmes demandait d'ailleurs en mai 2000 d'abolir la répudiation.

Lors de la visite au Maroc du Président de la République, M. Jacques CHIRAC, le 10 octobre 2003, le roi du Maroc ait annoncé une grande réforme de la Mudawana, qui constitue une grande avancée dans la laïcisation et l'égalisation de la condition féminine. Cette réforme a été soumise au vote du parlement, ce qui est aussi une avancée démocratique. Certes certains aspects pourraient encore progresser : il faut noter que la répudiation reste possible avec autorisation préalable du juge. La réforme comporte onze points dont les principaux sont la coresponsabilité des deux époux dans la famille, la suppression de l'autorisation d'un tuteur pour le mariage de la femme, le relèvement de l'âge du mariage à 18 ans pour les femmes, la polygamie devient quasiment impossible, les mariages à l'étranger sont reconnus, la répudiation sera soumise à l'autorisation préalable du juge, la femme pourra demander le divorce, la garde des enfants en cas de divorce reviendra en priorité à la mère, l'enfant né hors mariage sera protégé, le partage des biens pourra être garanti en cas de divorce.

On peut relever que la jurisprudence tunisienne écarte, au profit de l'ordre public interne, les répudiations prononcées par les autres Etats musulmans. La France pourrait prévoir d'écarter les règles de droit qui sont contraires à l'égalité entre hommes et femmes et appliquer la loi française. C'était le sens d'un amendement parlementaire déposé dans le cadre de la discussion sur la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale. Une telle

disposition législative ne serait cependant pas suffisante pour écarter l'application de la convention franco-marocaine en vertu de la supériorité des conventions internationales (article 55 de la Constitution), bien que cette convention soit contraire au principe constitutionnel d'égalité entre les hommes et les femmes³⁸.

Le Haut conseil à l'intégration estime qu'il est de la responsabilité de la France de signifier clairement son opposition à des pratiques aussi discriminatoires et attentatoires aux droits des femmes que la répudiation.

- L'excision : 35 000 jeunes filles ou femmes seraient mutilées ou menacées d'excision en France

Cette estimation du *GAMS*³⁹ est proche de celle du Ministère des affaires sociales qui évalue que 20 000 femmes et plus de 10 000 fillettes sont concernées ou menacées par une excision sur le territoire français. Les plus nombreuses proviennent du Sénégal, du Mali, de la Côte d'Ivoire et de la Mauritanie. Elles vivent surtout en Ile-de-France mais aussi dans les Bouches-du-Rhône, l'Eure, le Nord, l'Oise, le Rhône et la Seine-Maritime.

Le Pr HENRION, auditionné par le Haut conseil⁴⁰, a exposé les complications immédiates, secondaires et obstétricales générées par les mutilations que sont l'excision (ablation partielle ou complète du clitoris et des petites lèvres) et l'infibulation (ablation du clitoris et des petites lèvres complétée par la section des grandes lèvres) : à la douleur violente de l'enfant et au risque d'hémorragie mortelle, s'ajoutent un risque de septicémie et d'infection par le tétanos, le VIH ou les virus de l'hépatite B ou C. Les conséquences psychiatriques sont loin d'être négligeables et ces mutilations entraînent des séquelles sur la vie sexuelle et éventuellement la fertilité de ces femmes ainsi que des complications lors des accouchements. Comme l'a souligné ce grand médecin, **ces pratiques ne mettent pas seulement en cause l'intégrité physique et la stabilité psychique des jeunes femmes, elles constituent un grave problème de santé publique trop méconnu.** Il entraîne chez les femmes de graves séquelles dont les

³⁸ Il est toutefois possible au juge d'écarter une convention internationale contraire à la Constitution comme le montre l'arrêt *Sarran, Levacher et autres* du Conseil d'Etat (Ass. 30 octobre 1998) et la décision *Melle Fraisse* de la Cour de Cassation (Ass. plén. 2 juin 2000).

³⁹ Cette estimation a été faite par Mme Isabelle GILLETTE-FAYE, sociologue, directrice du GAMS, chef de projet Daphné pour la prévention des mutilations génitales féminines en Europe, expert-consultant sur les pratiques traditionnelles néfastes (PTN) auprès de l'UNICEF et du Ministère des Affaires Etrangères.

⁴⁰ Cf. texte de son intervention en annexe 3.

conséquences se manifestent par des maladies spécifiques ou des accouchements particulièrement difficiles ou morbides.

Ces mutilations sexuelles, qui constituent une atteinte à la dignité humaine, à l'intégrité physique et parfois à la vie des femmes et des enfants, ne relèvent que de pratiques coutumières, de plus en plus souvent condamnées par les pays d'origine. Certaines associations ont fait remarquer qu'elles ne sont pas mentionnées dans le Coran et ne sont pas communément pratiquées dans nombre de pays musulmans. Comme le rappelle le Pr. HENRION, des groupes d'hommes et de femmes luttent très activement dans de nombreux pays d'Afrique et en France pour convaincre les parents de la gravité des mutilations génitales féminines, non inscrites dans le Coran, pour l'avenir de leurs enfants et « aucun argument au droit à la différence ne saurait être accepté dans de tels cas ».

L'excision pratiquée contre leur volonté sur une personne ou sur des enfants constitue un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme. Jusqu'en 1983, les affaires d'excision étaient jugées en correctionnelle. Depuis, les mutilations génitales féminines relèvent des mutilations sanctionnées par la cour d'assise : selon les articles 222-9 et 222-10 du Code pénal, les violences ayant entraîné une mutilation sont passibles de quinze ans de réclusion criminelle lorsqu'elles sont commises sur un mineur de quinze ans et la peine est portée à vingt ans lorsque l'infraction est commise par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur le mineur. En fait, les peines de prison prononcées par la justice française étaient assez souvent assorties de sursis jusqu'au début des années 1990. Des condamnations de prison ferme ont été prononcées au cours des dernières années, notamment pour les exciseuses. La loi française s'applique même lorsque l'infraction est commise hors du territoire de la République pour les ressortissants français (article 113-7 du Code pénal). En revanche, elle ne s'applique actuellement pas si les parents ou la victime sont étrangers. Une enfant née en France de parents étrangers n'acquiert la nationalité française qu'à 18 ans de façon automatique, à 13 ans par déclaration de ses parents ou à 16 ans par sa propre déclaration. Les excisions commises lors de séjours dans le pays d'origine par des parents étrangers ou sur une enfant qui n'est pas encore Française ne peuvent donc être poursuivies par le juge français.

Or, plusieurs associations auditionnées par le Haut Conseil ont souligné que les risques encourus par les exciseuses en France ont conduit à un

changement de comportement : alors que les parents se cotisaient auparavant pour faire venir l'exciseuse en France, les fillettes sont désormais de plus en plus souvent mutilées dans leur pays d'origine, à l'occasion d'un séjour en vacances. Le plus souvent âgées de 4 à 12 ans, voire plus jeunes, les jeunes filles peuvent aussi être victimes d'une excision avant leur mariage ou après une première naissance. Si, de l'avis des associations auditionnées, les fillettes sont bien surveillées dans le cadre des centres de protection maternelle et infantile jusqu'à leurs six ans (visites avant et après un séjour dans le pays d'origine notamment), le relais est ensuite plus difficilement pris par la médecine scolaire.

Quelle protection la France accorde-t-elle à ces femmes ou enfants menacés dans leur pays d'origine ? Pendant longtemps, la commission de recours des réfugiés n'admettait pas que l'excision subie par une femme contre sa volonté puisse constituer une persécution au sens de la Convention de Genève de 1951 et puisse ouvrir droit au statut de réfugié si la personne venait d'un pays qui condamnait ces pratiques (par exemple, le Mali, le Sénégal). Le Conseil d'Etat a conclu dans ce sens dans un arrêt *Melle Diop* du 29 juillet 1998⁴¹. Ces persécutions venant souvent de la famille ou de l'entourage, les femmes menacées ne bénéficiaient pas du droit d'asile même si les autorités publiques étaient en pratique dans l'incapacité de garantir une protection. **En décembre 2001, cette jurisprudence a connu une évolution dans la mesure où la commission de recours des réfugiés a octroyé, à deux reprises, le statut de réfugié, non à des victimes mais à des parents qui avaient refusé de faire exciser leur fille** et qui, de ce fait, étaient soumis à des pressions fortes et à des violences sans pouvoir obtenir une protection des autorités publiques de leur pays, faute d'autorité constituée (Somalie) ou parce que la plainte déposée au tribunal était restée sans suite (Mali).

Beaucoup d'actions ont été menées pour prévenir ces violence faites aux jeunes filles en France. Des dispositifs d'information et de sensibilisation sur les mutilations génitales ont été mis en place depuis le début des années 1990⁴². Le 14 juin 2001, un colloque sur les mutilations sexuelles, organisé par l'association *Equilibre et Populations* et le Professeur Claude

⁴¹ Cet arrêt (tables 1998, p962) confirme la décision de la commission des recours des réfugiés qui avait rejeté la demande d'asile de Melle Diop au motif que la menace d'excision dont elle était victime venait de particuliers (sa famille) et qu'elle n'avait pas sollicité la protection des autorités publiques ; le préfet est donc fondé à prendre un arrêté de reconduite à la frontière.

⁴² Une campagne d'information a été lancée en Ile de France en 1992. Une remarquable plaquette intitulée « Femmes assises sous le couteau » a été rééditée en 1995. Des commissions départementales sur la prévention des mutilations sexuelles féminines ont été créées.

SUREAU, s'est tenu sous la patronage de l'Académie nationale de médecine. Plusieurs associations, notamment le *GAMS*, la *Commission pour l'abolition des mutilations sexuelles (CAMS)*, mènent des actions d'information sur les mutilations sexuelles, de sensibilisation dans les centres de protection maternelle et infantile et de formation des professionnels relais.

En dépit de ces actions, force est de constater la survivance des pratiques de mutilations génitales féminines sur le territoire français, même si des progrès importants ont été réalisés. Lors du colloque de juin 2001 sur les mutilations sexuelles féminines, le Professeur Claude SUREAU a insisté sur la nécessité de combattre ces pratiques et s'est notamment inquiété du risque de voir ces mutilations se pratiquer de façon médicalisée.

- Les mariages forcés

Selon les chiffres convergents rassemblés par les associations que le HCI a auditionnées, plus de 70 000 adolescentes seraient concernées par des mariages forcés en France

Le mariage forcé est un mariage coutumier, décidé par la famille, à la puberté ou même avant, vers l'âge de 10 à 12 ans. Le mari, habituellement plus âgé, est un homme choisi par la famille, dans la même religion, la même famille ou la même ethnie. La fillette ou l'adolescente est alors soumise à des rapports forcés qui ont lieu le plus souvent au domicile des parents, en fin de semaine : comme le Pr HENRION le souligne, « *il s'agit ni plus ni moins d'un viol organisé et prémédité* ».

Le *GAMS* indique que, depuis quelques années, il est de plus en plus sollicité par des problèmes de mariages forcés et/ou précoces de jeunes filles mineures ou de jeunes majeures. Ceux-ci sont particulièrement développés dans les communautés issues du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal mais aussi chez des populations originaires d'Afrique du nord, d'Asie et de Turquie. Alors que les communautés originaires d'Afrique sub-saharienne pratiquent des mariages précoces, souvent coutumiers, de très jeunes filles, les communautés originaires du Maghreb, de Turquie et d'Asie pratiquent surtout des mariages arrangés, célébrés officiellement, de jeunes majeures.

Le Code civil prohibe clairement le mariage contraint : selon l'article 146, « *il n'y a pas de mariage lorsqu'il n'y a point de consentement* ».

Lors d'un séjour dans son pays d'origine, une jeune fille binationale peut se voir mariée selon la loi de ce pays. Les pratiques coutumières de mariage précoce qui existent par exemple au Sénégal ou au Mali sont cependant proscrites par les codes de la famille de ces pays. Les lois des pays du Maghreb, d'Afrique subsaharienne, d'Asie ou de la Turquie exigent le consentement des époux au mariage et protègent donc, en droit, les jeunes filles. Une jeune fille binationale qui aurait été mariée de force dans son pays d'origine peut en outre obtenir l'annulation de ce mariage devant le tribunal de grande instance ou saisir directement le procureur avant la transcription de l'acte en droit français en apportant la preuve du défaut de consentement.

La loi relative à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France a pris un certain nombre de dispositions pour entraver et annuler les « mariages blancs ».

Elle prévoit également des dispositions pour renforcer la lutte contre les mariages forcés, en donnant de nouveaux moyens aux officiers d'état civil ou aux agents consulaires et diplomatiques pour détecter ces situations :

- Pour les mariages en France, la Loi (art. 74 modifiant l'article 63 du Code Civil) dispose du principe de l'audition commune des futurs époux par l'officier de l'état civil (sauf si cela n'est pas considéré comme nécessaire) et prévoit la possibilité d'une audition séparée.

- Pour les mariages à l'étranger, l'art. 75 prévoit cette audition des deux époux par les agents consulaires ou diplomatiques pour la publication des bans, la délivrance du certificat de mariage ou la transcription. Une telle disposition est effectivement efficace grâce aux mesures de sensibilisation des agents consulaires immédiatement entreprises au Ministère des affaires étrangères sous l'impulsion de Mesdames Collet et Robin. Le Ministère des affaires étrangères, à la suite des recommandations du HCI, a récemment donné des instructions en ce sens à l'ensemble des postes consulaires et diplomatiques, ce dont le Haut Conseil se réjouit, et l'on a pu mesurer les premiers résultats concrets puisque par exemple, le

consulat français en Turquie a refusé la transcription de plusieurs mariages dépourvus du consentement de l'un des conjoints.

- L'article 76 de la loi prévoit la possibilité de recourir au procureur de la République pour s'opposer au mariage en France (article 175-2 du Code Civil). Les agents consulaires ou diplomatiques peuvent également demander au procureur de la République de surseoir à la transcription (article 170-1 du Code Civil). Le procureur de la République peut ensuite demander l'annulation du mariage (article 184 du Code civil) en cas de défaut de consentement de l'un des époux. Ces possibilités déjà prévues depuis 1993, étaient rarement utilisées. L'audition commune des deux époux, la présence obligatoire de l'épouse ; tels sont les faits nouveaux. Le projet de loi à l'origine disposait qu'un indice de mariage forcé était constitué par le fait que l'un des futurs époux ne pouvait justifier de la régularité de son séjour mais cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel, plus sensible, ici, à la liberté du mariage qu'à la contrainte de s'y soumettre à laquelle des femmes sont exposées.

Il reste que sur le plan de l'atteinte aux droits de la personne, le mariage forcé constitue une infraction beaucoup plus grave que le « mariage blanc », même si celui-ci recouvre des réalités diverses. C'est le constat sur lequel le HCI souhaite attirer l'attention des autorités publiques même s'il a des raisons ici de se féliciter de la rapidité de réaction à ses recommandations du législateur et de l'administration.

Dans le cadre du programme Daphné, un rapport de la Commission européenne sur *Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union européenne* rappelle qu'en 1924, la Commission temporaire de l'esclavage avait inclus dans sa liste de pratiques analogues à l'esclavage « l'acquisition de jeunes filles par achat déguisé sous forme de dot, étant entendu que l'on n'a pas en vue les coutumes matrimoniales régnautes ». Le mariage forcé est défini dans la Convention supplémentaire des Nations Unies de 1956 comme toute institution ou pratique en vertu de laquelle « une femme est, sans qu'elle ait le droit de refuser, promise ou donnée en mariage moyennant une contrepartie en espèce ou en nature versée à ses parents, à son tuteur, à sa famille ou à toute autre personne ou groupe de personnes ». Le mariage fictif, qui a pour but de détourner les législations nationales d'autorisation de séjour ou d'entrée sur le territoire, n'a pas été prévu par la Convention de 1956. Le recrutement des jeunes femmes s'appuie cependant souvent sur la vulnérabilité et l'abus de confiance de

l'épouse. Un rapport britannique sur la traite des femmes en vue du mariage, du travail domestique et de la prostitution a mis en évidence un certain nombre de facteurs qui permettent d'identifier un mariage dit « servile »⁴³. C'est dans la mesure où un être humain est traité comme une chose qui peut être objet de commerce ou qu'il est inscrit à vie dans un rapport de dépendance que l'on peut parler ici d'esclavage ou de relation servile. Selon la manière dont le mariage a été contracté, il est probable que la femme soit soumise à l'exploitation, à l'intimidation et soit isolée. De plus, elle peut travailler sans rémunération, être violentée par ses propres enfants et subir des réprimandes physiques et morales si elle ne satisfait pas son mari.

Malgré les actions de prévention menées, les mariages forcés ont tendance à progresser selon la plupart des associations entendues par le HCI

L'association *Voix de femmes* a traité, en 2001, 145 situations de mariages forcés. *France Terre d'Asile* mène des actions de prévention et lutte contre les violences faites plus spécifiquement aux femmes réfugiées. Plusieurs associations, dont *Elele*, *Voix de femmes*, *Voix d'elles rebelles*, le *GAMS*, interviennent sur le terrain en organisant des lieux de parole dans les écoles.

Malgré toutes ces actions, on observe sur le territoire français une certaine pérennité, voire une progression, des mariages forcés.

Le Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 a lancé un plan de prévention et sensibilisation aux mariages forcés, notamment dans les écoles et annoncé la création d'hébergements d'urgence pour les jeunes filles menacées. La réforme de l'article 144 du Code civil devrait conduire à relever l'âge légal du mariage des jeunes filles de 15 à 18 ans et de fixer à la majorité l'âge nubile pour les femmes comme pour les hommes.

La prévention reste une action efficace et nécessaire contre les mariages forcés en France ou à l'étranger mais le Haut Conseil souhaite aussi

⁴³ In Marian Wijers et Lin Lap-Chew, *Trafficking in women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic labour and Prostitution*, Preliminary Report, Netherlands, october 1996. Ces facteurs sont les suivants : la femme a été mariée en vue d'une contrepartie (pas nécessairement financière), et sans qu'elle ait un contrôle sur sa vie (notamment sexuelle) ; elle n'a pas été consultée sur le choix de l'époux et ne peut pas refuser ; elle est mineure ; elle n'a pas de contrôle sur les maternités ; elle a une autorité parentale réduite ; elle risque d'être violée, battue ou assassinée sans recours possible à la loi ou à la société en vue de sa protection ; elle est sujette à l'autorité arbitraire de son mari et à une humiliation constante ; elle est dépendante financièrement ; elle est intimidée et soumise par des traitements violents, le divorce et la dépendance financière ; elle n'est pas autorisée à quitter le domicile conjugal sous menaces.

renforcer les moyens juridiques pour exercer l'action publique contre les mariages forcés, sans nécessairement recourir à des dispositifs pénaux (cf. partie 3).

- **La polygamie**

Contraire aux droits de la personne, la polygamie n'est plus admise en France même si elle reste encore tolérée dans certains territoires en vertu de l'article 74 de la Constitution. Si le mariage polygame est interdit en France, quelle que soit la nationalité des époux, une union polygamique célébrée dans un pays qui l'autorise peut produire certains effets en France, notamment patrimoniaux. Une femme binationale pourra toutefois obtenir l'annulation d'un second mariage, même célébré à l'étranger.

Etrangement, l'ordre public français interdit qu'un mariage polygamique soit célébré en France mais reconnaît certains effets aux unions conclues à l'étranger lorsque l'épouse n'est pas française

Appliquée à la polygamie, la notion d'ordre public interdit à un étranger de contracter un mariage polygamique (article 147 du Code civil) ; les officiers d'état civil ne peuvent pas célébrer en France le mariage d'un étranger engagé dans les liens d'un mariage antérieur non dissout. Quelles que soient les lois personnelles des futurs époux, l'épouse au préjudice de laquelle un second mariage a été contracté peut en demander la nullité (article 188 du Code civil). En outre, la bigamie est un délit sanctionné d'une peine d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 45 000 euros (article 433-20 du Code pénal).

Il reste qu'une union polygamique conclue à l'étranger produit en France des effets sur le plan alimentaire et successoral. Dès lors que le statut personnel des deux époux autorise la polygamie, les juges français admettent que le second mariage, régulièrement célébré à l'étranger, n'est pas nul et que l'ordre public, dont l'effet se trouve ainsi atténué, ne s'oppose pas à ce que le mariage produise un certain nombre de conséquences en France. La Cour de cassation a ainsi reconnu que la seconde épouse, ayant la qualité d'épouse légitime, et les enfants du second mariage, enfants légitimes, peuvent réclamer une pension alimentaire⁴⁴ et avoir des droits successoraux⁴⁵.

⁴⁴ Cass, 1^{ère} civ., 28 janvier 1958 et 19 février 1963, *bull. civ. I*, n° 60 et 108

⁴⁵ Cass, 1^{ère} civ., 4 mars 1980, *bull. civ. I*, n° 71

La Cour de cassation a toutefois imposé des limites aux effets d'un mariage polygamique contracté à l'étranger, en décidant que la conception française de l'ordre public s'oppose à ce qu'un tel mariage contracté par l'époux d'une Française produise ses effets à l'encontre de celle-ci (Cass., 1^{ère} civ., 6 juillet 1988, *bull. civ. I*, n° 224).

A l'inverse, le mariage polygamique entraîne des restrictions sur le droit au séjour des étrangers

Depuis 1980, le Conseil d'Etat est revenu sur sa jurisprudence ancienne qui reconnaissait à un étranger la possibilité de faire venir sa seconde épouse en France au titre du regroupement familial (CE, Ass., 11 juillet 1980, *Montcho*) : les personnes vivant en polygamie ne peuvent se prévaloir, à l'appui d'une demande de regroupement familial, des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif au droit des individus au respect d'une vie familiale normale, quand bien même des enfants nés de cette union sont présents sur le territoire français. Et lorsqu'une épouse – quel que soit son « rang » – est présente en France, une autre épouse ne peut bénéficier du droit au regroupement familial.

L'article 15 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France prohibe la délivrance d'une carte de résident à un étranger polygame et à son conjoint et permet le retrait d'une carte délivrée, en méconnaissance de cette règle. Toutefois, en application de l'article 37 de l'ordonnance, cette possibilité de retrait n'est pas ouverte à l'encontre de ressortissants étrangers ayant obtenu leur carte de résident avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 août 1993.

Un étranger polygame peut être autorisé à séjourner en France, sous couvert d'une carte de séjour temporaire uniquement. Ses droits au regroupement familial sont limités à une seule épouse.

L'état de polygamie témoigne d'un défaut d'assimilation qui autorise l'administration à s'opposer à l'acquisition de la nationalité française par mariage comme par naturalisation (articles 39 et 69 du Code de la nationalité) : l'étranger polygame est réputé ne pas avoir assimilé les usages et les mœurs de notre pays. Le Conseil d'Etat a jugé que des personnes mariées sous un régime polygamique, mais monogames en fait, ne peuvent être considérées comme assimilées pour retrouver la nationalité française.

La polygamie, légale dans certains pays d'origine, n'est donc plus admise par le droit français qui protège les droits de la femme contre une union polygamique, surtout si elle est de nationalité française. En revanche, la question des secondes épouses entrées irrégulièrement et qui n'ont aucune existence légale en France s'avère particulièrement précaire. Celles-ci ignorent leurs droits (versement d'une contribution aux charges du mariage, droit à l'assurance maladie du conjoint...). Une circulaire du 10 juin 2001 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité relative au logement des femmes décohabitantes de ménages polygames invite les femmes à s'engager dans un processus d'autonomie. La sociologue Juliette MINCES et des membres d'associations ainsi que certains membres du HCI ont souligné les effets cruels de la polygamie, voulue par le seul mari, sur le statut individuel des femmes dont la carte de résident ou l'acquisition de la nationalité française sont liées à leur qualité de conjoint rejoignant. Les femmes sont ainsi les doubles victimes de la polygamie, dont elles ne sont pas responsables, et de l'état de la loi. Un remède à cette situation se trouverait dans la remise à titre individuel de la carte de résident (cf. partie 3). L'avis de la Caisse nationale d'assurance maladie, qui envisageait de conférer la qualité d'ayant-droit aux co-épouses qui vivent depuis au moins douze mois avec l'époux polygame et sont à sa charge, paraît mal adapté à la nécessité de venir en aide à ces femmes en détresse : il risque de conduire à une reconnaissance implicite de la polygamie et il existe en outre d'autres moyens de faire valoir les droits individuels des femmes, comme la couverture maladie universelle.

- **L'autorité parentale et la filiation**

Les dispositions relatives à l'autorité parentale sont régies notamment par les articles 371-1 et 372 du Code civil. L'article 372, qui a été récemment modifié par la loi n° 2002-305 relative à l'autorité parentale du 4 mars 2002, permet une application de la notion de coparentalité, reposant sur le constat d'un triple principe : égalité entre les parents, égalité entre les enfants et droit à l'enfant à ses deux parents. Ces dispositions qui sont un véritable progrès pour le bien-être de l'enfant peuvent-elles s'appliquer à un couple étranger soumis à un statut personnel des pays du Maghreb, par exemple ? Les dispositions des pays du Maghreb relatives à l'autorité parentale sont très défavorables aux femmes : si la garde de l'enfant (« *hadhana* ») revient systématiquement à la femme notamment lorsque les

enfants sont en bas âge, la tutelle (« *wilaya* ») demeure entre les mains du père qui peut reprendre les enfants quand il le souhaite car dans le système patriarcal musulman les enfants appartiennent au père. En outre, si l'épouse répudiée se remarie ou vit en concubinage avec un autre homme, elle perd la garde de ses enfants. Ces dispositions violent le principe d'égalité entre les femmes et les hommes, principe de valeur constitutionnelle.

Quel est le droit applicable dans une telle situation ? Tout le droit de l'enfant est gouverné par un principe : l'intérêt de l'enfant. La convention franco-marocaine du 10 août 1981 applique d'ailleurs ce principe à l'article 19 : « *les deux États garantissent réciproquement sur leur territoire et sous le contrôle de leurs autorités judiciaires, le libre exercice du droit de garde sur l'enfant mineur sous la seule condition de l'intérêt de l'enfant, sans autre restriction tirée de leur droit interne, ainsi que le libre exercice du droit de visite* ». Par conséquent, les dispositions de l'article 372 du Code civil doivent systématiquement s'appliquer d'autant que des conventions ou des dispositions nationales portant atteinte au principe d'égalité entre les époux seraient de nature à porter atteinte à l'ordre public.

Lorsqu'un enfant a été enlevé vers un pays signataire de la Convention de la Haye du 25 octobre 1980 ou vers le Maroc ou la Tunisie, une action de « remise en l'état » est prévue : l'enfant doit être immédiatement remis au parent où il a sa résidence principale, sans se prononcer sur le problème de fond de l'attribution de la garde.

Depuis quelques années, les conventions bilatérales avec les pays du bassin méditerranéen (Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Liban) seraient très peu et mal appliquées : la remise en l'état est rarement exécutée par exemple.

- **La traite des femmes**

Alors qu'on croyait cette pratique d'un autre temps, la récente actualité judiciaire a montré que la traite d'êtres humains existait toujours. Cette traite recouvre des réalités diverses qui sont autant d'atteintes à l'intégrité et la dignité de la personne humaine : prostitution, esclavage domestique, travail manufacturier clandestin... La gravité de la situation a

conduit le législateur à introduire par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure une nouvelle incrimination : « la traite des êtres humains ». L'article 225-4-1 du code pénal dispose : « La traite des êtres humains est le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit. La traite des êtres humains est punie de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 Euros d'amende. »

L'article 225-4-2 prévoit des circonstances aggravantes dans un certain nombre d'hypothèses notamment lorsque la traite concerne des mineurs. Cette disposition est fondamentale car s'agissant par exemple de l'esclavage domestique la grande majorité des victimes sont des enfants âgés de 8 à 15 ans. Cette proportion s'explique par plusieurs raisons :

- les enfants sont plus facilement introduits en France car les passeurs les font passer pour leurs propres enfants,
- les enfants sont une main d'œuvre peu coûteuse et docile
- une fois en France, ils ne font pas l'objet de contrôle d'identité.

Or les enfants sont exposés davantage à la maltraitance de leurs bourreaux que les adultes. D'après les chiffres avancés par le Comité de lutte contre l'esclavage moderne 58% sont l'objet de violences physiques, 25% de violences sexuelles et 11% de tortures.

Si des avancées ont été réalisées, des progrès restent à faire afin de donner un véritable statut aux victimes.

Partie 3

Les recommandations du Haut Conseil à l'Intégration

Des mesures ont été prises ou annoncées par les pouvoirs publics afin de renforcer les droits des femmes issues de l'immigration. L'accès au droit a été facilité en soutenant les actions d'associations comme *Femmes contre les intégrismes*, qui édite une brochure d'information sur les droits des femmes étrangères ou d'origine étrangère, ou encore l'association *Elele – Migrations et cultures de Turquie*, qui diffuse une brochure bilingue intitulée « la violence n'est pas une fatalité : agissons ! ». Une politique de prévention contre les mutilations sexuelles et les mariages forcés va être mise en place.

Le Haut conseil estime que les efforts des pouvoirs publics en direction des femmes issues de l'immigration doivent être poursuivis pour réaffirmer leurs droits civils. Il formule à cet effet plusieurs pistes d'action.

- Améliorer la connaissance des difficultés rencontrées par les femmes issues de l'immigration

Des études devraient être réalisées par le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD) ou le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) par exemple sur la question de l'application en France des statuts personnels, en s'inspirant de l'initiative du Ministère des droits des femmes qui a encouragé et soutenu la création d'un Bureau régional de ressources juridiques internationales (BRRJI) à Marseille et d'un Bureau spécialisé pour l'information juridique internationale (BSIJI).

De même, il importe de renforcer l'appareil statistique sur ces questions. Le thème des mutilations sexuelles génitales pourrait être l'occasion d'une mise en commun plus systématique des informations (cf. infra). D'autres thèmes comme le nombre de répudiations affectant des femmes vivant en France devraient faire l'objet d'une recherche du ministère de la justice.

- Renforcer l'information des primo arrivantes sur leurs droits

Il conviendra d'accorder une place suffisante aux droits des femmes et à leur information dans le contrat d'intégration qui est mis en place depuis 2003 pour les primo-arrivants.

Le Haut conseil à l'intégration souligne notamment la nécessité de faire signer le contrat d'accueil et d'intégration à la femme individuellement et sur place, après un entretien personnel avec un interprète.

Il est prévu, dans le cadre des cours de formation civique, une information sur les mariages forcés : le Haut Conseil souscrit à l'importance de cette sensibilisation mais recommande que ce thème soit replacé dans le cadre d'une information plus large sur les droits des femmes en France.

Il souligne en particulier l'importance d'une formation des différents acteurs de l'accueil aux droits des femmes (auditeurs des délégations de l'OMI dans les pays d'origine, auditeurs de l'OMI sur les plates-formes, services sociaux dans le cadre des suivis personnalisés).

L'apprentissage de la langue française est un élément essentiel de l'intégration des femmes arrivant en France : le Haut conseil attire l'attention sur la nécessité de mettre en place des dispositifs de garde des enfants en bas âge afin que ces femmes puissent suivre effectivement ces cours. Afin d'éviter une éventuelle opposition de la famille, le Haut Conseil recommande que le suivi de l'apprentissage linguistique soit effectué individuellement.

- Dénoncer les conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité hommes/femmes et les engagements internationaux de la France

Le Haut conseil recommandait en juillet 2003 une dénonciation de la convention franco-marocaine du 10 août 1981 qui plaçait la France en contradiction avec les engagements qu'elle a souscrits au titre de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Le Haut Conseil était conscient des difficultés diplomatiques que cette recommandation pouvait engendrer ; il lui semblait cependant primordial

que la France affirme clairement ses valeurs et ne pénalise plus les femmes issues de l'immigration. La réforme de la Mudawana en décembre 2003 rend cette dénonciation moins essentielle même si toutes les difficultés n'ont pas disparu (en matière de répudiation ou de polygamie rendues plus difficiles, mais non supprimées). Ce progrès certain permet peut-être d'envisager une renégociation bilatérale.

Les conventions bilatérales en matière de statut personnel pourraient prévoir que c'est toujours la nationalité de la résidence habituelle qui l'emporte, quel que soit le juge qui statue, à condition que la loi du domicile soit plus favorable aux droits des personnes. Une telle solution est retenue dans la convention franco-portugaise du 20 juillet 1983 relative à la protection des mineurs.

- Envisager de privilégier la loi du domicile pour éviter l'application aux femmes issues de l'immigration d'un statut personnel inégalitaire

La France devrait s'interroger sur l'opportunité de privilégier la loi du domicile sur celle de la nationalité pour des immigrés qui construisent la plus grande partie de leur vie en France. Plusieurs pays se sont engagés dans ce sens. En France, une proposition de loi sur le divorce prévoyait dans son article 12 bis que la loi française serait toujours applicable *« lorsque la loi étrangère compétente réserve l'initiative du divorce ou de la séparation de corps au conjoint de sexe masculin ou, d'une manière générale, comporte des dispositions portant atteinte à l'égalité des droits entre les époux et dans leurs relations avec les enfants lors de la dissolution du mariage »*. Cette disposition n'a pas été reprise dans le projet soumis actuellement à l'approbation du parlement ce que nous ne pouvons que regretter.

Il apparaît au Haut conseil que la solution la plus simple et la plus équitable est l'application de la loi du domicile.

- Favoriser l'autonomie des femmes issues de l'immigration

Dans le cadre du regroupement familial, les femmes bénéficient du même titre de séjour que leur conjoint. Leur carte temporaire précise leur statut de « membre de famille » : cette mention devrait être supprimée de la carte de séjour afin de signifier aux femmes que leurs droits et statut dépassent le strict cadre familial et qu'il s'agit d'un droit individuel auquel elles ont accès comme personne à part entière, ceci afin d'éviter qu'elles ne se trouvent sans papiers ou en situation irrégulière.

Afin de limiter la précarité des femmes issues de l'immigration, et notamment des arrivantes dans le cadre du regroupement familial, le Haut conseil demande au ministère de l'intérieur **d'examiner les conditions de maintien d'une carte de séjour à la femme après la rupture du mariage**. Il se félicite que le cas des conjoints victimes de violences conjugales ait été pris en compte dans la loi relative à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France, mais souhaite que des dispositions légales permettent de tenir compte de l'ancienneté du séjour et des liens familiaux dans les autres cas.

D'une manière générale, le Haut conseil souligne le rôle primordial de l'éducation dans l'accès à l'autonomie des femmes issues de l'immigration et leur émancipation d'un cadre familial patriarcal. Le nouveau programme d'instruction civique de l'Education nationale peut aussi être l'occasion de rappeler les droits des femmes et le Haut conseil y attache une importance toute particulière.

- Prévenir et lutter contre les mutilations sexuelles

Le Haut conseil à l'intégration estime que **deux voies sont souhaitables pour réprimer ces atteintes à la sûreté des enfants et jeunes femmes et offrir une meilleure protection à ceux qui cherchent à lutter contre ces pratiques ou à s'y soustraire**. Pour combattre les mutilations effectuées lors de séjours dans le pays d'origine, il conviendrait en premier lieu de promulguer des dispositions législatives pénales inspirées de celles qui ont permis de poursuivre le tourisme sexuel⁴⁶ : la modification législative

⁴⁶ L'article 222-22 du Code pénal prévoit ainsi que « lorsque les agressions sexuelles sont commises à l'étranger contre un mineur par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation au deuxième alinéa de l'article 113-6 et les

consisterait à ajouter à l'article 222-10 du Code pénal un alinéa prévoyant que lorsque ces violences (ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente sur un mineur de quinze ans) sont commises à l'étranger par une personne résidant habituellement sur le territoire française, la loi française est applicable par dérogation. En second lieu, il apparaît nécessaire d'intégrer, dans l'accès au droit d'asile, la jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés sur le sort des femmes victimes.

Il est en outre essentiel de renforcer la connaissance sur ces pratiques et leur nombre : une consolidation des données des différents services publics (police, gendarmerie, justice, santé...) devrait être effectuée au moins dans les régions les plus concernées (par exemple, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte-d'Azur) pour avoir une évaluation de la situation. Les associations pourraient contribuer au signalement des cas.

Le rôle des médecins dans la prévention et le signalement de ces mutilations mérite d'être renforcé : il faudrait sensibiliser les médecins à l'obligation de signalement au procureur. En outre, le programme d'internat de médecine et les programmes de formation continue devraient inclure un module sur les mutilations sexuelles, éventuellement au sein de celui sur les maltraitances aux enfants. L'Académie nationale de médecine, qui a témoigné d'un intérêt notable pour cette question, pourrait être sollicitée afin de contribuer à cette meilleure prise de conscience dans les milieux médicaux.

Le Haut conseil estime par ailleurs nécessaire de davantage sensibiliser les services de santé scolaire et les enseignants à l'identification et au signalement des cas de mutilations sexuelles. Les magistrats devraient également être sensibilisés à ces questions et les agents de police formés à l'accueil des victimes et au traitement de leur plainte. Enfin, il apparaît souhaitable que le Conseil du culte musulman s'exprime sur cette question sensible où la religion est parfois invoquée à tort.

- **Prévenir et faire annuler les mariages forcés**

Le Haut conseil à l'intégration recommande de **renforcer les moyens d'action du ministère public pour lutter contre les mariages forcés** qui

dispositions de la seconde phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables ». L'article 113-6 restreint en effet la poursuite des délits commis par des Français à l'étranger aux seuls faits punis par la législation du pays où ils ont été commis et l'article 113-8 prévoit la plainte préalable de la victime ou la dénonciation des faits par l'autorité du pays.

concernent une très nombreuse population. Cette question a fait l'objet de discussions approfondies au sein du Haut conseil.

Le Haut conseil estime que l'on devrait recourir, comme certains magistrats le lui ont suggéré, à un traitement civil de ce fléau. Dans le cadre de la réforme du divorce actuellement en cours d'examen, le Code civil pourrait être modifié pour prévoir que « le ministère public est habilité à demander en justice l'annulation d'un mariage lorsque le consentement d'un époux a été obtenu par fraude, violence ou contrainte ». Même si l'annulation n'est pas reconnue dans le pays d'origine, elle permettra à la jeune fille ou au jeune homme concernés de retrouver tous ses droits en France. Cette menace d'annulation à la demande du ministère public devrait en outre jouer un rôle dissuasif à l'égard des familles qui arrangent des unions sans le consentement des enfants et avec une compensation monétaire qui, dès lors, serait perdue.

Lorsqu'il s'agit en particulier de mineurs, certains membres du Haut conseil ont été d'avis d'agir sur le plan pénal : dans le cas de mariages précoces qui concernent des très jeunes filles et ne sont souvent contractés que de manière coutumière, l'époux devrait être poursuivi pour viol et les parents de l'enfant pour complicité. Les magistrats du Parquet devraient être sensibilisés à cette problématique.

L'action de sensibilisation des agents diplomatiques et consulaires entreprises par le Ministère des affaires étrangères sur cette question doit être poursuivie et clarifiée. Le Haut conseil encourage la création de foyers d'accueil pour les jeunes filles en situation d'urgence, quel que soit le motif (menace de mariage forcé, de mutilation sexuelle...). Le Haut Conseil à l'Intégration souhaite être associé à la rédaction du support écrit sur les mariages forcés qui doit être élaboré dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.

Plusieurs associations ont souligné le développement des cas de jeunes mineures de plus de 16 ans retirées de la scolarité et envoyées par leur famille dans leur pays d'origine pour contracter un mariage précoce. Afin de mesurer l'ampleur de ces pratiques et d'envisager une action de prévention, le Haut conseil recommande la création d'un groupe d'étude et de réflexion pour enquêter sur les mariages forcés : ce groupe associerait notamment des représentants des ministères de la Justice et de l'Education nationale et recevrait les signalements de retraits de l'école de la part des établissements scolaires.

Le Haut conseil recommande donc également de relever l'âge légal du mariage en France à dix-huit ans pour les jeunes filles afin d'empêcher ces mariages forcés en France.

Il souhaite enfin qu'un partenariat soit développé entre le Ministère de l'Education Nationale et les associations pour mettre en place une véritable politique d'information des jeunes filles directement dans les collèges et les lycées pour une meilleure prévention des violences et des inégalités imposées aux femmes.

- Lutter contre les réseaux de traite et de prostitution des femmes en renforçant la protection des victimes

Le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité renforce la répression des formes les plus graves de criminalité organisée, dont la traite des être humains parmi lesquels l'esclavage domestique et le proxénétisme : il étend aussi le statut de « repenti » aux personnes qui permettent de faire cesser ou identifier les auteurs de ces crimes. Afin de faciliter le démantèlement de ces réseaux et d'obtenir le témoignage indispensable des victimes, il apparaît utile de renforcer la protection, le statut et l'accompagnement des jeunes femmes qui souhaitent se soustraire à ces réseaux et coopérer avec les autorités judiciaires.

Un mécanisme proche de celui adopté par la Belgique ou l'Italie pourrait être envisagé pour les femmes qui dénoncent ces réseaux proxénètes ou d'esclavage domestique et coopèrent avec les autorités : un titre de séjour pourrait leur être accordé et elles bénéficieraient d'un programme d'accompagnement social, médical et psychologique. Les associations d'aide aux victimes, qui mènent des actions en faveur de ces femmes, doivent bénéficier du soutien des pouvoirs publics. De plus, un contrôle renforcé aux frontières doit être réalisé notamment pour les mineurs, afin de vérifier que ces enfants n'ont pas été enlevés à leur famille, et de connaître les conditions dans lesquelles ils doivent vivre en France.

- Développer la formation des professionnels sur la question des droits des femmes issues de l'immigration

Il conviendrait de développer la formation des professionnels sur la question des droits civils des femmes issues de l'immigration. La formation

devrait porter en premier lieu sur le respect des principes fondamentaux du droit des personnes et notamment la garantie en France de la sûreté, de la liberté, de l'égalité, de la propriété. L'interdiction de toutes les pratiques portant atteinte à ces droits devrait être rappelée et enseignée régulièrement.

Les magistrats et les officiers d'état civil devraient être particulièrement sensibilisés à la question des mariages forcés. La formation, initiale et continue, des travailleurs sociaux, des enseignants et des agents d'accueil des préfectures devrait inclure un module sur les droits civils des femmes issues de l'immigration et sur les difficultés qu'elles rencontrent (juridiques, culturelles, familiales...). Il s'agirait aussi de sensibiliser ces acteurs clefs à l'écoute des jeunes filles et femmes, à l'identification de changements de comportement qui témoignent de difficultés particulières. Un module de formation pourrait également être proposé aux élus locaux.

- Faire des femmes un public privilégié des politiques d'intégration

Le Haut conseil soutient le développement d'actions spécifiques en direction des femmes issues de l'immigration dans les politiques de la ville et les autres politiques d'intégration : il s'agit d'intégrer la dimension du genre dans les politiques de droit commun.

Il s'agira notamment de prévoir des centres d'accueil pour des activités de loisirs ou des associations qui fassent une place suffisante aux jeunes filles.

Les associations de défense des droits des femmes doivent continuer de bénéficier d'un soutien public important. Le Haut conseil souligne que cette politique en direction des femmes issues de l'immigration s'appuie aujourd'hui fortement sur des relais associatifs et implique donc que leurs moyens financiers soient stables et garantis dans la durée par la puissance publique.

Conclusion

Comme l'avait souhaité le Premier ministre dans sa lettre du 18 novembre 2002, le Haut conseil à l'intégration s'est penché sur la question des droits civils des femmes issues de l'immigration en dressant un état des lieux des carences dans ce domaine. **L'une des premières recommandations du HCI porte d'ailleurs sur la nécessité de renforcer la connaissance statistique des problèmes rencontrés par ces femmes dans la reconnaissance et le respect de leurs droits.** Les études existantes, les auditions d'associations et de responsables publics ont cependant permis de tracer une image assez fidèle des difficultés auxquelles elles se heurtent. Confrontées à des conflits de droits et de cultures, elles se trouvent trop souvent dans une situation inégalitaire, comme en témoignent les pratiques de répudiation, d'excision, de mariages forcés dont elles peuvent être victimes. **Il est apparu essentiel au Haut Conseil de réaffirmer la garantie, en France, des droits civils de ces femmes et d'insister sur leur dimension individuelle.** Aussi, le HCI recommande-t-il que les conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité entre les hommes et les femmes et les engagements internationaux de la France soient dénoncées. Pour éviter que les femmes issues de l'immigration ne soient soumises à un statut personnel inégalitaire en France, **il apparaît souhaitable que le législateur s'achemine vers l'application de la loi du domicile, à l'instar de nombreux pays européens.** Le Haut conseil suggère aussi que l'autonomie de ces femmes soit encouragée et invite les pouvoirs publics à renforcer la dimension individuelle de leurs droits.

Par ces orientations, le HCI est conscient de préconiser des voies nouvelles mais, en protégeant les droits des femmes sur le territoire français, elles lui paraissent répondre pleinement aux valeurs et aux principes de la République.

Le HCI préconise un **renforcement des moyens d'action contre les violences dont sont victimes ces femmes** en sensibilisant davantage les acteurs à la gravité des mutilations sexuelles, en permettant au ministère public de faire annuler les mariages forcés et en accompagnant davantage

les victimes des réseaux de traite et de prostitution qui souhaitent coopérer avec la justice.

L'information des femmes sur leurs droits est un enjeu essentiel pour leur intégration dans la société française et leur accession à l'autonomie: il importe notamment de veiller à l'information individuelle des primo-arrivantes dans le cadre du contrat d'intégration. La formation et la sensibilisation des professionnels en contact avec ces femmes doivent être renforcées sur la question des droits et leur garantie en France.

II LA MISE EN OEUVRE DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION

Introduction

Si la politique de l'intégration doit se concevoir comme la définition et la réalisation d'un projet civique partagé, commun à l'ensemble des habitants d'un pays, il apparaît primordial de porter un effort particulier sur l'accueil et la formation des populations immigrées primo-arrivantes afin de les doter rapidement des moyens de s'insérer dans la société dans laquelle ils veulent vivre.

De nombreux pays occidentaux ont instauré des programmes d'intégration qui diffèrent à la fois par leur contenu et par leur conception. La majorité de ces pays ont en effet fait le choix d'un programme obligatoire, comportant de nombreuses sanctions pour en assurer le suivi. Ainsi en Autriche, au Pays-Bas, et en Allemagne, les immigrés doivent suivre une formation obligatoire de 200 heures à 600 heures portant à la fois sur la langue du pays et sur la civilisation. Au Danemark, l'obtention du titre de séjour permanent est conditionnée par la réussite à un examen portant sur la langue, l'histoire et la civilisation, le Royaume Uni impose un examen linguistique et un test de citoyenneté sur les valeurs, les lois et les coutumes du pays pour l'accès à la nationalité. L'Autriche a même prévu des sanctions financières importantes pour assurer le suivi du programme mis en place, les aides sociales ou l'assurance-chômage pouvant être supprimées pour manque d'assiduité. Certains pays, comme le Québec, chez qui le programme d'intégration n'est pas obligatoire, ou les Pays-Bas, ont mis en place un suivi individualisé, adaptant la formation aux besoins de chaque immigré.

Les politiques d'intégration sont donc propres à chaque pays et dépendent à la fois des problèmes rencontrés et des modèles d'intégration auxquels ils se réfèrent. Cependant, l'acquisition rapide de la langue du pays qui garantit l'autonomie du parcours individuel et social est une des principales préoccupations des gouvernements. Ne pas pouvoir communiquer, c'est symboliquement ne pas exister. L'apprentissage de la langue constitue donc une étape essentielle qui permet d'accéder à la citoyenneté. Nos voisins considèrent également que la connaissance des lois du pays d'accueil est une condition fondamentale de l'intégration et prévoient des formations en ce sens.

En effet, la formation linguistique ne saurait suffire et le Haut Conseil a été particulièrement sensible à la démarche présentée par M. François FILLON, ministre des Affaires sociales, d'ajouter un volet « formation civique » au contrat d'intégration que le précédent rapport du Haut Conseil avait proposé de mettre en place. Il ne s'agit plus seulement aujourd'hui d'accompagner de futurs travailleurs et leur famille, mais aussi d'intégrer de futurs citoyens. Beaucoup d'immigrés qui viennent en France, en quête de nos libertés, souhaitent manifestement connaître la nature de nos lois républicaines.

La France a donc pour objectif d'instaurer un véritable service public d'accueil et d'intégration des primo-arrivants. Le Gouvernement a mis en place à cet effet en 2003 le contrat d'accueil et d'intégration (CAI), qui est actuellement expérimenté dans 12 départements, et devrait être généralisé par étapes en 2004 et 2005. Ce dispositif concerne en principe les nouveaux bénéficiaires de titres de séjour de plus de trois mois,

qui sont dans un projet d'installation durable. Il s'agit d'un contrat républicain inscrit dans une logique de droits et d'obligation réciproques passé entre l'Etat et la personne individuellement. Sa signature n'est pas obligatoire. Il ouvre droit à une série de prestations en termes de formation linguistique, d'orientation vers la formation professionnelle, et d'accès aux services publics de l'emploi, ainsi qu'à un suivi social spécifique. Il prévoit également une formation civique obligatoire.

En contribuant à la rédaction du cahier des charges (voir p 85 du rapport) dans un travail mené en commun avec la Direction de la Population et des Migrations (DPM), le Haut Conseil à l'Intégration a voulu manifester son engagement pour cette formation civique. Il s'est également posé la question de la légitimité de ce qui pouvait et devait être présenté aux immigrants.

Bien souvent en effet, dans une logique d'assimilation, on se contente de vouloir imposer notre tradition, comme s'il s'agit d'une coutume parmi d'autres que la loi de l'hospitalité oblige le dernier arrivant à respecter. On identifie ainsi les mœurs et le droit. On confond également les registres du droit et de la morale en utilisant indifféremment et réversiblement leurs deux vocabulaires comme s'ils étaient superposables. On emploie continuellement valeur à la place de loi, on brandit le mot devoir au lieu de celui d'obligation, sans s'aviser qu'il existe une différence considérable entre le domaine du droit et celui de la morale que seuls les régimes totalitaires ont voulu nier. Car le domaine du droit est celui de la loi commune qui, dans une démocratie, tire sa légitimité du consentement du peuple. La sphère de la morale est tout autre : elle ressortit à ce qu'il y a de plus privé (la conscience) ou de plus général universel (les valeurs transcendantes). Mais dans les républiques démocratiques, l'Etat n'a pas vocation à imposer des valeurs car il laisse aux citoyens la liberté de les choisir, de croire ou de ne pas croire, de décider de leurs manières vestimentaires et de leurs mœurs privées. Sans doute, les usages sociaux, les bonnes manières règlent-elles les mœurs, mais elles débordent de très loin les compétences des politiques publiques qui doivent faire preuve de modestie en la matière. Il importe donc de rappeler et de séparer ces trois registres, comme ils l'ont été par l'un des pères fondateurs de la république, Jean-Jacques Rousseau : la morale qui incombe aux individus et aux groupes qu'ils forment comme la famille, les mœurs qui ressortissent à la société civile et la loi commune qui seule dépend de l'Etat.

L'amalgame ne produit pas seulement la confusion dans les esprits, mais conduit aussi les politiques publiques à des errements : présenter par exemple les règles communes et les principes de la république comme s'ils étaient purement et seulement les produits d'une tradition historique qui devrait être respectée pour son ancienneté. Enseigner les lois votées et consenties par le peuple comme les valeurs d'une « catéchèse » réclamant uniquement la crainte et l'obéissance. Evoquer la constitution nationale comme si elle appartenait à une communauté particulière et contingente remarquable avant tout pour sa particularité.

Les inconvénients d'une telle approche sont manifestes. La référence historiciste, quand elle magnifie la seule tradition du mépris de l'universalité, oublie que tout dans le passé n'est pas respectable et que les lois républicaines se sont affirmées contre une tradition despotique au nom d'un idéal démocratique. Partant, la loi

républicaine consentie et votée ne réclame pas seulement l'obéissance, elle requiert aussi la participation des citoyens. Enfin, la France s'est toujours voulue inséparable d'une idée de l'universel qui fait que sa tradition juridique, comme celle des droits de l'homme et du citoyen, véhicule des principes qui dépassent la seule communauté nationale.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Haut Conseil a jugé que ce que l'Etat français pouvait et devait enseigner aux nouveaux arrivants, loin de toute volonté d'assimilation des comportements, de toute parole moralisante, était et devait être seulement la loi commune, autrement dit la Constitution. C'est donc la Constitution qu'il a essayé de présenter de la façon la plus simple et la plus pédagogique possible. Nul n'est censé ignorer la loi. L'Etat a donc le devoir de la faire connaître, dès leur arrivée, à ceux qui désirent travailler sur notre sol et plus encore à celles et ceux qui souhaitent devenir des citoyennes et des citoyens français.

LE CAHIER DES CHARGES de la formation civique

Contribution du Haut Conseil à l'intégration et de la Direction de la
Population et des Migrations

Ce cahier des charges est destiné à être remis aux associations et formateurs qui répondent aux appels d'offres lancés dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Il devra être respecté dans toutes les prestations relatives à la formation civique.

I/ Les lois communes de la République

Contenus	- <u>Objectifs principaux</u>	Objectifs complémentaires	Démarche pédagogique
<p>La République française est démocratique, laïque, sociale, décentralisée.</p> <p>- <i>La république</i> : société fondée sur l'intérêt général. L'autorité s'exerce par la loi. Les individus sont libres et égaux ;</p> <p>- <i>démocratique</i> (c'est le peuple, c'est-à-dire la communauté des citoyens qui, par le vote, décide de la loi commune qui garantit les droits des individus) ;</p> <p>- <i>laïque</i> : l'espace public est neutre par rapport aux religions que chacun a le droit de pratiquer ; l'Etat ne privilégie ni ne salarie</p>	<p>Souligner l'importance de l'intérêt général, du bien commun. Place de la loi et des droits. (Constitution, Etat de Droit). Existence de la paix civile.</p> <p>Souligner l'importance du contrat, du consentement et de la participation de chacun et de tous.</p> <p>Rappeler l'histoire de la laïcité en France. Souligner la compatibilité entre liberté de culte et neutralité de</p>	<p>Montrer l'opposition du régime républicain français avec les régimes despotiques et totalitaires. Le bien commun y est fondé sur la paix et le droit, et non sur la lutte de tous contre tous (la loi de la jungle) ou le primat du rapport de force.</p> <p>Le refus de la violence par transfert de la force individuelle à la puissance publique est au fondement du pacte.</p> <p>Montrer que la laïcité va plus loin que la simple tolérance. Tous quelles que soient leurs convictions sont</p>	<p>On pourra s'appuyer sur une série de documents iconographiques à commenter et/ou à comparer, par exemple :</p> <p>- les images d'une foule encadrée d'un régime autoritaire (régime hitlérien, stalinien...), par opposition à une manifestation dans un pays démocratique ;</p> <p>- l'image d'un isolement, symbole du vote secret et qui relève du libre choix de chacun à l'abri du regard d'autrui ; la situation des lieux de vote dans les bâtiments publics (écoles, mairies...) pourra également être illustrée ;</p> <p>- une image du Président de la République recevant, sans distinction, tous les représentants des</p>

<p>aucun culte ;</p> <p>- <i>sociale</i> : elle développe la solidarité et la cohésion sociale et donne accès aux droits sociaux ;</p> <p>- <i>décentralisée</i>.</p> <p>Devise et symboles de la République.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Devise « Liberté, Egalité, Fraternité » - Président de la République - Drapeau français et européen - Marianne - <i>La Marseillaise</i> 	<p>l'Etat (école, fonction publique...)</p> <p>C'est la république qui assume collectivement ces droits : école publique, hôpital public, paiement des retraites par répartition...</p> <p>Elle met en place un Etat de proximité (cf. : pouvoirs locaux plus loin).</p>	<p>égaux.</p> <p>Décliner les différents droits sociaux : assurance maladie, retraite, éducation, santé, logement...</p>	<p>cultes par exemple lors des vœux du Nouvel An ; on pourra signaler l'absence de parti politique religieux en France;</p> <p>- <i>une reproduction d'un formulaire de déclaration des revenus et celle d'un ticket de paiement peut aider à développer l'idée de « contributions » directes et indirectes</i></p> <p>- les images de la devise (sur le fronton d'une mairie par exemple) et des symboles de la République (drapeau et buste de Marianne) ; le portrait du Président de la République et son accrochage ; on pourra éventuellement faire écouter quelques mesures de <i>La Marseillaise</i>. En ce qui concerne le caractère décentralisé de la République, des éléments d'information, éventuellement supportés par la présentation d'images, pourront être apportés sur la région, le département et la commune du lieu de la formation.</p> <p><i>Exemples des compétences des collectivités territoriales : école, formation, santé et social</i></p>
--	--	--	--

--	--	--	--

II / Droits de l'homme et du citoyen et droits sociaux

Rappeler que la République française déclare et reconnaît le caractère universel des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Contenus	Objectifs principaux	Objectifs complémentaires	Démarche pédagogique
<p>LIBERTE :</p> <p>- <u>Sûreté</u> : droit fondamental, fondement de la paix civile comme protection du corps humain contre toutes les violences (physiques, mutilations sexuelles, esclavagisme, travail forcé, mariages forcés, traite des personnes...). La sûreté n'est pas que sécuritaire (responsabilité des violences à autrui)</p> <p>- <u>Liberté de conscience</u> (art. 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen) ;</p> <p>- <u>Liberté de pensée et de croyances</u> (dont les religions) dans le respect du principe de laïcité et des principes fondamentaux de la République.</p> <p>- <u>Liberté d'opinion et d'expression</u></p>	<p>Souligner l'apport de la sûreté individuelle contre toute forme d'atteinte à l'intégrité du corps humain : interdiction de l'asservissement, de l'esclavage, interdiction du trafic du corps humain ou de ses organes.</p> <p>La liberté comme la sûreté renvoient à la responsabilité de chacun, dans ses actes et ses paroles.</p> <p>Souligner que la liberté, par exemple de culte, s'exerce dans le respect des autres et de l'intérêt général.</p> <p>Montrer l'importance de la liberté de la presse et de la recherche dans une</p>	<p>Montrer que les droits sont individuels et attribués à chaque personne (homme ou femme)</p> <p>Montrer que les êtres humains ne sont pas des choses. On ne peut disposer du corps humain</p> <p>Montrer que chacune de ces libertés a été acquise par des luttes spécifiques et sont à défendre</p> <p>Montrer quelques limites dans la liberté d'expression,</p>	<p>- On pourra s'appuyer sur des études de cas associées à chacune des présentations, en lien avec une situation de la vie quotidienne ou l'histoire, en privilégiant une approche participative, par exemple :</p> <p>- l'examen d'article de loi en lien avec une affaire avec jugement exemplaire (cas d'excision, de censure...);</p> <p>- une affaire historique, par exemple l'affaire Calas ou l'affaire Dreyfus ;</p>

<p>- <u>Liberté de réunion, d'association</u> - <u>Liberté de circulation</u></p> <p>- <u>Liberté de propriété</u> : droit de propriété, caractère individuel de cette liberté.</p> <p>EGALITE :</p> <p>- <u>Egalité en droits</u> - entre hommes et femmes : les individus ont un égal accès selon leur mérite à toutes les charges de la République : - à la vie professionnelle - à l'exercice de l'autorité parentale - à l'emploi - à l'éducation</p> <p>- <u>Egalité devant la loi</u></p>	<p>démocratie. La liberté d'opinion et d'expression s'exerce dans le respect des autres, sans prosélytisme, ni diffamation (cf loi).</p> <p>Possibilité pour les étrangers de constituer des associations. On peut aller et venir en France sur l'ensemble du territoire</p> <p>Souligner que chaque être humain, homme ou femme, a un droit égal d'accès à la propriété de ses biens propres.</p> <p>Souligner, comme pour la notion de liberté, que le principe d'égalité est une garantie pour chaque personne et qu'il suppose de reconnaître l'autre comme son égal.</p> <p>Une attention particulière doit être portée à la présentation du principe d'égalité entre hommes et femmes.</p> <p>Montrer que la loi (et l'organisation de la justice) est le premier outil de cette garantie. Les distinctions sociales</p>	<p>notamment dans le cadre de la laïcité : interdiction du prosélytisme religieux et politique, neutralité et devoir de réserve des fonctionnaires...</p> <p>Montrer que l'ensemble de ces droits forme un équilibre et qu'on ne peut privilégier l'un au détriment de l'autre.</p>	<p>- <i>l'engagement dans le siècle de grandes associations nées avec la IIIème République (par exemple, la Ligue des Droits de l'Homme) ;</i></p> <p>- <i>une affaire de voisinage.</i></p> <p>On pourra s'appuyer sur des QCM (vrai/faux) mettant en scène diverses situations liées au principe d'égalité dans les domaines de la vie quotidienne. Ils peuvent faire l'objet ensuite d'une relecture et d'une explication. Par exemple : - l'égalité hommes-femmes par la présentation de la mixité comme un des moyens d'atteindre l'égalité ; même démarche pour la parité (inscrite dans la constitution) ;</p> <p>- l'égalité entre Français</p>
---	--	---	---

<p>FRATERNITE ET SOLIDARITE</p> <p>Elle s'exprime par l'intermédiaire de grands services publics, financés pour la solidarité par l'impôt qui assure la redistribution de la richesse nationale. La contrepartie de cette solidarité est la responsabilité de chacun.</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'impôt et les cotisations sociales qui font l'objet de la redistribution au profit de la collectivité, d'où l'importance de ne pas s'y soustraire. - le système de protection sociale, traduit l'effort de tous, au profit des malades, de la famille, des plus âgés ou des plus démunis. A contrario, ce système engage la responsabilité de tous (problème du coût et des abus). <p>La solidarité s'exprime aussi au travers de la vie associative et de la famille.</p>	<p>ne peuvent être fondées que sur les talents et les mérites.</p> <p>Souligner que la solidarité est en fait la somme des contributions de chacun, y compris financières, à la vie collective.</p> <p>Le fonctionnement harmonieux de ce principe de solidarité et des dispositifs qui permettent sa mise en œuvre suppose que chacun se sente impliqué et responsable de ses actes et de ses choix en ce qu'ils contribuent à développer cette solidarité ou, au contraire, à nuire à son équilibre.</p> <p>Comme la liberté et l'égalité, la solidarité recouvre à la fois un aspect « protection » des personnes et une limite, celle de la mise en danger d'autrui voire de son système dans son ensemble.</p> <p>Souligner que cette solidarité – associative ou familiale – ne doit pas tomber dans la tentation du repli communautaire</p>		<p>et résidents étrangers dans les droits civils ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'anonymat dans les examens et concours organisé par l'Etat. <p>On pourra également rappeler l'histoire de la conquête de l'égalité (notamment : travail des femmes, vote des femmes, contraception, autorité parentale...).</p> <p>On pourra revenir à une démarche d'étude de cas, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un accident de la route : conditions extérieures, facteurs relevant de la responsabilité du conducteur, coût pour la collectivité) ; - le volontariat des pompiers. <p>On pourra</p>
---	--	--	---

	ou identitaire.		souligner le rôle des associations d'étrangers et mettre en valeur celles qui visent à favoriser les échanges avec la société d'accueil.
--	-----------------	--	--

III/ les institutions de la République :

Contenus	- <u>Objectif s principaux</u>	Objectifs complémentaires	Démarche pédagogique
<p>Les institutions de la République sont organisées en vue de l'intérêt général et du bien commun. Elles ont été consenties par le peuple.</p> <p>Organisation politique de la République :</p> <p><i>- Les pouvoirs :</i></p> <p>- Le pouvoir exécutif : Président de la République (élu au suffrage universel), Premier ministre et Gouvernement. L'Etat et ses grands corps.</p>	<p>Présenter les institutions et les administrations de la France.</p> <p>Expliquer les fondements de la vie politique et ses liens avec la vie des individus (protection de l'Etat mais aussi responsabilité de chacun).</p> <p>Insister sur le caractère démocratique de la République française.</p> <p>Montrer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les pouvoirs sont séparés et équilibrés. - le Président de la République est élu au suffrage universel - le Premier ministre et le Gouvernement sont solidaires et responsables devant le parlement. 	<p>Expliquer le pacte républicain : le pacte est un contrat par lequel les citoyens s'engagent <i>individuellement</i> à respecter la loi commune, qui, en retour, leur confère des droits. La loi devient droits.</p>	<p>On pourra expliquer et commenter un schéma construit par le formateur présentant le fonctionnement simplifié des grandes institutions fixées par la constitution et celui de la Justice.</p> <p>Des images des lieux où siègent les différents pouvoirs et des lieux de Justice et/ou de leurs symboles peuvent illustrer le schéma. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le Palais Bourbon, le Palais du Luxembourg, l'Elysée, l'Hôtel Matignon... - les attributs de la Justice ; une salle d'audience ;

<p>- Le pouvoir législatif : le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat).</p> <p>- Les pouvoirs locaux (commune, conseil général, conseil régional), les élus (maires, présidents du conseil général ou régional...)</p> <p>- L'autorité judiciaire. <i>La justice est à la fois un principe qui sert de fondement aux sociétés démocratiques et un ensemble d'institutions qui doivent appliquer ce principe. L'un et l'autre reposent sur l'exigence d'égalité.</i></p> <p><u>- Le principe de l'élection au suffrage universel :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - le Président de la République - les députés, les sénateurs - <u>le conseil municipal qui désigne le maire</u> - les conseillers généraux et régionaux - les députés européens (au suffrage universel direct ou indirect) 	<p>La République est décentralisée.</p> <p><i>Dire le droit, sanctionner ceux qui enfreignent la loi : Cette mission suppose l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard des pouvoirs législatif et exécutif.</i></p>	<p>Expliquer la distinction entre « magistrats du Parquet » qui sont soumis à la tutelle hiérarchique du ministre de la Justice, qui exercent les poursuites pénales mais ne jugent pas et « magistrats du Siègre » qui jugent en toute indépendance. Ils ont cependant tous le statut de magistrat, ils sont inamovibles et sont responsables civilement, pénalement et disciplinairement de leurs actes.</p>	<p>- une séance solennelle au Parlement...</p> <p>Ces schémas pourront éventuellement être construits ou complétés au cours de la séance par les stagiaires eux-mêmes.</p>
--	--	--	--

IV/ Citoyenneté et accès à la nationalité

Contenus	- <u>Objectif</u> <u>s principaux</u>	Objectifs complémentaires	Démarche pédagogique
<p>L'exercice des droits politiques complets suppose l'accès à la nationalité</p> <p>- la nationalité, lien de rattachement d'un individu à un Peuple et à un Etat.</p> <p>- la différence de statut entre un Français et un étranger.</p> <p>- les modes d'attribution ou d'acquisition de la nationalité française.</p>	<p>Souligner que la citoyenneté suppose une conscience de la nation et un engagement personnel (renvoi à l'histoire).</p> <p>Souligner le caractère historique de la formation de la nation. La nation française fait une place au contrat. Elle accueille et intègre tous ceux qui participent à son pacte de citoyenneté.</p> <p>Souligner l'importance et les conséquences juridiques des différents statuts.</p> <p>Le citoyen français est aussi un citoyen européen.</p>		<p><i>Une information, sous la forme d'une fiche- ressource est communiquée sur les conditions d'accès à la nationalité. On pourra également citer quelques noms d'étrangers ayant été naturalisés célèbres.</i></p> <p>On pourra évoquer la Fête de la Fédération du 14 juillet 1790, moment historique constitutif de la Nation française.</p> <p>On pourra également donner quelques exemples de différences de droits et d'obligations entre les Français et les étrangers résidents :</p> <ul style="list-style-type: none"> - droits et devoirs politiques (vote) ; - participation à l'appel de préparation à la défense dans l'année des 17 ans ; - accès à certains emplois publics ; - libre circulation sur le territoire de l'Union Européenne. <p>Souligner que les droits des français naturalisés sont en tout point identiques à ceux qui l'étaient de naissance.</p>

Conclusion : l'importance du Contrat d'accueil et d'intégration : Prévoir rédaction d'une conclusion détaillée de l'exposé des principes de la République. Cette conclusion doit évoquer la culture et l'histoire, l'enrichissement de la culture française par les apports d'autres cultures ainsi que les aspects économiques et sociaux de la vie en France (transition avec la nouvelle conception du support Vivre en France).

LE LIVRET

Un modèle pour la formation civique à l'usage des animateurs

**Contribution du Haut Conseil à l'Intégration en collaboration
avec les acteurs de terrain**

(le livret est disponible sur demande auprès du HCI : 01 42 75 84 04)

Ce livret est un outil pédagogique destiné aux formateurs délivrant la formation civique. Ils devront utiliser des supports visuels simplifiés pour les participants. La partie historique sera à adapter en fonction des publics ciblés, en ajoutant des dates ou événements importants dans les relations entre la France et leur pays d'origine.

**EVALUATION ET PROPOSITIONS
POUR LA MISE EN OEUVRE DU CONTRAT
D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION**

La phase expérimentale de mise en place du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) a débuté le 1^{er} juillet 2003. Les membres du Haut Conseil, qui ont auditionné de nombreux acteurs de ce dispositif, visité plusieurs plates-formes d'accueil de l'OMI (Office des Migrations Internationales) et assisté à quelques séances de formation civique, en ont tiré les premiers enseignements qui permettront de proposer des améliorations du CAI.

Premiers constats

Un premier bilan chiffré a été réalisé fin novembre 2003. En cinq mois, 6 537 contrats avaient été signés, par une proportion quasi identique de femmes et d'hommes. Selon ce premier bilan, cinq pays d'origine rassemblaient 63% des signataires (Algérie, Maroc, Tunisie, Turquie et Congo). Les signataires étaient jeunes (plus de 86% d'entre eux ont moins de 40 ans). Les conjoints de Français étaient un public nombreux, (55%) et le nombre des personnes issues de la régularisation, qui peuvent donc se trouver sur le territoire français depuis plusieurs années, était proche de 15%. Chiffre important, le taux de signature du contrat avoisinait les 87% des personnes présentes, ce qui démontre qu'il est bien apprécié par les migrants.

Cependant, malgré le succès considérable du CAI dont nous réjouissons hautement, plusieurs difficultés sont d'ores et déjà apparues. Les acteurs du CAI sont confrontés à de grandes difficultés linguistiques pour travailler avec les populations non-francophones. Ce problème se pose de manière accrue dans le cadre de la formation civique, auquel s'ajoute celui de l'hétérogénéité des participants sur le plan culturel et éducatif. Les membres du Haut Conseil ont pu constater, lors de sessions de formation civique, l'inégalité de niveau des prestations délivrées et l'inadéquation des locaux accueillant ces formations. Enfin, le Haut Conseil relève une certaine déperdition entre les signatures du contrat et la participation effective à la formation civique, puisque qu'au cours des cinq premiers mois de la phase expérimentale, seuls 60% des signataires ont suivi cette formation pourtant obligatoire.

Propositions

La phase expérimentale achevée à la fin de l'année 2003, les pouvoirs publics en tireront évidemment des conclusions, et le Haut conseil avance les propositions suivantes.

Remédier aux problèmes linguistiques

Le Haut conseil pense que le premier accueil organisé en France est primordial et conditionne la réussite du parcours d'intégration. Les équipes de l'OMI doivent donc veiller à une parfaite compréhension des formations et de la notion même de contrat. Elles doivent également s'attacher à l'information des personnes accueillies sur les conséquences prévues par la loi relative à la maîtrise de l'immigration quant aux critères d'intégration pris en compte pour l'obtention de la carte de résident ou la naturalisation.

Il est donc essentiel de recourir à l'interprétariat professionnel pour les auditions individuelles sur la plate-forme pour les publics non-francophones, tant avec les auditeurs de l'OMI que pour les entretiens avec les travailleurs sociaux du Service Social d'Aide aux Emigrés (SSAE). Le Haut Conseil pense en effet qu'il faut s'assurer d'une adhésion libre et éclairée au contrat afin que les primo-arrivants soient en mesure d'en comprendre toute la portée.

De même, la formation civique pourrait faire une place à des interprètes.

Assurer une meilleure formation des différents intervenants

Le Haut Conseil souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'importance de la formation des différents intervenants chargés d'une mission dans le cadre de la politique d'accueil : auditeurs de l'OMI, opérateurs linguistiques, acteurs sociaux, intervenants de la formation civique et du module « Vivre en France ». Il serait souhaitable que ces personnes connaissent les contextes sociaux et culturels des primo-

arrivants. Le Haut Conseil estime en effet que l'intégration des nouveaux arrivants passe par une meilleure prise en compte de leur culture et de leurs « représentations » du pays d'accueil. Les formateurs devraient saisir cette occasion pour faire une place à des enseignants venus du système scolaire ou universitaire.

Le Haut Conseil souligne par ailleurs l'importance de la sensibilisation et de la formation des intervenants à la problématique générale des violences faites aux femmes et en particulier, celle des mariages forcés. Les auditeurs de l'OMI, mais également les délégations de l'OMI à l'étranger, sont souvent à même de détecter les situations de mariage forcé dès l'arrivée en France. Ils devraient pouvoir être en mesure d'orienter ces personnes vers un suivi social individualisé, par lequel elles pourront être informées de leurs droits et orientées si nécessaire vers les structures d'aide existantes.

Le Haut Conseil souhaite que cet effort de formation porte également sur l'accompagnement social personnalisé. Lors du passage sur les plates-formes, le dispositif prévoit la possibilité d'un suivi social spécifique, l'auditeur de l'OMI orientant vers une assistante sociale du SSAE les personnes considérées comme les plus socialement fragilisées. Le SSAE n'étant pas présent dans toutes les régions, ou ne fonctionnant qu'avec des équipes réduites, ce suivi social sera souvent réalisé par des travailleurs sociaux des Conseils Généraux ou des municipalités. Le Haut Conseil préconise que ces acteurs reçoivent une formation spécifique au contrat d'accueil et d'intégration.

Renouveler les outils utilisés

Le Haut Conseil s'est déjà attaché en collaboration avec la Direction des Populations et des Migrations du Ministère des affaires sociales à refaire le cahier des charges et le livret pédagogique pour le volet formation civique. Il souligne l'importance tant du choix des locaux qui devraient être de préférence des locaux « institutionnels » (écoles, mairies, sous-préfectures...) que de l'« aménagement républicain » de ces locaux (présence d'emblèmes tels qu'une Marianne, une Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, un drapeau tricolore). Il propose que les autres outils utilisés dans le cadre du CAI (film sur l'accueil, livret d'accueil remis dans la mallette) soient améliorés en fonction des nouveaux objectifs de la politique d'accueil et d'intégration. Il se réserve d'examiner

ultérieurement le module « Vivre en France » qui nous paraît inadapté et qui se doit de donner d'autres informations que celles relatives aux services publics et aux administrations, comme par exemple des informations sur la vie économique ou culturelle en France. Enfin, le Haut Conseil souhaite qu'un livret spécifique sur le droit des femmes soit élaboré, qui serait remis notamment à toute primo-arrivante dès son accueil sur la plate-forme

Développer des actions en direction des populations immigrées qui ne sont pas directement touchées par le CAI

Le Haut conseil attire l'attention des pouvoirs publics sur la limite du champ d'application de la nouvelle politique d'accueil. En effet, si le CAI était proposé en 2005 à près de 80 000 personnes, il ne peut être fait abstraction des déficits d'intégration qui existent chez les immigrés installés en France depuis de nombreuses années. Des occasions ou moments-clés pourraient être utilisés pour délivrer un message identique. Ainsi, la formation civique, même dans un format plus restreint, pourrait-elle faire l'objet d'une proposition aux personnes qui ne sont pas visées par la politique actuelle. Des structures sociales et associatives existantes subventionnées par l'Etat, pourraient être porteuses de prestations similaires. Ainsi le passage dans des centres sociaux, des cours de « Français Langue Etrangère », des séances d'accueil des jeunes mères en Protection Maternelle et Infantile (P.M.I.), le renouvellement des titres de séjour en Préfecture, des médiations écoles/famille dans les établissements scolaires, la déclaration de nationalité pour les 13-18 ans nés en France de parents étrangers devant les tribunaux d'instance, les procédures de naturalisation etc. pourraient être de ces moments privilégiés permettant l'organisation d'une information civique.

Le Haut conseil estime également nécessaire de mener une réflexion aboutie sur les actions à prévoir envers les 20% de personnes primo-arrivantes qui résideront dans des régions actuellement sans plates-formes et qui ne bénéficieront pas d'un accueil organisé. Le Haut conseil considère que pour ces personnes, l'Etat devrait déléguer une mission d'accueil à des structures locales (collectivités territoriales ou associations d'accueil reconnues pour leur compétence).

Enfin, de grands médias de communication, notamment audiovisuels, en particulier de service public, pourraient facilement relayer cette formation civique, par le biais d'émissions régulières, adressées à tous publics. Une réflexion amorcée par le Haut Conseil à l'Intégration avec le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) devrait déboucher en 2004 sur une série de propositions allant dans ce sens (voir annexe 7).

III LE CONTRAT ET L'INTEGRATION

Ce texte a été élaboré à partir des auditions et travaux du HCI, en particulier du groupe de travail présidé par Mme Blandine Kriegel, Présidente du HCI, et animé par M. Jacky Dahomay, y ont participé Mme Gaye Petek, M. Khalid Hamdani et M. Claude Imbert. Ce document a été approuvé par les membres du HCI. La rédaction de ce rapport a été assurée par Mme Caroline Bray, chargée de mission du HCI, avec la collaboration de M. Jean-Philippe Moinet, secrétaire général du HCI.

Il a paru **utile au HCI d'approfondir la réflexion sur le contrat d'intégration mise en œuvre par le comité interministériel** du 10 avril 2003. Ses deux avis, sur la promotion sociale des jeunes des quartiers en difficulté d'une part et sur les droits des femmes issues de l'immigration d'autre part conduisent, en effet, à une vision plus globale de la politique d'intégration qui s'échappe du chemin jusque-là parcouru et s'harmonise à la refondation de la politique d'intégration.

La notion même d'intégration peut paraître incongrue ou déplacée. N'est-ce pas stigmatiser les étrangers et les Français de l'immigration que de parler d'intégration à leur égard ? Notre propos est bien éloigné de cette perspective. Mais force est de constater, aujourd'hui, un relatif échec de la politique passée, si l'on observe que la population issue de l'immigration connaît, plus que les autres, la précarité sociale, professionnelle et civique et que, derrière l'égalité des droits et des chances, la réalité est plus sombre. Après avoir connu l'échec scolaire, de nombreux jeunes issus de l'immigration sont confrontés au chômage, trois fois plus que la moyenne. Depuis toujours terre d'immigration, la France l'a été davantage encore dans le siècle écoulé. Russes, Polonais, Italiens, Espagnols, Portugais, Algériens, Marocains, Tunisiens, Turcs, Africains, Asiatiques... ont été accueillis en France et ont partagé la vie de la communauté nationale. Il nous appartient donc de perpétuer et de consolider cette tradition. **L'intégration n'est pas destinée aux seuls Français issus de l'immigration et concerne tout individu qui participe à l'espace civique.** L'identité nationale se vit au travers de valeurs partagées : il ne suffit pas de naître sur le sol français pour se sentir Français. Pour s'associer, chacun de nous doit faire un effort pour oublier ses seules particularités et retrouver ce qu'il a en commun avec les autres.

Il est utile de rappeler, comme point de départ de notre réflexion, **quelques données sur l'immigration en France.**

En 2001, environ **141 000 personnes** ont immigré dans une perspective durable que la Direction de la Population et des Migrations appelle **permanente**, en hausse d'environ 10% par an depuis 1999. Cette immigration comptabilise les étrangers qui reçoivent pour la première fois, à la suite d'une entrée, d'une régularisation ou d'un changement de statut, un titre de séjour d'une durée au moins égale à un an. Les flux en provenance de l'Espace Economique Européen restent relativement stables et représentent environ 33 500 personnes, ceux composés des étrangers des pays tiers sont en augmentation, de 10 à 15 000 personnes par an, et

représentent à peu près 107 500 étrangers. La répartition des motifs d'entrée est à peu près équilibrée entre l'activité professionnelle (40%), les raisons d'ordre familial (33%), le tourisme ou la retraite (27%). L'immigration des pays tiers provient majoritairement, pour 70% des cas, de motifs familiaux et pour moins de 10 %, de chacune des autres motivations identifiées. Parmi les étrangers des pays tiers, 60% sont originaires d'Afrique, pour 2/3 du Maghreb et pour 1/3 d'Afrique subsaharienne, et 20 % d'Asie. Les entrées d'immigrés au titre du regroupement familial concernent 20 193 personnes, les entrées au titre de familles de réfugiés, 1 399 personnes, celles, au titre de conjoint(e) de Français ou familles de Français, 18 765 personnes. Les pays du Maghreb et la Turquie sont majoritaires dans cette immigration de regroupement familial. La plupart de ces personnes fuyant les difficultés économiques et sociales de leur pays, viennent chercher en France un avenir meilleur pour leur famille. Il nous faut donc les considérer, non pas comme des étrangers de passage, mais comme des personnes qui vont résider en France un certain nombre d'années, voire s'y installer définitivement.

La politique du Gouvernement, telle qu'elle a été **définie** par le Premier ministre lors de l'installation du Haut Conseil à l'Intégration, et telle qu'elle a été présentée au Comité Interministériel du 10 avril 2003 par M. François Fillon, ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, est marquée par la volonté de **refonder la politique d'intégration par une action positive, par un contrat** avec ceux qui vivent sur notre territoire, veulent y travailler et s'intégrer à la communauté nationale.

Le contrat d'intégration oblige donc à définir le sens que nous donnons à ces deux mots, contrat et intégration.

On peut considérer, dans un premier temps, que l'intégration est l'une des formes d'élaboration de l'identité. L'idée d'intégration suppose, en effet, une certaine extériorité de celui qui veut s'intégrer. Il est rare que l'on dise que l'on se sente bien intégré dans sa propre famille. Mais une personne étrangère à un groupe peut avoir le sentiment d'y être bien intégré si elle a été accueillie positivement. **S'intégrer, c'est donc s'identifier à un groupe qui n'est pas nécessairement une communauté originaire.** Si l'intégration est une forme d'identité, on peut donc dire qu'il y a plusieurs formes d'identification. Il y a des identités plus originaires qui nous semblent "naturelles" ou immédiates. Telle est l'identité familiale qui se donne comme filiation. Il y a aussi l'identité culturelle, plus vaste, qui se

fonde en partie sur un héritage et des traditions. L'intégration civique ne peut donc correspondre aux premières formes d'identité. Elle suppose que l'individu adhère à une communauté plus abstraite, fasse un effort de volonté qui transcende ses identités familiales, ethniques ou culturelles. Beaucoup de jeunes confondent citoyenneté et identité qui appartiennent à deux registres différents : la première est d'ordre politique, de l'ordre du choix, la seconde est, en partie, de l'ordre de la filiation, d'une symbolique héritée. L'intégration civique doit respecter l'identité de chacun et se démarquer de l'assimilation. L'intégration, terme mathématique, signifie aussi la neutralité des termes engagés, le rapport à la raison, elle désigne une opération par laquelle des éléments différents vont se transformer et créer une réalité nouvelle. Son contraire est la désintégration. L'intégration nous relie donc au pacte, au contrat, à la volonté, tous éléments qui sont liés à l'aspect rationnel du politique.

Quel lien existe-t-il entre le pacte républicain et le contrat d'intégration ? Quel est l'intérêt de la notion de contrat pour le contrat d'intégration ?

Telle est la double question que nous avons souhaité nous poser.

On touche ici au mécanisme propre du régime républicain fondé sur le consentement de tous et sur le contrat social. Le premier mérite du contrat d'intégration proposé aux étrangers arrivants sur notre sol est d'inciter chaque Français à réfléchir à ce qu'est un contrat. La mise en place du contrat d'intégration nous incline alors à réfléchir ensemble au contrat et à la citoyenneté. Nous sommes reconduits **aux fondations du droit politique républicain de la citoyenneté et à la célèbre doctrine du pacte social.**

.1.a.1.1.1 Le contrat républicain

Il peut sembler surprenant de fonder l'unité d'un peuple sur la notion de contrat. A-t-il jamais existé, historiquement, des individus libres et isolés qui auraient décidé, on ne sait trop comment, «à faire peuple» ? Certes, la société a précédé l'individu mais tout l'intérêt de la doctrine du contrat social républicain est précisément de décrire une relation civique d'une autre nature que celle des autres rapports sociaux, notamment les rapports traditionnels.

La doctrine du contrat social a des origines lointaines qui remontent au Moyen Age. Elaborée dès le XVIème siècle, par Duplessis-Mornay (1579), c'est au XVIIème siècle, avec Grotius, Hobbes, Spinoza, Jurieu, qu'elle devient un classique de la pensée politique portée à son firmament par Jean-Jacques Rousseau, dans *Le Contrat social*, au XVIIIème siècle. **La théorie du pacte social fait reposer la citoyenneté sur un contrat, décidé par les citoyens pour constituer entre eux une société politique. Voulu, le pacte est fondé sur une décision. Le peuple institué a pour nature et pour origine le contrat.**

"(...) Il serait bon d'examiner l'acte par lequel un peuple est un peuple, car cet acte étant nécessairement antérieur à l'autre est le vrai fondement de la société civile" écrit Jean-Jacques Rousseau⁴⁷. Le philosophe établit **une distinction utile entre une multitude et un peuple**. Une multitude est une assemblée de particuliers qui ne connaît pas de volonté commune, ni de personnalité ou de projet commun. Dans une multitude, les rapports sont des rapports de sédition, de conspiration ou de factions, fondés sur la force, tandis que dans une société politique légitime, le pouvoir s'exerce par des magistratures et par la loi. Il existe de nombreuses associations marchandes et des confréries. Elles ne sont pas comparables à un peuple ou à une société politique. Car il leur manque une volonté et une loi communes qui les lient en sorte que chaque particulier puisse disposer à la fois de libertés privées et publiques. **Proposer un contrat social, c'est donc proposer de passer de la multitude indifférenciée, particularisée, à l'unité d'un peuple, dans une collectivité rassemblée.** Cette distinction entre une multitude et un peuple formé par un consentement commun est précieuse pour réfléchir à comment, on peut "faire peuple", car on peut "faire France", (selon l'expression de Michèle Tribalat).

Les emprunts faits au droit civil ou aux traditions éthiques et religieuses ont également précisé **le caractère formalisé du contrat**. Un contrat n'est jamais intransitif et, pour être valide, il lui faut une cause licite et un objet certain. Il n'est pas un engagement vide mais un engagement pris pour faire ou ne pas faire, donner ou ne pas donner. La décision du contractant doit être libre. Il est aussi une promesse de construction de l'avenir de la cité. Le contrat substitue à une société fondée sur la contrainte, une société établie sur le consentement, une société de

⁴⁷ Livre I, chapitre 5 "Qu'il faut toujours remonter à une première convention", *Le Contrat Social de Jean-Jacques Rousseau*

réciprocité et d'égalité où la loi respecte les droits des individus parce que ceux-ci l'ont voulu. **Si les citoyens consentent à la loi, c'est pour autant qu'elle leur garantit des droits fondamentaux et qu'elle leur est utile.**

Le contrat social redéfinit ainsi les rapports entre la loi et le droit. La loi est un commandement qui contraint l'individu, le droit une liberté et une utilité pour ce même individu. Dire que la loi civile doit reposer sur un contrat pour s'imposer légitimement à chaque citoyen, c'est dire que **la loi doit être consentie ou acceptée par chacun. La loi devient contrat parce que, réciproquement, le droit devient loi. Celui qui accède à la citoyenneté française fondée sur le pacte bénéficie de l'ensemble des droits politiques le protégeant comme citoyen. En retour, il doit prendre conscience qu'il a des devoirs vis-à-vis de la communauté et qu'il a, lui aussi, à faire vivre et prospérer le destin de la nation et contribuer à sa cohésion.**

Par ailleurs, ajoutons que dans le mécanisme du contrat social élaboré par les penseurs de la politique républicaine moderne, le pacte est un moyen de sortir de l'état de guerre de tous contre tous, pour instituer une société civile pacifiée. Chaque individu renonce à son droit naturel d'agresser, de blesser ou de tuer les autres, pour l'aliéner à la puissance publique qui, en retour, lui garantit sa sûreté et ses libertés. **Le pacte établit la paix civile.**

De la pensée politique du Contrat social, on peut tirer trois leçons utiles à la mise en œuvre et à la pédagogie du contrat d'intégration :

- **Si le contrat républicain conduit les individus à passer d'une multitude chaotique à une société politique organisée, alors chacun d'entre nous doit s'intégrer** et le contrat d'intégration n'est que la présentation aux nouveaux arrivants d'un pacte que chacun a déjà eu à respecter et où les droits impliquent des règles communes acceptées par tous.

- Dans la société civile, **la loi qui a été conclue et consentie doit aboutir à la garantie des droits individuels.** Les immigrés arrivants passeront contrat avec l'Etat républicain dont ils respecteront la règle dans la mesure où celle-ci leur garantit effectivement des droits. Pour eux aussi, la loi doit devenir droits.

- **Le peuple se constitue et s'institue pour établir la paix civile.** Les rapports entre individus sont régis par la loi et la seule force est celle de la magistrature. Autrement dit, «faire peuple», c'est instituer par une volonté générale une communauté de valeurs dont l'objet certain est le droit des individus à la vie paisible et aux droits fondamentaux de la personne. Le contrat d'intégration doit formuler explicitement à chacun l'ensemble de ces exigences.

Le contrat social suppose donc **le droit, l'égalité des individus, un espace de rationalité.** Le droit, dans sa positivité et sa rationalité, engendre des logiques et des processus propres qui peuvent contredire des traditions, des coutumes. Le juridique introduit toujours une suspension de l'expérience première et immédiate, une distance rationnelle par rapport à elle. **L'Etat de droit moderne fait de la politique un espace public où les différents intérêts sont réfléchis de telle sorte qu'ils ne correspondent jamais tout à fait à l'espace privé de leur émergence.** La publicité de l'espace politique signifie que les affaires humaines se déploient et sont réglées selon une éthique de la discussion, d'où la nécessité d'un élément de rationalité. **L'idée de contrat désigne ainsi une certaine participation voulue au lien social** qui implique du même coup que nulle république démocratique ne peut tenir sans la volonté active de ses citoyens, ce que d'après Montesquieu on peut appeler vertu. L'égalité dans une république a nécessairement quelque chose de formel. On fait, en effet, abstraction des qualités respectives des citoyens (sociales, culturelles, psychologiques etc.) pour déclarer leur égalité devant la loi. En revanche, **le délitement du lien social républicain entraîne une désintégration** par laquelle le peuple redevient multitude et où chacun se replie sur ses identités premières.

La fragilité du lien social fondé sur le pacte a déjà été critiquée comme artificielle. Dans le passé, le pacte a rencontré des objections dues successivement à la pensée libérale, au socialisme ou au romantisme qui ont récusé son abstraction. Les libéraux ont regretté la prise en compte insuffisante de la sphère des intérêts économiques ou privés des citoyens. Les socialistes ont déploré l'élimination de la dimension sociale et réclamé que le producteur, propriétaire ou travailleur, soit pris en compte. Le romantisme politique enfin, a critiqué l'oubli de la dimension historique de la construction d'un peuple en estimant qu'un peuple n'est pas un contrat mais une patrie et que le citoyen est d'abord un national. Le communautarisme contemporain récuse, à son tour, cette unité abstraite qu'il voit comme une négation des différences culturelles ou la domination

d'une culture majoritaire. L'individu s'identifie d'abord à sa communauté d'origine et c'est , estime-t-il, lui faire violence que de ne pas procéder à la reconnaissance de son identité communautaire.

La République française ne peut pas ne pas tenir compte de ces objections. Pour y répondre, on pourrait d'abord reprendre la distinction opérée par Habermas entre **intégration éthique et intégration politique** afin d'échapper à l'assimilationnisme qu'a pratiqué quelquefois la République française dans le passé. On a demandé aux étrangers de s'intégrer en renonçant totalement à leur identité culturelle d'origine. **On ne peut exiger de l'immigré une intégration éthique, c'est à dire de nier ses origines. On doit seulement exiger une intégration politique.** Cela signifie que tout citoyen français, quelle que soit son origine, doit adopter les mêmes principes politiques définis par la Constitution comme l'égalité de l'homme et de la femme, la laïcité etc. Mais, trop souvent en France, on a considéré qu'un étranger est totalement intégré quand il partage les mêmes coutumes vestimentaires, culinaires ou autres que la majorité des Français. L'intégration est-elle l'assimilation ?

.1.a.1.1.1.2 L'intégration et l'assimilation

Intégration et assimilation sont deux termes qu'on a tendance à confondre. On dit souvent d'un immigré qu'il est assimilé, lorsqu'on estime qu'il est bien intégré. Or, plusieurs raisons nous invitent à distinguer ces deux notions et à préférer le concept d'intégration à celui d'assimilation.

Redisons tout d'abord que le concept d'intégration a une résonance mathématique quand celui d'assimilation renvoie à une fonction biologique. Peut-être faudrait-il voir là deux représentations de la politique : une vision artificialiste qui s'opposerait à une vision biopolitique du lien social. L'organisme assimile de la nourriture ; celle-ci est donc transformée radicalement en se dissolvant en tant que telle. Elle n'est plus ce qu'elle était. Mais que la France s'intègre à l'Europe ne signifie point qu'elle disparaît totalement en tant que France. Au contraire, tout en restant elle-même, elle négocie une appartenance plus large qui, certes modifie ce qu'elle était, mais ne la supprime pas en tant que telle. A l'opposé, l'assimilation est disparition totale. Il peut y avoir désintégration. Il n'existe pas de désassimilation. Sans doute l'assimilation est-elle perte irréductible de soi.

De plus l'assimilation, si elle vise l'absorption de l'autre comme tel, le dévore tout en le maintenant à distance. Il y a donc un paradoxe propre à l'assimilation. On dit : « les fonctionnaires et assimilés ». Ces derniers ne sont pas tout à fait fonctionnaires quoiqu'ils aspirent à l'être. On ne dira jamais d'un Auvergnat qu'il est assimilé à la République française. Mais on parle de l'assimilation des populations antillo-guyanaises... Cela signifie qu'il existe une difficulté, un paradoxe, non surmonté de la notion d'assimilation. Car l'autre que je veux assimiler n'est pas comme une nourriture, un ensemble d'éléments naturels capables d'être transformés par un organisme. Depuis plusieurs décennies, l'assimilation n'a cessé d'être critiquée par des mouvements politiques et intellectuels des Départements d'Outre-mer. Ainsi, Aimé Césaire, rapporteur du projet de loi d'assimilation, a subi à tort ou à raison, de vives reproches à ce sujet. L'assimilation n'a cessé d'être vécue par les populations d'Outre-mer comme aliénation radicale, comme perte de soi, négation d'une identité culturelle par une Mère-Patrie dévorante. L'assimilation est en outre connotée négativement dans l'expérience historique française. Les colonisés d'hier voyaient dans ce terme la volonté de dénigrer leur propre culture originaire. S'assimiler, c'était avoir honte de soi et s'identifier totalement à la culture originaire de l'autre. Avec la notion d'intégration, on affirme au contraire le respect de toutes les cultures composant la République française, à condition que les lois communes soient reconnues et acceptées.

C'est pourquoi, il est sans doute préférable de proposer le concept d'intégration comme appartenance non aliénante à la République, celui-ci fait en effet place à la diversité culturelle sans miner l'unité de la communauté nationale.

.1.a.1.1.1.3 Intégration et diversité culturelle

Il faut maintenir la tradition républicaine française, dans sa version laïque et contractualiste, mais en opérant une catharsis de sa dimension refoulée organiciste que représentait l'assimilationisme. Cela veut dire que celui qui s'intègre doit devenir autre chose en demeurant lui-même. Etre soi tout en étant autre, telle est l'essence de la liberté. Ainsi, l'avantage de la notion d'intégration par rapport à celle d'assimilation (qui tout en assimilant laissait l'autre de côté : « les Français et assimilés ») est de concerner tous les citoyens français. Sa dimension universaliste est plus grande. Si l'immigré doit s'intégrer, il en est de même aussi pour des

jeunes Français dits de souche. La violence chez ces derniers n'est pas qu'un problème social, c'est aussi un problème politique d'intégration. La désintégration menace toujours la république. C'est un combat constant à mener et l'autorité politique doit toujours être vigilante à ce sujet. L'intégration est donc plus universaliste tout en permettant à chacun de rester lui-même.

Par le passé, le droit politique républicain a dû faire une place à ce qui visait juste dans les critiques adressées à l'artificialisme volontariste du pacte. On a déjà reconnu que les individus avaient, à l'extérieur de la sphère publique, des intérêts économiques, privés ou moraux légitimes. On a accepté la fonction du travailleur dans la cité et on a inscrit le droit social comme « plus particulièrement nécessaire à notre temps » dans le droit positif. On a considéré l'importance des traditions géographiques, historiques à travers lesquelles les nations se sont construites. Aujourd'hui, **nous devons apprendre à notre tour à accepter la diversité culturelle qui doit devenir une occasion d'ouverture et d'enrichissement.**

Mais il y a une seconde objection : certaines valeurs culturelles propres à une communauté donnée contredisent les valeurs républicaines communes. De quel droit, la république pourrait-elle les nier ? A cette interrogation souvent adressée, il y a deux réponses complémentaires. La première est qu'il y a pour la République un noyau intangible sur lequel aucune diversité culturelle ne peut affirmer sa prééminence : les droits de l'Homme et la dignité de la personne. «Jusqu'au gibet exclu» disait Montaigne de la défense de ses idées. «Jusqu'aux droits de l'Homme exclus», dit la République en présence des diverses communautés. **La seconde réponse consiste à observer que toute culture évolue et qu'il n'existe pas de culture définitivement figée.** C'était là toute la riposte de Renan et de Fustel de Coulanges au nationalisme allemand qui éternisait et absolutisait les traits de la culture nationale. **Les nations sont dans l'histoire, elles y apparaissent et quelquefois disparaissent, elles sont dans la finitude.** Il y a donc bien des héritages, une tradition, une genèse, un « esprit d'un peuple ». Mais cette histoire et cette finitude doivent être pensées jusqu'au bout, c'est à dire dans la suite des générations. C'est aux générations nouvelles qu'appartient à chaque fois le dernier mot. Autrement dit, le contrat est toujours à refaire, la culture, toujours à construire, la communauté nationale, toujours à recréer.

On aurait tort de considérer que la République française n'est qu'un communautarisme qui s'oppose à d'autres communautarismes, même si la France n'a pas toujours été à la hauteur de son idéal républicain fondé sur des idéaux universels. Au cours de l'histoire de France, la République a dû s'opposer à des traditions culturelles anti-républicaines. Ce n'est pas facilement que les principes de laïcité ont pu s'imposer en France. A côté d'une tradition libératrice, notre pays a connu le versant négatif de sa puissance impériale et colonisatrice. S'il est vrai qu'il a aboli l'esclavage, il est tout aussi vrai qu'il a colonisé et éprouvé des difficultés à décoloniser. Tant que cet aspect négatif ne sera pas suffisamment pris en compte, la République ne pourra pas s'ouvrir à un avenir authentiquement intégrateur et les communautés culturelles minoritaires qui la composent nourriront toujours méfiance et agressivité à son égard. **Une société doit pouvoir se critiquer, reconnaître ce qui historiquement l'a ennoblie et l'a libérée et ce qui a été aussi porteur de domination et de discrimination.** Inversement, l'étranger doit accepter la richesse de la tradition française. Si on ne peut exiger de lui qu'il renonce à ses mœurs, quand elles ne sont pas contraires aux lois de la République, pour adopter exclusivement celles de la majorité des Français, il est nécessaire qu'il apprenne à connaître l'histoire du pays dans lequel il veut vivre. **Habiter un lieu, ce n'est pas le réduire à un pur espace géographique et économique mais admettre que ce lieu est histoire et symbole.** De là, l'importance des lieux de mémoire. «Les Gaulois sont les ancêtres... de tous les écoliers français» comme l'a fait remarquer, avec un grain de sel, Zaïr Kedadouche, en nous invitant à réfléchir à cet enseignement. Chacun d'entre nous doit connaître le passé de notre pays. L'étranger qui veut vivre en France, doit connaître sa tradition, comme il appartient aujourd'hui aux Français de faire un effort pour mieux connaître les traditions des nouveaux immigrants installés sur notre sol. L'histoire de France doit être complétée par le souvenir des générations d'immigrés qui ont participé à la construction de la France. Le Haut Conseil, une fois de plus, se félicite de la Mission confiée à Jacques Toubon et se réjouit de l'enrichissement de notre conscience historique qu'apportera un Centre et des lieux de la Mémoire de l'immigration.

Comme nous l'a fait comprendre mieux que quiconque notre ami François Cheng, **la culture française se définit justement par cette ouverture, par sa capacité à recevoir. Loin de nuire à la formation d'une culture commune, l'intérêt de la culture française pour une diversité des traditions, qui viennent se couler dans le creuset de la langue française, forme le véritable levain de notre culture organique.** On ne reçoit pas la culture française comme dictée de l'extérieur, on ne la

subit pas mais on participe à son aventure. Léopold Sédar Senghor et Aimé Césaire, nourris par la négritude, font partie de la culture française, au même titre que Chagall qui lui a apporté son imaginaire russe et Picasso son génie espagnol. De même, des mouvements musicaux comme le rap ou le raï français ont brassé et fusionné des influences culturelles étrangères. La culture française est ainsi l'aboutissement d'un long métissage qui ne cessera pas. Les œuvres culturelles (la littérature et l'art) sont ambivalentes: elles sont aussi bien arrachement à une tradition qu'enracinement dans une histoire. L'histoire les inscrit dans la finitude et la transcendance les ouvre à l'universel. Cette bipolarité caractérise toute grande œuvre culturelle et elle est aussi la marque de celles qui proviennent des sociétés traditionnelles. Chaque œuvre dit dans le langage propre de sa culture ce qui, dans l'expérience de certains hommes, intéresse toute l'humanité.

Mais reconnaître l'autorité d'une tradition, ce n'est pas admettre la tradition comme autorité. L'autorité de la tradition, c'est son ouverture à l'universel. Tel est le principe de l'humanisme. Nous devons donc reconnaître dans la tradition française ce qui nous libère et nous enrichit, nous devons donc rejeter ce qui asservit, exclut ou domine. On peut donc **penser les identités comme plurielles et étagées.** C'est le communautarisme qui réduit l'identité à une seule dimension. Appartenir à une communauté donnée ne signifie pas être communautariste. On peut venir de loin pour devenir Français puis Européen sans contradiction aucune.

L'intégration n'est jamais définitivement jouée. La désintégration est toujours possible. L'idée de contrat, à côté de son acception positive a aussi une fonction d'alerte: sans nier l'histoire et l'inscription de l'individu dans une société toujours déjà donnée, elle permet de mesurer les dangers d'un délitement de la communauté des citoyens. Sans récuser la force de la diversité culturelle, la notion de contrat insiste sur le fait que l'identité politique est possible. Toujours en devenir, la société se complexifie à mesure qu'elle-même devient plus complexe. On peut donc penser l'unité politique républicaine comme une unité composite, plurielle et constructive certes, mais qui tente toujours de se rassembler autour de lois et de principes communs.

La communauté nationale républicaine définit des droits et des lois protectrices sur un territoire donné. On croit quelquefois montrer un esprit de liberté et de tolérance en composant avec les communautarismes. Mais

ceux-ci sont toujours destructeurs. **C'est la loi commune républicaine qui doit s'imposer avec toute la clarté et l'autorité souhaitées.** L'espace public républicain, dans sa rationalité, provoque heureusement des logiques d'évolution à l'intérieur de toutes les communautés culturelles. **Il est anti-intégriste.** C'est pourquoi, si la République reconnaît l'égalité de l'homme et de la femme, elle ne peut tolérer que des citoyennes françaises, sous prétexte qu'elles sont d'une autre culture, soient infériorisées par des pratiques familiales traditionnelles. Ce n'est que par la loi, dans sa fermeté et son équité, que le heurt des traditions différentes peut trouver sa solution. Telle est la leçon majeure du contrat. Elle nous permet de trouver un point d'ancrage clair à propos des discussions qui ont surgies dans l'opinion publique et au sein du Haut Conseil concernant **le racisme, la discrimination positive et la refondation de la politique d'intégration.**

Intégration et racisme.

A la suite de la mise en cause de l'un de ses membres M. Claude Imbert, **le HCI a été conduit à préciser les rapports qui existent entre le racisme, l'islamophobie et l'intégration.**

Pour avoir usé du terme d'islamophobe, M. Claude Imbert a été accusé de racisme, notamment par le MRAP. Les membres du HCI ont souhaité, avant de prendre une quelconque position, se réunir sereinement et procéder à un échange avec M. Imbert⁴⁸. Il leur est alors apparu que c'est dans le cadre d'un article consacré à la critique de la politique du pape Jean-Paul II et à propos des musulmans laïques que Claude Imbert avait utilisé le terme "musulmans islamophobes". Questionné ensuite lors d'une émission de la chaîne LCI sur sa position à l'égard de l'Islam, et, non sans avoir fait preuve d'une réticence à l'égard de l'utilisation de ce mot, M. Imbert a concédé que, s'il signifiait une critique de la religion, il était alors lui-même "islamophobe".

Dans leur débat, les membres du HCI ont, tour à tour fait valoir qu'aucune confusion ne pouvait intervenir, dans une république laïque démocratique, entre la critique de la religion et le racisme. La première est libre et constitutionnellement protégée ; elle relève de la liberté de conscience et d'opinion. En raison de la séparation des églises et de l'Etat, (loi de 1905), la république laïque ne reconnaît pas le blasphème et ne le pénalise pas, contrairement au racisme qu'elle sanctionne très sévèrement.

⁴⁸ Cf la motion unanime où il exprime le souhait de se concerter

L'une des caractéristiques de la doctrine raciste est précisément d'établir un amalgame entre l'origine ethnique des personnes et les opinions qu'elles professent, d'identifier les individus et leurs convictions, de réduire les hommes et les idées, en jugeant un individu à partir de ses idées et les idées à partir d'un individu. Poussé à son terme comme ce fut le cas dans le nazisme, cet amalgame a conduit à massacrer des enfants et des adultes juifs qui n'avaient aucune conviction religieuse proclamée.

La pratique de la religion étant libre, l'islamophobie, c'est à dire la peur ou la détestation de la religion islamique, ne relève pas du racisme. M. Imbert comme de nombreux publicistes avant lui s'est livré à de nombreuses critiques du catholicisme, sans que les catholiques se soient déclarés victimes d'un quelconque racisme. Il a, par ailleurs, personnellement, manifesté à de nombreuses reprises sa sympathie pour toutes les réussites issues de l'immigration auxquelles il a contribué activement.

Certes, à l'égard de la religion, les positions des membres du HCI sont très diverses. Le HCI rassemble sans problème "ceux qui croient au ciel et ceux qui n'y croient pas". Certains estiment qu'il y a beaucoup à apprendre du fait religieux, quand d'autres proclament tranquillement leur indifférence, leur suspicion ou leur hostilité, à son égard. Les uns jugent qu'une place plus large doit être faite dans l'école, à l'enseignement du fait religieux et notamment à la tradition religieuse de l'Islam en raison du nombre grandissant de nos concitoyens qui y sont liés, tandis que d'autres n'en voient pas la nécessité. Dans l'examen des religions, les uns font valoir qu'il est de meilleure pratique de critiquer la religion dont on est le plus proche, tandis que les autres s'estiment également éloignés de toutes. Mais tous ont conclu au caractère aussi utile que nécessaire de la libre critique des religions, quand elle porte sur leur noyau fondamentaliste souvent hostile aux droits des personnes (liberté de conscience ou égalité des hommes et des femmes). Critique qui a nécessité la protection juridique que la république apporte à ce droit. Ayant eu à combattre par le passé les excès des fondamentalismes religieux, la république ne reconnaît le blasphème, ne le pénalise pas, contrairement au racisme et à la xénophobie qu'elle sanctionne très sévèrement. Où passe donc la séparation ? Elle dissocie les opinions des personnes. La république démocratique protège la liberté des opinions comme elle protège l'intégrité des personnes, elle refuse et c'est ce à quoi les membres du HCI sont particulièrement attachés, la confusion des pensées et des personnes. Les membres du HCI ont redit à

cette occasion leur engagement contre le racisme et la xénophobie et le devoir de dénoncer les amalgames. C'est en que le Haut Conseil a voté, à l'unanimité, la motion suivante :

"Le HCI qui préférera toujours le débat à l'invective, a le souci permanent de favoriser les réflexions aboutissant à des solutions visant l'intérêt général.

Après en avoir délibéré, le HCI rappelle unanimement qu'en République la critique de la religion, comme de toutes les convictions, est libre, qu'elle est constitutionnellement garantie et qu'elle fait partie de la liberté d'opinion et d'expression. Elle ne saurait être assimilée au racisme et à la xénophobie, que les membres du HCI réprouvent et combattent activement.

Le HCI réaffirme son attachement aux Droits de l'Homme, à la liberté et à l'égalité. Il rappelle sa solidarité avec tous ceux qui, quelle que soit leur origine, leur culture ou leur confession, défendent ces principes communs.

L'intégration de tous les citoyens n'est possible que par l'affirmation d'un espace public laïc où, dans la diversité, s'expriment les principes républicains, seuls garants de la liberté de tous."

Une autre discussion a également envahi l'opinion : elle concerne la discrimination positive.

.1.a.1.1.1.4 Intégration et discrimination positive

A plusieurs reprises, le Haut Conseil à l'Intégration a eu à se déterminer par rapport à des propositions de discriminations positives qui lui étaient faites.

Celle dont il a discuté le plus longuement concernait la proposition d'admettre un quota de jeunes issus de l'immigration dans les grandes écoles. Cette proposition répondait au juste constat selon lequel, actuellement, la plupart des jeunes issus de l'immigration qui suivent un cursus d'études supérieures, réussissent honorablement leurs études universitaires, mais sont très peu nombreux à rentrer dans les grandes écoles. A cette proposition, le HCI a préféré substituer une autre suggestion : installer des formations aux grandes écoles, *i.e* des classes préparatoires dans les ZEP. Cette recommandation a été suivie par le ministère de l'Education Nationale qui ouvrira dix classes de ce type à la prochaine

rentrée. Mais, au-delà de ce cas particulier, nous avons été conduits à réfléchir à la discrimination positive et à ce qu'elle signifie.

Dans la formule de la discrimination positive, le Haut Conseil retient d'abord un vocabulaire adéquat, un terme que nous avons utilisé plusieurs fois, le terme **positif**. Une mobilisation positive comme l'a dit le Premier ministre, une action positive qu'il n'a cessé de demander, paraissent également appropriées. C'est la revendication de la discrimination qui l'est moins.

Pour en comprendre la genèse comme les raisons de l'écarter, il faut faire un double détour par les expériences étrangères et par notre histoire passée. L'expérience étrangère, c'est la traduction en partie fautive de "*l'affirmative action*", conduite pour l'intégration des populations noires aux Etats-Unis, par **discrimination positive** qui donne à ce terme l'onction du succès. Mais on oublie, ce faisant, le contexte particulier de la reconnaissance par les Américains que, loin d'avoir été voulue ou consentie, l'immigration noire a été imposée aux Africains transplantés en Amérique comme esclaves. La politique des quotas qui s'en est ensuivie, s'est imposée comme une dette, une repentance, une réparation. Pourtant l'inconvénient de vouloir riposter aux discriminations négatives qui existent aujourd'hui à l'égard des immigrés, dans les domaines du logement, de l'emploi, ou de la promotion sociale et professionnelle, est de deux ordres. Le premier d'ordre pratique. Sitôt proclamée, la politique instituée des quotas suscite le ressentiment fondé sur une perception de l'injustice. Comment légitimer une promotion "ethnique" au détriment d'une compétence reconnue ? Devant le scandale qu'elle suscite et le tollé qu'elle entraîne, l'ardeur des responsables politiques et administratifs s'éteint très vite. Et la discrimination positive, à peine proclamée, est sans lendemain. On revient au *statu quo ante*, c'est à dire, à l'absence de promotion. Le second inconvénient dans notre République est d'ordre politique et éthique. Comme le dit très bien, la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, les distinctions sociales ne sont fondées que sur la vertu et le talent. Autrement dit, sur les mérites qui comportent toujours une dimension individuelle. Or la politique des quotas ignore la compétence particulière au profit des groupes. Le rétablissement de l'égalité des chances par les politiques publiques intéresse évidemment des territoires et des populations mais celles-ci sont faites pour permettre l'épanouissement et la performance individuelle des citoyens. C'est pourquoi le Haut Conseil à l'Intégration s'est résolument engagé dans la volonté d'accélérer une action publique positive et non d'établir de nouvelles discriminations. Que faut-il pour

conduire une politique positive? D'abord et seulement, d'une volonté et d'une attention. Une volonté de prêter attention aux réussites déjà accomplies, aux performances déjà réalisées, aux succès déjà rencontrés. Un effort pour les distinguer et les rendre visible, une volonté encore pour les étendre, les généraliser, les accélérer. Cette politique positive n'est pas suffisante, car il faut aussi lutter, une par une, contre toutes les discriminations. Mais elle est nécessaire, car elle a été trop longtemps attendue pour refondre la politique d'intégration.

.1.a.1.1.5 La refondation de la politique d'intégration

La dimension civique qui est réintroduite dans l'actuel contrat d'accueil et d'intégration est alors le troisième élément d'une nouvelle politique d'intégration. Nous avons souligné, à l'occasion de nos deux avis, l'attachement que nous portions :

Premièrement, à la **dimension d'une action plus individualisée** attentive aux droits des personnes et non seulement aux groupes ethniques, une dimension individuelle particulièrement importante pour les femmes et pour les jeunes dès lors qu'il s'agit d'intégrer, à égalité, de futurs citoyens ou de promouvoir ceux qui le méritent.

Ensuite, à la **dimension d'une action politique positive** pour favoriser, valoriser et distinguer les réussites conformes à la demande justifiée de nombreux de nos concitoyens d'origine immigrée qui forment déjà une classe moyenne respectable et qui ne souhaite pas être seulement définie en terme d'exclusion.

A ces deux éléments, il faut maintenant ajouter un troisième.

La dimension d'une action contractuelle et d'une responsabilité partagée par lequel l'Etat s'engage à assurer des formations linguistiques, civiques, sociales et professionnelles, mais pour laquelle aussi les contractants s'engagent réciproquement à respecter les lois de la république.

Ces trois dimensions constituent les piliers d'une politique d'intégration sensiblement originale par rapport aux politiques antérieures qui avaient donné lieu à des engagements contradictoires et qu'il est utile d'avoir à l'esprit pour remédier aux impasses passées et dégager les voies de l'avenir.

D'abord réduite à un accompagnement social des travailleurs et de leurs familles censés revenir à terme dans leur pays d'origine, la prise de conscience différée et décalée de la réalité de l'installation à demeure des populations issues de l'immigration a engendré dans le passé des politiques instables qu'on peut résumer schématiquement comme suit.

D'abord **une volonté de pure et simple assimilation des immigrés**. Devant l'échec d'une telle assimilation, une partie de l'opinion mettait en accusation les immigrés eux-mêmes, réputés incapables de s'intégrer à la société française qui voulait bien les accueillir. C'est toute une logique de culpabilisation qui se mettait ainsi en place et qui a pesé, pour commencer, sur les populations issues de l'immigration. Par la suite, cette logique a été retournée contre un autre acteur, la société française, tenue pour coupable, à son tour de pratiquer des discriminations contre les immigrés, discriminations responsables de leur mise à l'écart dans la communauté nationale. Ce retournement spectaculaire a été très loin, jusqu'à **écarter toute perspective d'une politique d'intégration** qui était perdue de vue au profit d'une prise en compte des communautés. Il y a quelques années, le ministre des Affaires sociales n'hésitait pas à déclarer : *"Il faudra réfléchir à une autre conception. Aujourd'hui la question est moins celle de l'intégration que celle de la lutte contre les discriminations. Je ne suis pas sûr que le problème fondamental dont nous ayons à parler ensemble soit celui de l'intégration."*

La mise en place d'une politique de lutte contre les discriminations a abouti à la création du GELD. Mais cette orientation n'a débouché, ni sur des réinvestissements dans des politiques territoriales nouvelles, ni sur la promotion sociale et professionnelle des citoyens, passée sous silence. Ce qu'on appelle aujourd'hui l'échec de la politique d'intégration est le résultat de ce passé. Cet échec n'est pas seulement du aux coups de volant et aux retournements spectaculaires des orientations publiques, mais il appartient aussi au maintien d'une logique de culpabilité et de discrimination, avec laquelle il faut peut-être rompre.

La politique actuelle engagée par le gouvernement a pris la mesure des limites ou de l'échec des politiques antérieures, mais elle devrait maintenant être clarifiée. Car nous en sommes aujourd'hui à refaire un contrat solide où la loi républicaine soit clairement exposée, à intégrer la politique publique dans un effort de politique territoriale, professionnelle et sociale, à lutter contre les discriminations, sans entraîner l'ensemble de la politique d'intégration dans une logique négative. Au moment où va être

mise en place l'Autorité pour l'égalité des droits, il demeure important que soient valorisées les orientations positives contractuelles et promotionnelles de la politique d'intégration.

ANNEXES

ANNEXE 1

Composition du Haut Conseil à l'Intégration

PRESIDENTE

Mme Blandine KRIEGEL

Professeur des Universités

MEMBRES

M. Jean-Marie BOCKEL

Maire de MULHOUSE

Mme Jeannette BOUGRAB

Maître de conférences à Paris I

M. François CHENG

Ecrivain, membre de l'Académie française

Mme Jacqueline COSTA-LASCOUX

Directrice de recherche au CNRS - CEVIPOF

M. Jacky DAHOMAY

Président de l'Association des professeurs de Philosophie de Guadeloupe

M. Khalid HAMDANI

Consultant en ressources humaines

M. Claude IMBERT

Editorialiste à l'hebdomadaire Le Point

M. Yves JEGO

Député de Seine-et-Marne

Maire de Montereau-Fault-Yonne

M. Zaïr KEDADOUCHE

Président de l'Association Intégration France

M. Olivier MONGIN

Directeur de la revue Esprit

Mme Nelly OLIN

Sénateur du Val d'Oise ; Maire de Garges lès Gonesse

Mme Gaye PETEK

Directrice de l'Association ELELE Migrations et Cultures de Turquie

M Sébastien ROCHE

Politologue

Mme Myriam SALAH-EDDINE

Adjointe au Maire, Déléguée à l'action familiale, Droits des femmes à la Mairie de Marseille

Mme Aline SYLLA

Directrice du développement culturel au musée du Louvre

M. Lilian THURAM

Footballeur à la Juventus de Turin

RAPPORTEURS : Mme Mathilde LIGNOT-LELOUP,

Mme Sabine RACZY, M. Frédéric REMAY

SECRETARE GENERAL : M. Jean-Philippe MOINET

CHARGEES DE MISSION : Mme Caroline BRAY,

Mme Amina ENNCEIRI, Mme Marie-José SALIOU

SECRETAIRES : Mme Marie-Jeanne LOIRE,

Mme Premsanthy RATIER.

ANNEXE 2

Visites et déplacements des membres du HCI

03/02/2003	TAVERNY	Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers
26/02/2003	BOBIGNY	Préfecture - Service des étrangers
07/03/2003	EVRY	Marche des femmes Ni putes ni soumises
25/03/2003	MONTROUGE	Plate-forme d'accueil de l'Office des migrations internationales
27/03/2003	MARSEILLE	Séance plénière du HCI Rencontre d'associations
09/04/2003	SEVRAN	Forum sports et transports "Je suis sport dans les transports
11/05/2003	MARSEILLE	Ecole de la deuxième chance
16/5/2003	PARIS	Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie
6/06/2003	ASNIERES	Maison des femmes
3/07/2003	PARIS	Les trophées de la diversité entrepreneuriale remis par Le secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation
19/09/2003	BAGNOLET	Plate-forme d'accueil de l'OMI
30/09/2003	VINCENNES	Conférence de presse FORUM REFUGIES
3/10/2003	ARGENTEUIL	Association SJT Module de formation civique
17/10/2003	BAGNOLET	Visite plate-forme OMI avec M. Borloo, Ministre délégué chargé de la ville et de la rénovation urbaine

15/10/2003	COLOMBES GENEVILLIERS	Visites sites de foyers de travailleurs migrants - AFTAM
31/10/2003	AUBERVILLIERS	Visites sites de foyers de travailleurs migrants - AFTAM
21/10/2003	MULHOUSE	Séance Plénière du HCI Visite de l'Ecole de la 2 ^{ème} chance Visite de l'Ecole du cirque Rencontre d'associations
6/11/2003	BEAUVAIS	Remise des prix du concours « Je crée dans ma cité »

ANNEXE 3

Participation à des colloques

11/03/2003	ASNIERES	Journée des communautés - Forum des rencontres et d'échange
17/06/2003	LILLE	Union sociale pour l'habitat
15/09/2003	VIENNE	Huitième conférence internationale Metropolis « L'immigration sous l'optique d'avantages mutuels des mouvements migratoires »
23/10/2003	ATHENES	Forum des Femmes de la Méditerranée
25/10/2003	PARIS	Colloque du MNEL « Réussir l'intégration : le défi républicain »
07/10/03 15/12/03	BRUXELLES	Réunion du Comité immigration et asile de la Commission Européenne Réseau européen sur les migrations
9-10/10/03	LONDRES	Les politiques d'immigration et d'intégration en France et en Grande Bretagne
14/11/03	MONTPELLIER	Comprendre les discriminations pour agir ensemble localement
18/11/2003	AVIGNON	UNAFO – Journées professionnelles
27/11/2003	BOURG EN BRESSE	Rencontres d'InterAction Ces autres qui dérangent l'action sociale
29/11/03	PARIS	Colloque ADRI « Projet de musée de l'immigration « leur histoire est notre histoire »
2/12/03	PARIS	Rencontre Femmes inter associations « Politique d'intégration : comprendre pour mieux agir avec les acquis »
2/12/03	PARIS	Délégation Générale du Québec : table ronde sur la question de l'intégration

ANNEXE 4

Liste des personnes rencontrées ou auditionnées

L'ensemble de ces auditions ou rencontres a été conduit par les membres du Haut Conseil à l'Intégration qui en séance plénière, en visites organisées, en travail de commissions ou en auditions en petits groupes, ont tenu à recueillir les avis de nombreuses parties prenantes de la question de l'intégration.

Mme	Nadia	ABOUCARA	Responsable hébergement Colombes - AFTAM
M.	Hassan	ABRACH	Directeur de développement et des produits - AFTAM
Melle	Zeynep	ACIKEL	Permanente sociale- ELELE
Mme	Marie-Dominique	AESCHLIMANN	Maire adjoint - Présidente des communautés à Asnières - Mairie d'Asnières
M.	Rachid	AGOUDJIL	Président - Société civile - citoyenneté
M.	Fouad	ALAOUI	Secrétaire général - UOIF
Mme	Solange	ALIDIERES	Direction générale de l'action sociale
M.	Bertrand	ALLEMANNNO	Responsable hébergement FTM Aubervilliers Barbusse - AFTAM
Mme	Nawal	AMAR	Chargée de mission – AFIJ (Association pour faciliter l'insertion des jeunes)
Mme	Fadela	AMARA	Présidente - Fédération nationale de la maison des potes
Mme	Nicole	AMELINE	Ministre déléguée chargée de la Parité et de l'Egalité professionnelle auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
Mme	Nadia	AMIRI	Chercheur - EPHS : Ecole Pratique des Hautes Etudes en Sciences sociales
Mme	Adolé	ANKHRA	Directrice - Femmes inter migrants - ISM
Mme	Jocelyne	ARBONVILLE	Auditeur social - Office des migrations internationales

Mme	Brigitte	ARNAUD	UNION FEMININE CIVIQUE ET SOCIALE
M.	Sylvain	AUGERE	Responsable des réseaux de formation pour l'UIMM (Union des Industries et Métiers de la Métallurgie)
Mme	Renée	AUPHAN	Directeur général de l'Opéra de Marseille
Mme	Clarisse	AVUGNON-BERNIENS	Formatrice - Maison des femmes d'Asnières
Mme	Carmen	BACANY	Principale du Collège WOLF
M.	Fabrice	BASILE	Auditeur social - OMI (Office des migrations internationales)
M.	Olivier	BASSUET	Fédération nationale de la maison des potes
Mme	Françoise	BAS-THERON	IGAS
Mme	Marie	BASUAU	Directrice Adjointe - Association 3MS (Marseille)
M.	Rodolphe	BAUDEMONT	Directeur unité territoriale Hauts de Seine - AFTAM
M.	Dominique	BAUDIS	Président du CSA
Mme	Nejma	BELHADJ	Présidente - ISM/FIA (Inter-Service Migrants Femmes Inter-Associations)
M.	Ali	BEN AMEUR	Directeur - Inter Service Migrant
M.	Marc	BENASSY	Conseiller technique au cabinet du ministre délégué à la Ville auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
M.	Paul	BENAYOUN	Chargé de mission au cabinet de M. BORLOO, ministre délégué à la Ville auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
Mme	Yamina	BENIGUI	Cinéaste/Productrice
Mme	Fatiha	BENNSASOU	Chargée de mission - Fédération de l'U.M.P. de l'Essonne
Mme	Nowal	BENRAMDANE	Mouvement syndical pour la participation et l'égalité : MS
Mme	Farida	BERRABAH	Conseiller technique auprès du Ministre chargé de la parité et de l'égalité professionnelle
Mme	Morgane	BEWYANIWA	Secrétaire – UMP
Mme	Corinne	BIENVENU	Travailleur social AFTAM

Mme	Béatrice	BIONDI	Ministère de la Justice - Bureau d'entraide civile et commerciale
M.	Dominique	BORNE	Doyen de l'inspection générale de l'Education nationale
M.	Miloud	BOUALEM	Club Convergences
M.	Dalil	BOUBAKEUR	Recteur de la mosquée de Paris
M.	Nourredine	BOUBAKEUR	Directeur national en charge de la formation linguistique et de l'emploi – FASILD
Mme	Virginie	BOUJARD	Bureau spécialisé pour l'information juridique internationale
M.		BOUKLOUCHE	Président - Association Bouge qui Bouge
M.	Malik	BOUMEDIENE	Mouvement syndical pour la participation et l'égalité
M.		BOUNABI	Président - Association H (Melun)
Mme	Mina	BOUNOUA	Consultant indépendant
Mme	Pierrette	BOURDIN	Présidente – La Maison des femmes d'Asnières
Mme	Dounia	BOUZAR	Membre du conseil du culte musulman en France
M.		BOUZIRI	Directeur – GENERIQUES (association)
Mme	Céline	BRAILLON	Secrétaire générale adjointe - Conseil national des villes et du développement social urbain (CNV)
M.	Thamis	BREIZ	Président – UOIF
Mme	Claude	BREVAN	Déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain
Mme	Florence	BRISBOUT	Directrice - Centre social de la Castellane
Mme	Claudette	BRODIN	Directrice - AFRIQUE PARTENAIRES SERVICES
M.	Yves	BUANNIC	Fondateur - ENFANTS DU MONDE
M.	Hanafi	CHABBI	Chargé de mission – FASILD
Mme	Christine	CHANSENAY	Direction des affaires civiles et du sceau - Ministère de la Justice
Mme	Hanifa	CHERIFI	

			Médiatrice - Education Nationale - Bureau des Affaires Juridiques
Mme	Lucienne	CHIBRAC	Chef du service Action sociale - SSAE
M.	Guillaume	CHMITT	Responsable de l'Opéra de Marseille
Mme	Nadia	CIVIALE DRIS	Education nationale
Mme	Véronique	CLAVIER	Magistrat aux affaires familiales - Tribunal de Grande Instance
M.	Aydin	COBAN	Président - Centre Culturel Kurde
Mme	Michelle	COUCHESNE	Ministre des relation avec les citoyens et l'immigration du gouvernement du Québec.
Mme	Zakia	COUDERC	Directrice – La Maison des femmes d'Asnières
Mme	Colonna	D'ISTRIA	Directrice de la DRAILLE - Association d'accueil et d'hébergement d'urgence
M.	Sylvstre	D'ALMEIDA	Président - Association Repères identités
M.	Jean	DANIEL	Directeur du Nouvel Observateur
M.	Farid	DAOUD	Conseiller à l'emploi - MSEP
M.	Henri	DARDEL	Directeur régional - FASILD (Provence Alpes Côte d'Azur)
Mme	Rachida	DATI	Conseillère technique au cabinet du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés
M.	Jean	DAVID	Conseiller - Ministère de l'Education Nationale, chargé de l'Enseignement scolaire
M.	Dominique	de CALAN	Délégué général Adjoint - UIMM
Mme	Alix	de la BRETESCHE	Conseillère technique au cabinet de M. du Ministre de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
Mme	Marie-Pierre	DE LIEGE	Secrétaire générale du CNV
Mme	Diane	DELABOULAYE	Responsable de Programmes AFTAM
M.	Gérard	DELACROIX	Président AFTAM
M.		DELANNOY	PAIC de Sevran

Mme	Isabelle	DELEU	Conseillère technique au cabinet de la Secrétaire d'Etat chargé de la Lutte contre la précarité et l'exclusion
M.	Max	DELFINO	Directeur Pédagogique - Ecole de la deuxième chance
M.	Mohamed	DENDANE	Responsable Mission Locale - Association Espace Le Moulin - SEMAPHORE
Mme	Marie-Claude	DESJARDIN-LALOY	RATP - Politiques transversales Projets et Innovation - RATP
M.		DESRUMEAUX	Délégué général - UNAF0
M.	Moussa	DIARRA	Résident FTM Aubervilliers Fillettes AFTAM
M.	Amar	DIB	Club Convergences (association)
M.	Claude	DILAIN	Maire de Clichy-sous-Bois et Vice Président du CNV
Mme	Sonya	DJEMNI-WAGNER	SAEI : Service des Affaires européennes et internationales
M.	Dogad	DOGOVI	Fondateur – AFRICAGORA (association)
Mme		DOKHELAR	Référendaire à la Cour des Comptes -
Mme	Carmen	DUARTE	Juriste - France Terre d'Asile
M.	Jacques	DUPOYER	Président - UNAF0
M.	Hakim	EL GHISSASSI	Directeur de publication - LA MEDINA Magazine
M.	Mohamed	EL HAYATE	Je crée dans ma cité -
M.	Khalid	EL KANDILI	Conseiller au Ministère des Affaires étrangères -
M.	Driss	EL YAZIMI	Délégué général – GENERIQUES (association)
M.		EVESQUE	Directeur - 3MS Ingénierie, médiation, formation
M.	Hubert	FALCO	Secrétaire d'Etat aux personnes âgées -
M.	Jean-Paul	FAUGERE	Directeur de Cabinet du Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la solidarité
M.	Jacques	FAVRE	Directeur du Pôle Entreprise - Ecole de la deuxième chance (Marseille)
Mme	Véronique	FAYET	

			Adjoint au Maire de Bordeaux et Vice-président du CNV
M.	Hassan	FEKKAR	Directeur du centre de mineurs en difficulté LAO de Taverny – Val d'Oise
Mme	Bétoule	FEKKAR-LAMBIOTTE	Présidente - Terres d'Europe
M.		FELLOUZ	Président de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme - CNDH
M.	Amo	FERHATI	Conseiller au cabinet de la Secrétaire d'Etat au Développement Durable
Mme	Nathalie	FERRET	Présidente - GISTI
M.	Daniel	FERRY	Directeur Opérationnel IDF AFTAM
M.	Daniel	FERRY	Directeur Opérationnel IDF AFTAM
M.	François	FILLON	Ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la solidarité
Mme	Esther	FOUCHIER	Présidente - Forum Femmes Méditerranées (Marseille)
Mme	Hélène	FRANJOU	Présidente du GAMS
M.	Jean	GAEREMINCK	Directeur de la DPM - Direction des populations et des migrations du ministère des Affaires sociales
Mme	Françoise	GASPARD	Maître de conférences - Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales - Maison des Sciences de l'Homme
M.	Stéphane	GATIGNON	Maire de Sevran
M.	Jean-Claude	GAUDIN	Sénateur-Maire de Marseille
M.	Marc	GENTILINI	Président - Croix rouge française
Mme	Isabelle	GILLETTE - FAYE	Directrice - GAMS
M.	Alain	GLUTRON	Directeur - Lycée Professionnel, la Floride
M.		GOEPFERT	Directeur- Ecole de la 2ème chance
M.		GOUCHON	CFAI RHONE
M.	Ziad	GOUDJIL	Porte-parole - Association France Fraternités
M.		GREGORY	Directeur - ESPACE ALPHA

Mme	Brigitte	GRESY	Chef du service des droits des femmes et de l'égalité – Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la solidarité
M.	Luc	GRUSON	Directeur ADRI
M.	Claude	GUEANT	Directeur de Cabinet du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales
Mme	Christine	GUILLEMAUT	Trésorière - Femmes contre les intégrismes
M.		HAFEZ	LA MEDINA Magazine
M.	Fodhil	HAMOUDI	Secrétaire - Cercle réflexion citoyens
M.	Jean-Jacques	HARDEL	Chambre des métiers
M.	Said	HASANE HACHIM	Communauté comorienne de Nice
Mme		HENOCQUE	Directrice adjointe - ASSFAM
Pr	Roger	HENRION	Membre de l'Académie de Médecine
M.	Pierre	HENRY	Directeur Général - France Terre d'Asile
Mme	Madeleine	HERSENT	Directrice - ADEL
M.	Jean-Michel	HÔTE	Secrétaire général - Fondation nationale de gérontologie
M.		HUYLBRECHTS	Cité des la réussite
Mme	Simone	IFF	Présidente - CAMS (Commission pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles)
M.	Yazid	IRDOUMI	Président - Association Franco-berbère AWAL
Mme		JAMA	Directrice - Association Voix de femmes
M.	Karim	KARAOUI	Cabinet du Premier Ministre
Mme		KAYSER	Présidente - Femmes contre l'intégrisme
M.	Kamel	KEBTANE	Recteur de la mosquée de Lyon
M.		KEITA	Association nationale pour la citoyenneté et la prévention
M.	Kacim	KELLAL	Secrétaire nationale pour la cohésion nationale

à l'UMP

Mme	Astrid	KELLER	Formatrice - Maison des femmes d'Asnières
M.	Charles	KERCHOUCHE	Conseil en organisation et stratégie - UMP - MSEP
Mme	Bariza	KHIARI	Elue PS -Vice-Présidente du Mouvement pour une Citoyenneté active
M.	Karim	KHOUKHI	Secrétaire général des juristes de France
Mme	Fatima	LACHKAR	Présidente - Association les Nanas Beurs
M.	Daniel	LAMAR	Directeur général - AFIJ
M.	Jean-François	LAMOUR	Ministre des sports
M.	Jean-Paul	LE DIVENAH	Directeur de Cabinet auprès du Secrétaire d'Etat aux personnes âgées
Mme		LE FEVRE	Directrice générale adjointe - FASILD
M.	Yann	LE FORMEL	Organisation syndicale CGT- FASILD
Mme	Julie	LE GOFF	Organisation syndicale CFDF- FASILD
M.		LE MAZIER	CFAI - de la SARTHE
Mme	Safia	LEBELI	Fédération Nationale de la Maison des Potes
Mme		LEBLOND	Directrice - ASSFAM
M.	André	LEBON	Chef de la mission des études et de la statistique - DPM
M.		LEMAIN	Institut de l'environnement urbain
M.	Philippe	LEMONTEY	Président de la Première Chambre Civile de la Cour de Cassation
M.		LESAY	Président Inter Service Migrant
M.	Bernard	LOCHE	Journaliste FR3 (Saga-cités)
M.	Patrice	LOVISA	Responsable d'unité - RATP
M.	Patrick	LOZES	Senior Medical Manager
Mme	Anna	LYNN-RODRIGUEZ	Directrice du recrutement - Ecole de la deuxième chance

M.		MADRANGE	Ministère de la ville
Mme	Céline	MANCEAU	Directrice du CCEM
M.		MARGARIA	Conseiller au ministère de l'Education nationale
M.	Jean-Claude	MARTIN	Association Fais moi rêver
Mme	Hélène	MARX	Chef du Projet : Violences urbaines et citoyenneté - MCRS – Maison de Quartier Busserine
Mme	Emmanuelle	MASSALVE	Informations juridiques internationales - FCI
Mme	Gislaine	MATRINGE	Conseiller technique au cabinet du Ministère de l'Education Nationale
M.	Abbas	MEGNASI	Je crée dans ma cité
Mme	Zoubida	MEGUENNI	Fondatrice - Présidente SHEBBA
Mme	Fadela	MEHAL	Déléguée régionale du FASILD (Languedoc-Roussillon)
M.		MEKACHERA	Secrétaires d'état aux anciens combattants
Mme	Loubna	MELIAN	Fédération Nationale de la Maison des Potes
Mme	Erika	MELLAERTS	Responsable hébergement FTM Aubervilliers Fillettes AFTAM
Mme	Hélène	MEUNIER	Auditeur social de l'OMI
M.		MEYNIEUX	CFAI
Mme	Marthe	MEYRAND	Ministère des Affaires Etrangères - Mission Femmes françaises à l'étranger
Mme	Michèle	MEZARD	Docteur Médecins du Monde
M.	Maurice	MICHEL	IGAS
Mme	Gaëlle	MIEL	Forum Mondial de sport
Mme		MIHOUBI-VETTER	Responsable BRRJI
Mme	Juliette	MINCES	Sociologue et anthropologue
M.	Igor	MITROFANOFF	Conseiller au Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la solidarité

Mme	Fatiha	MLATI	Chef de service de la structure d'insertion professionnelle – France Terre d'Asile
M.	Gérard	MOISSELIN	Directeur adjoint de Cabinet du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés
M.	Rachid	MOKRANE	Conseiller technique auprès du Secrétaire d'Etat aux PME, Commerce, Artisanat
M.	Claude	MONCORGE	Docteur - Médecins du Monde
M.	Patrick	MONY	Directeur GISTI
Mme	Nicole	MORA-KORYTOWSKI	Adjointe - OMI
M.	Affet	MOSBAH	Relations Presse Publiques - CMC
M.	Pierre-François	MOURIER	Conseiller auprès Ministre délégué chargé de l'enseignement scolaire
M.	Nordine	NACHITE	Président - Association Médiateurs locaux de l'Oise
Mme	Anne-Marie	NARBOT	Directrice – Service social d'aide aux émigrants
M.	Jean-Louis	NEMBRINI	Conseiller auprès du Ministre de l'éducation nationale
M.	Benoît	NORMAND	Cabinet du Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
Mme	Maria	NOWAK	Présidente de l'association pour le droit à l'initiative économique - ADIE
M.	André	NUTTE	Directeur de l'Office des migrations internationales
M.	Mohan	OUAHRAM	Association Limited people
M.	Jean-Marie	OUDOT	Directeur Général AFTAM
Mme	Fatima	OULDKADDOUR	Directrice - SCHEBBA
M.		OUSSEDIK	Président - Centre social de la Castellane
Mme	Sarah	OUSSEKINE	Présidente - Voix d'elles rebelles
M.		PABEAU	CFAI - AFORP
M.		PALISSON	CFAI - CENTRE
M.	Camille	PASCAL	CSA

M.		PAUTI	Président - ASSFAM
M.		PELISSIER	Président - SONACOTRA
M.		PELLET	Chargé de mission auprès du Président de France Télévision
Mme	Eliane	PERASSO	Avocate au barreau de Marseille
Mme		PERRUQUE	Directrice - EPFF : Espace Pédagogie Formation France
Mme	Françoise	PHILIPPE-RAYNAUD	Service des Droits des Femmes et de l'égalité (SDFE)
M.	Michel	PICAVET	Directeur de Education Protection Insertion Sociale (Marseille)
M.		POMEL	Directeur de cabinet du Ministre délégué auprès du Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
M.	Marc	POTTIER	Attaché culturel de l'Ambassade de France au Portugal
M.	Michel	POULET	Général de corps d'armée -Commandant la formation de l'armée de terre
M.	Marcel	QUILLEVERE	Directeur adjoint de l'Opéra de Marseille
M.	Paul	QUIN	Adjoint au Maire - Président - Ecole de la deuxième chance
Mme	Claude	RACK	Délégation Générale à l'Emploi et Formation Professionnelle
M.	Mimoun	RAMDHANE	Résident FTM Aubervilliers Barbusse AFTAM
Mme	Christine	RAMEL	Présidente - Association Femmes Contre les Intégrismes
Mme	Stéphanie	RAMET	CIDF
Mme	Christelle	RASPOLINI	FNMP
Mme	Haciba	REDJDAL	Directrice - Association SHEBBA (Marseille)
Mme	Danielle	REFUVEILLE	Conseillère technique au cabinet du Ministre délégué auprès du Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité

M.	Jean	REIFFERS	Président - Ecole de la deuxième chance (Marseille)
Mme	Ingrid	RENAUDIN	FNMP
M.		RIBS	PDG - FRANCE TERRE D'ASILE
M.	Florence	RICHARD	Conseiller en affaires sociales du Premier Ministre
Mme	Chantal	RISSER	Maire Adjoint - Déléguée à la politique de la Ville à la Ville de Mulhouse
Mme	Nathalie	ROBERT	Directrice de la Mission Locale de la CIOTAT
M.	Yvon	ROBERT	Chef de service - IGAENR
M.	Pierre	ROGER	CATRED
M.	Ahmed	ROUADJIA	Directeur/Chercheur - GRSEM (Groupe de Recherche Sociologique et d'Etudes Migratoires)
M.	Sid	ROUIS	Dirigeant du Phare - Expert traducteur à la cour d'appel de PARIS
M.	Olivier	ROUSSELLE	Directeur général - FASILD
M.	Emmanuel	ROY	Inspecteur de l'Education Nationale au cabinet du Ministre de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche
M.	Mustapha	SAADI	Président - Coordination des berbères de France
M.	Yazid	SABEG	Président - CS Communication et Systèmes
M.	Ali	SAID	Cadre export
Mme	Tokia	SAIFI	Secrétaire d'Etat chargée du Développement durable
Mme	Hassina	SALHAOUI	Directrice - Revue SALAMA
M.	Omar	SAMOALI	Directeur - OGMF - Hôpital Paul Brousse
Mme	Martine	SCHILLING	Coordinatrice Mission Générale d'Insertion de l'Education Nationale - Collège WOLF
M.	Thierry	SECCIA	AFIJ
M.	Philippe	SEGUIN	Ancien ministre, Conseiller Maître à la Cour des Comptes
M.	Alain	SEKSIG	Ministère de l'Education nationale

Mme	Salama	SELEMBA-MBENG	
M.	Richard	SENGHOR	Conseiller technique - Cabinet du Premier Ministre
M.	Louis Mohamed	SEYE	MSEP
M.	Diade	SIDIBE	Résident FTM Aubervilliers Fillettes AFTAM
Mme	Patricia	SITRUK	Conseillère technique au cabinet de M. FILLON
Mme	Samia	SMAÏL	MSEP
Mme	Lise	SOURBIER-PINTER	Chargée de mission - Ministère de la Défense
M.	Jacques	STEWART	Président - CIMADE
M.	Bruno	STURLESE	Sous-Directeur de la négociation - Ministère de la Justice – Service des Affaires Européennes et Internationales
M.		TABOUREUX	CFAI - SIFOR OISE
M.	Aziz	TABOURI	Directeur Adjoint - Inter Service Migrant
M.	Bernard	STASI	Président de la Mission de préfiguration de l'Autorité de lutte contre les discriminations
Mme		TEILLER	Direction des affaires civiles et du sceau - Ministère de la Justice
Mme		TERRASON	Présidente - CATRED
Mme		THALABARD-GUILLOT	Chargée de mission - Ministère des Affaires sociales - Service des droits des femmes et de l'égalité
Mme	Brigitte	THEVENIEAU	Directrice – Direction accueil - FASILD
M.	Bernard	THORETTE	Général - Chef d'Etat Major de l'Armée de Terre
M.	Joël	THOREVAL	Secrétaire général de la CNDH
Mme	Dominique	TORRES	Présidente - CCEM : Comité Contre l'Esclavage Moderne
M.	Jacques	TOUBON	Ancien Ministre, Président de la mission de préfiguration du Centre de ressources et de mémoire de l'immigration

M.	Gérard	TREVE	Inspecteur de l'Académie des Bouches du Rhône
Mme	Michèle	TRIBALAT	Démographe - INED
Mme	Ketty	TZITZIKOSTA	Présidente UNESCO CENTER for women and peace in the Balkan countries
M.	Lionel	URDY	Directeur Général - Ecole de la deuxième chance
M.	Claude	VALENTIN-MARIE	Directeur - GELD
Mme	Marie-Claire	VALLAUD	Directrice - Centre d'hébergement des mineurs isolés
Mme	Farida	VERHAEGHE	Présidente d'associations
M.		VERNIERS	Avocat au barreau de Marseille
Mme	Dominique	VERSINI	Secrétaire d'Etat chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion
Mme	Arlette	VIALLE	Chef de la délégation régionale de Paris-Sud - OMI
M.		VINCENT	Ministère des sports
M.	Jacques	WALQUENART	Responsable prévention urbaine - RATP
M.	Saïd	ZAMOUN	Membre actif - Association banlieue - Médiation citoyenneté
Mme	Rozika	ZIANE	Conseillère Emploi insertion
Mme	Béatrice	ZWEC	Directrice d'association

- **Liste des sigles utilisés**

ADEL	Agence pour le développement de l'économie locale
ADRI	Agence de développement des relations interculturelles
AFIJ	Association pour faciliter l'insertion des jeunes
AFTAM	Association d'accueil et de formation
ASSFAM	Association service social familial migrants
BSIJI	Bureau spécialisé pour l'information juridique internationale
CAMAF	Comité d'aide aux migrants âgés en France
CATRED	Colectif des accidentés du travail handicapés et retraités pour l'égalité des droits

CFAI	Centre de formation des apprentis de l'industrie
CIDF	Centre d'information des droits des femmes
CIMADE	Service oecuménique d'entraide
CNV	Conseil national des villes
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGEFP	Direction générale de l'emploi et la formation professionnelle
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DPM	Direction de la population et des migrations
EPFF	Association Pédagogique formation France
EPHS	Ecole pratique des hautes études en sciences sociales
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FCI	Femmes contre les intégrismes
FNMP	Fédération nationale des maisons des potes
GAMS	Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles
GELD	Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations
GISTI	Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'EN et de la recherche
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISM	Inter service migrants
MSEP	Mouvement syndical pour la participation et l'égalité
OGMF	Observatoire gérontologique des migrations en France
OMI	Office des migrations internationales
SAEI	Service des affaires européennes et internationales
SSAE	Service social d'aides au émigrants
UIMM	Union des industries et des métiers de la métallurgie
UNAFO	Union des professionnels de l'hébergement social
CCEM	Comité contre l'esclavage moderne

ANNEXE 5

Sources bibliographiques

I Les droits des femmes issues de l'immigration

Rapports officiels, études, colloques et articles

- *Les femmes de l'immigration face aux discriminations sexistes, racistes, sexuelles*, actes du colloque national organisé par le FASILD et le secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, 22 novembre 2001
- *Femmes de l'immigration face aux discriminations sexistes, racistes, culturelles*, La lettre du FASILD, n°57, septembre 2002
- Conseil économique et social, *Femmes immigrées : répondre au double défi de l'émancipation et de l'intégration, vaincre la double discrimination*, contribution présentée par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes dans le cadre du rapport de la Commission spéciale du Plan sur « Les défis de l'immigration future », décembre 2003
- Mission de recherche « Droit et justice », *L'étranger et le droit de la famille, pluralité ethnique, pluralisme juridique*, sous la direction de Philippe KAHN, La documentation française, juillet 2001
- Conseil national pour l'intégration des populations immigrées, *Le statut personnel et l'intégration sociale culturelle et nationale*, rapport et avis, octobre 1999
- Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le Monde Turco-Iranien, *L'immigration turque au féminin*, rapport du colloque organisé par Elele, N°21, 1996
- Elele, *Honneur et violences, fatalité ou conjoncture pour les femmes turques ?*, Colloque de l'Unesco, 1997

- Brigitte GRESY, chef du service des droits des femmes et de l'égalité, *Les femmes de l'immigration*, texte de son audition au HCI, décembre 2002
- GIP ADRI, *Les droits des femmes issues de l'immigration*, revue de presse, document de travail, février 2003
- Service des droits des femmes et de l'égalité, *Les femmes victimes de violences conjugales : le rôle des intervenants sociaux*
- Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, groupe de travail sur la polygamie, novembre 2000
- Béatrice de la CHAPELLE, *Bref essai d'évaluation du phénomène polygame en France*, Notes et documents n°30 de la Direction de la population et des migrations, octobre 1996
- Nacira GUENIF SOUILAMAS, *Des « beurettes » aux descendantes d'immigrants nords-africains*, Grasset, 2000
- *Entre discriminations et construction de soi, l'expérience des jeunes femmes héritières de l'immigration dans leur rapport à l'emploi*, Centre d'analyse et d'intervention sociologique, EHESS, sous la direction de Ahmed Boubeker, décembre 2002 (étude commandée par le Service des droits des femmes et de l'égalité et le FASILD)
- *La double discrimination à raison du sexe et de la race ou de l'origine ethnique : approche juridique*, Marie Thérèse Lanquetin (IRERP, Université Paris X Nanterre), Convention de recherche FASILD, Service des droits des femmes, décembre 2002
- *Insertions segmentées et discriminations des femmes immigrées et des jeunes femmes d'origine étrangère dans l'accès à l'emploi*, Laurence Roulleau-Berger, Mohamed Ould-Mebarek, Fasild, juin 2001
- Migrations Etudes n°104, *Les femmes migrantes et la création d'activité*, janvier 2002, Adri
- Migrations Etudes n° 101, *Petits métiers urbains au féminin ou comment échapper à la précarisation ?*, septembre-octobre 2001, Adri

- *Migrations et Economie : pour une valorisation de l'apport économique des femmes migrantes dans les Etats membres de l'UE*, Pinar Hukum, Didier Lesaout, Wiem Yalaz, Groupe d'Appui France du Forum des Migrants de l'UE
- *L'excision*, Françoise Couchard, Collection « Que sais-je », n° 3686 PUF octobre 2003

Contributions des associations

- Association Femmes contre les intégrismes, *Guide pratique d'information sur les droits des femmes étrangères ou d'origine étrangère*, juin 2002,
- Association France Terre d'asile, Carmen DUARTE, *La lutte contre la traite des êtres humains, les modèles italien et belge*, revue Proasile n°7, novembre 2002
- Association Voix de femmes, bilan d'activité 2001
- Forum femmes méditerranée, Esther FOUCHIER, texte de son audition par le HCI, mars 2003
- Association Elele – Migrations et cultures de Turquie, *la violence n'est pas une fatalité : agissons !*, 2002

Etudes et rapports d'autres pays

- Marie-Claire FOBLETS (sous la direction de), *Femmes marocaines et conflits familiaux en immigration : quelles solutions juridiques appropriées ?*, Antwerpen, Maklu, 1998.
- Ligue marocaine démocratique pour les droits de la femme, *Les droits de la femmes marocaine et le code du statut personnel*, étude, mai 2000
- Marian Wijers et Lin Lap-Chew, *Trafficking in women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic labour and Prostitution*, Preliminary Report, Netherlands, october 1996

II La promotion sociale des jeunes issus des quartiers en difficulté

- *Mondes et territoires de la ségrégation scolaire*, sous la direction de Jean-Paul Payet, mai 2002, Université Lumière Lyon 2, réseau ARIESE
- *Ecole, Ville, Ségrégation, la polarisation sociale et ethnique des collèges dans l'académie de Bordeaux*, Georges Felouzis, Françoise Liot, Joëlle Perroton, juin 2002, CADIS-LAPSAC, programme « « Mixité urbaine et ségrégation à l'école » »
- *Non scolarisation, déscolarisation et scolarisation partielle des migrants : les obstacles institutionnels à l'accès des enfants et des adolescents nouvellement arrivés en France à une scolarité ordinaire*, sous la direction de Claire Schiff, mars 2003, Programme interministériel de recherche sur les processus de déscolarisation 2000-2003
- *Ville- Ecole- Intégration n°132, Prévenir les ruptures scolaires*, mars 2003
- *L'insertion professionnelle des jeunes, l'emploi sous contrats aidés*, supplément Actualités sociales Hebdomadaires, mars 2003
- *L'insertion des jeunes d'origine étrangère*, rapport 2002 du Conseil économique et social présenté par Mouna Viprey
- *"Entreprises et entrepreneurs issus de l'immigration maghrébine: de la stigmatisation à la promotion sociale"*, sous la direction de Mohamed Madoui, juin 2003 pour le Fasild.
- *Les défis de l'immigration future*, rapport 2003 du Conseil économique et social présenté par Michel Gevrey
- *Identification des discriminations dans l'accès à l'emploi des diplômés du supérieur issus de l'immigration"*, Victor Borgogno, Alain Frickey, Jean-Luc Primon et Lise Vollenweider-Andresen, URMIS (Unité de recherche migrations et société, octobre 2003.

ANNEXE 6

Audition du Professeur HENRION relative aux mutilations sexuelles féminines et aux mariages forcés⁴⁹

Mutilations génitales féminines, mariages forcés et leur corollaire, les grossesses précoces sont des pratiques traditionnelles qui mettent en danger la santé des femmes et des enfants, parfois leur vie, et constituent une indiscutable atteinte à leur dignité. Si l'on peut en comprendre les motivations, il est difficile de tolérer que de tels actes se perpétuent dans notre pays.

1 Les mutilations génitales féminines

Pour bien comprendre les conséquences des mutilations génitales féminines sur la santé physique et mentale des jeunes femmes, il est nécessaire de rappeler les différentes sortes de mutilation, leur mode opératoire ainsi que quelques notions d'anatomie et de physiologie.

Les différentes sortes de mutilations

L'Organisation Mondiale de la Santé décrit quatre sortes. En pratique, on peut distinguer l'excision et l'infibulation.

L'excision est l'ablation plus ou moins complète du clitoris et des petites lèvres, mutilation surtout pratiquée par des sociétés vivant en Afrique de l'Ouest. L'orifice du vagin reste ouvert. Les rapports sont difficiles mais possibles.

L'infibulation est l'ablation du clitoris et des petites lèvres complétée par la section des grandes lèvres dont les deux moignons sont rapprochés bord à bord de telle façon qu'il ne persiste plus qu'une minuscule ouverture pour l'écoulement des urines et des règles, pertuis de la taille d'un crayon ou même plus petit. Cette variété d'infibulation est observée en Afrique de l'Est. Un type particulier se rencontre en Afrique de l'Ouest, notamment au Mali, consistant à mettre à vif la partie interne des

⁴⁹ Ceci est le texte rédigé par le Professeur HENRION à l'occasion de son audition par le HCI (version transmise le 25 mai 2003)

grandes lèvres rapprochée ensuite bord à bord. Dans l'un ou l'autre cas, le résultat est le même : la vulve a disparu, remplacée par une cicatrice fibreuse et dure. Les rapports sont impossibles.

Lorsque la femme se marie, la cicatrice doit être incisée. Au pays d'origine, c'est une matrone ou le mari qui « ouvre sa femme » avec un instrument coupant le jour même du mariage. Dans les cas plus heureux, l'incision est faite en milieu hospitalier. C'est la « désinfibulation » ou « introcision ». Dans les moins heureux, c'est le mari qui déchire progressivement sa femme et un rapport complet n'est possible qu'après des semaines ou des mois de tentatives infructueuses. En Occident, certaines femmes consultent enceintes sans avoir jamais été pénétrées. La fécondation a eu lieu au travers de l'orifice existant. Pour que l'accouchement puisse se faire, on doit alors inciser la cicatrice. Après l'accouchement, le mari demandera parfois que la femme soit « recousue » à ses dimensions.

Les mutilations sont effectuées à tout âge : à la naissance, pendant la petite enfance, à l'adolescence, parfois juste avant le mariage ou même après la naissance du premier enfant. Cela dépend de l'ethnie considérée et peut varier dans une même ethnie d'une génération à l'autre. En général, la mutilation a lieu avant la première menstruation entre 4 et 12 ans.

Une variante redoutable consiste à gratter les parois vaginales ou à introduire des substances corrosives dans le vagin, ce qui laisse des cicatrices indélébiles.

Le mode opératoire

Les mutilations sexuelles sont habituellement faites par une femme âgée appelée « exciseuse » ou « coupeuse de clitoris » dont le métier est lucratif. Elle n'a aucune connaissance. Elle utilise pour l'intervention des instruments variés : couteau, lame de rasoir, morceaux de verre. La fillette, non anesthésiée, est écartelée et solidement tenue pendant quelle officie. Pour favoriser la cicatrisation, elle applique sur la plaie des compositions à base d'herbes, de boue, de cendre, de bouse de vache. Pour obtenir la coalescence des grandes lèvres, les jambes de l'enfant sont ficelées de façon à empêcher tout mouvement. Miction et défécation se font ainsi in situ, pendant la durée de l'immobilisation, soit trois à quatre semaines.

L'anatomie et le rôle du clitoris et de la vulve

Le clitoris est un organe très vascularisé et extrêmement sensible. Outre un riche plexus veineux et des artères, le clitoris, zone érectile, est formé de corps caverneux destinés à se remplir de sang. De même, dans les petites lèvres se situent de part et d'autre de l'orifice du vagin les bulbes vestibulaires, corps spongieux gorgés de sang. D'autre part, au niveau du gland siègent les corpuscules de Krause-Finger, récepteurs particulièrement sensibles dont le rôle érogène est important. Enfin, au niveau du tiers inférieur du vagin, existent de part et d'autre de la vulve, les glandes de Bartholin dont le canal excréteur s'ouvre dans le sillon nympho-hyménéal et dont la sécrétion est faite pour lubrifier les voies génitales et faciliter les rapports. On comprend aisément que les mutilations sexuelles aient des conséquences désastreuses et provoquent des complications.

1-2 Les complications

Elles découlent des faits exposés ci-dessus.

Les complications immédiates

Elles sont parfois dramatiques.

la douleur très violente est intolérable. Associée à la peur et à l'angoisse ressenties par la fillette, elle peut entraîner un état de choc grave. Cette douleur, à l'origine de mouvements de défense, peut provoquer des gestes maladroits de l'opérateur créant des blessures supplémentaires des organes voisins : périnée postérieur, vagin, urètre ;

l'hémorragie, toujours importante et difficile à contrôler, peut être mortelle ;

l'émission d'urine sur la plaie occasionne de vives brûlures et parfois une rétention d'urine réflexe.

Les complications secondaires

Elles sont essentiellement liées à des infections dues aux très mauvaises conditions d'hygiène de l'intervention, à la nature des pansements utilisés, à l'immobilisation prolongée de la fillette qui baigne dans ses urines et ses excréments. Ces infections peuvent :

rester locales à type d'abcès ou de phlegmon ;

s'étendre à la partie haute de l'appareil génital, atteindre le péritoine pelvien et être source d'une pelvipéritonite, détruire la muqueuse et obturer la lumière des trompes, rendant la femme stérile ;
diffuser et entraîner gangrène gazeuse et septicémie mortelles.

D'autres complications infectieuses sont particulièrement redoutables en raison de l'emploi d'instruments parfois souillés de terre ou de sang mis au contact de vastes plaies représentant autant de portes d'entrée : le tétanos, l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH), et à moindre degré celle par le virus de l'hépatite B ou C. Les mutilations sexuelles ou surtout les sections secondaires de la cicatrice fibreuse avant les rapports forcés contribuent probablement à l'extension de l'épidémie de sida en Afrique.

En cas d'infibulation, à l'apparition des règles peut se développer un hémato-colpos, collection de sang derrière la cicatrice, distendant successivement le vagin, puis l'utérus, voire les trompes, à l'origine de violentes douleurs, d'infection, d'endométriose, maladie source de stérilité.

Les complications à long terme

Elles sont d'autant plus graves que les voies génitales ont été plus largement réséquées. Les mutilations sexuelles laissent des séquelles. On connaît les conséquences sociales de la stérilité en milieu africain où le statut de la femme est subordonné à la possibilité d'avoir des enfants et au nombre d'enfants qu'elle peut mettre au monde. La vie sexuelle de la jeune femme est également très perturbée. On lui a « volé sa féminité ». Elle souffre de douleurs pelviennes chroniques, de douleurs au moment des règles (dysménorrhée), de frigidité, de douleurs lors des rapports (dyspareunie), d'anorgasmie. En cas d'infibulation, les urines et les règles s'écoulent d'autant plus mal que l'orifice laissé est plus petit.

On a décrit des kystes sous-cutanés douloureux, appelés dermoïdes car contenant de la peau et des poils malencontreusement inclus à l'intérieur de la cicatrice. Par ailleurs, les infections urinaires chroniques sont fréquentes avec bactériurie persistante (25 à 30% des cas) et peuvent à terme léser la fonction rénale.

Outre ces complications physiques, on note de sévères conséquences psychiatriques, notamment des crises d'angoisse, des dépressions avec parfois tendance suicidaire.

Les complications obstétricales

Elles sont de trois sortes. Les unes sont directement liées aux mutilations sexuelles : les dystocies de dégagement de la tête du fœtus qui s'observent à la phase terminale de l'accouchement. Les autres sont liées à la précocité des grossesses et à l'immaturation des voies génitales : anomalies de la contraction utérine (dystocie dynamique) et anomalies de la descente de la tête du fœtus dans le bassin maternel (dystocie d'engagement). Les conséquences de ces complications sont différentes selon que la jeune femme est suivie et accouche en France ou en Afrique.

En France, les lésions sont essentiellement des déchirures du périnée antérieur ou postérieur au moment du dégagement, ces dernières étant parfois complètes et compliquées avec lésions du rectum, malgré de larges épisiotomies. Bien réparées, elles n'ont en général pas de conséquences fâcheuses. Lorsque la femme a subi une infibulation, la cicatrice fibreuse doit être incisée, en cours de travail, sous contrôle de l'index introduit dans l'orifice inférieur.

En dehors de ces déchirures, il existe cependant des cas où un léger rétrécissement du bassin à l'origine d'une disproportion entre la tête du fœtus et le bassin osseux de la mère, associé aux lésions scléreuses de la vulve, nécessite une opération césarienne qui pose d'autres problèmes délicats.

Si l'obstétricien n'intervient pas, l'enfant risque de souffrir, de mourir in utero ou de présenter de graves séquelles psychomotrices. La mère risque une rupture utérine ou de graves déchirures périnéales.

En revanche, infliger une césarienne à une jeune africaine dont on sait qu'elle aura d'autres grossesses, est une lourde responsabilité. L'existence d'une cicatrice sur l'utérus fait redouter la possibilité d'une rupture de cette cicatrice lors d'une grossesse ultérieure, rupture très grave pouvant être mortelle en brousse. Elle fait redouter également l'éventualité d'une ligature des trompes nécessitée par le très mauvais état de l'utérus, lors d'une césarienne ultérieure, ce qui contribuera à la répudiation de la femme.

Si l'indication de césarienne est formelle, on se heurte parfois à l'opposition des hommes de certaines ethnies, notamment maliennes. Force est alors d'avoir recours soit à un marabout qui règle habituellement le

problème, soit au procureur de la République qui délivre l'autorisation d'opérer. Les tractations avec le mari doivent être faites par un homme. Rappelons que « la loi Kouchner » du 4 mars 2002 sur le droit des malades et la qualité du système de santé fait obligation absolue, non seulement d'informer la patiente mais, en principe, de se conformer à ses désirs.

En Afrique, l'infibulation ne permet pas l'examen par toucher vaginal et le déroulement du travail n'est que peu contrôlé. On observe des souffrances et des morts fœtales. Si le travail se prolonge abusivement, peut se produire une nécrose des tissus séparant vessie et vagin due à la pression de la tête sur le rebord osseux du pubis, créant une escarre qui tombe et laisse subsister une fistule vésico-vaginale se révélant au 10 ou 12ème jour des suites de couches par une fuite urinaire. D'autre part, au moment de l'expulsion peut survenir une déchirure grave du périnée postérieur mettant en contact vagin et rectum à l'origine de fistules recto-vaginales. Dans le premier cas, la femme ne pourra plus retenir ses urines, dans le second, elle ne retiendra pas ses selles qu'elle perdra en permanence. Certes, on peut réparer de telles fistules en milieu chirurgical. Mais la réparation en est délicate. En Afrique, il n'est pas toujours possible à une villageoise d'accéder à un hôpital, de surcroît à un service spécialisé. Devenue incontinente, la jeune femme sera progressivement mise à l'écart par sa famille et son village. Elle tentera parfois de se suicider. Dans les études africaines, presque toutes les patientes présentant des fistules urinaires sont de jeunes primipares âgées de 14 à 19 ans.

Dans l'ensemble, mutilations sexuelles et grossesses précoces contribuent au taux très élevé de la mortalité maternelle en Afrique. En 1995, ce taux était de 14 pour 100 000 naissances en France et de 2000 pour 100 000 au Mali. Lorsqu'une femme meurt du fait d'une maternité en France, il en meurt 60 au Sénégal, 81 au Burkina Faso, 200 au Mali (Marie-Hélène Franjou, Isabelle Gillette).

1-3 Les solutions

La médicalisation

Certains ont proposé de faire l'intervention en milieu médical. L'anesthésie éviterait la douleur, les conditions d'hygiène préviendraient les infections, la vigilance des chirurgiens diminuerait le danger des hémorragies. D'autres admettent l'idée qu'après l'accouchement, la femme

soit recousue. Cependant, la médecine n'a pas pour vocation de mutiler des individus sans motif médical très sérieux, de surcroît des enfants. L'Organisation Mondiale de la Santé, le Comité Inter-Africain, le Conseil National de l'Ordre des Médecins, La Fédération Internationale de Gynécologie-Obstétrique et récemment la Société Américaine de Pédiatrie ont formellement dénoncé cette pratique.

La pénalisation

Jusqu'en 1983 les affaires d'excision étaient jugées en correctionnelle. A cette date, à l'occasion du jugement d'une femme française ayant mutilé sa fille, la Cour de Cassation a établi que l'ablation du clitoris était bien une mutilation au sens du Code Pénal français. Les mutilations relèvent donc désormais de la Cour d'Assises. Les peines prévues sont de dix ans d'emprisonnement (article 222-9), quinze ans de réclusion criminelle si la mutilation est commise sur une mineure de quinze ans, vingt ans si la mutilation est commise sur une mineure de quinze ans par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur la mineure (article 222-10). En fait, dans les affaires d'excision traditionnelle les peines de prison prononcées par la justice française étaient assez souvent assorties de sursis jusqu'au début des années 90. Des condamnations de prison ferme ont été prononcées au cours des dernières années, notamment pour les exciseuses. Ces condamnations suscitent parfois l'incompréhension des condamnés, convaincus du caractère impératif de la mutilation. A l'inverse, la répression peut aider des parents qui, ne souhaitant pas la mutilation de leur enfant, s'appuient sur le risque d'emprisonnement pour justifier leur refus vis-à-vis de leur entourage.

On doit noter que la loi française s'applique même lorsque l'infraction est commise hors du territoire de la république (article 113-7 du Code Pénal).

La prévention

Elle consiste à informer les familles de l'anatomie et de la fonction des organes génitaux féminins, du danger des mutilations sexuelles, de leurs conséquences dramatiques sur la santé de leurs enfants et de leur interdiction légale en France. C'est aussi affirmer qu'il s'agit d'une atteinte grave aux droits les plus élémentaires des femmes et des enfants que rien ne saurait justifier.

Les possibilités d'action se situent à trois niveaux :

- l'Etat qui peut organiser des campagnes d'information du public,
- le personnel de santé lors des consultations,
- les associations dont deux sont très actives, le Groupe femmes pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles (GAMS) et la Commission pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles (CAMS).

Les associations recommandent d'éviter autant que possible :

- d'aborder la question sans l'aide d'une femme africaine convaincue, motivée et préférablement de religion musulmane ;
- d'aborder la question dans un groupe constitué de femmes et d'hommes car les femmes se tairaient immédiatement ;
- d'aborder la question dans un groupe constitué de femmes concernées par les mutilations et de femmes qui ne le sont pas.

Pour contourner les mesures préventives, les familles irréductibles ont tendance à recourir à deux solutions :

- les mutilations sexuelles dans le pays d'origine à l'occasion de vacances scolaires.
- les mutilations sexuelles dans les premiers jours de la vie afin d'éviter le refus de la fillette mise en garde au cours de ses études ou après l'âge de 6 ans, moment où s'arrête la surveillance par les médecins de la Protection Maternelle et Infantile.

Une cérémonie rituelle

Certains responsables africains ont proposé une cérémonie rituelle initiatique qui consisterait à ne faire qu'une légère scarification afin de concilier la coutume et les intérêts de l'enfant. Toutefois, cela consisterait à perpétuer la coutume, voire à l'encourager.

1-4 Le rôle des médecins

Si l'on se réfère aux données épidémiologiques, tout médecin français peut recevoir des jeunes femmes ayant subi ou devant subir une mutilation génitale, pratique répandue dans les pays francophone de l'Afrique de l'Ouest.

En France, les premières mutilations sexuelles ont été découvertes à la fin des années 70 dans les consultations de Protection Maternelle et Infantile et dans les services de gynécologie-obstétrique. Les associations

estiment qu'il y a actuellement entre 20 000 et 30 000 femmes et 10 000 fillettes mutilées ou menacées de l'être sur le territoire français. Les plus nombreuses proviennent du Sénégal, du Mali, de la Côte d'Ivoire et de la Mauritanie. La plupart vit en Ile de France, d'autres dans le Nord, le Rhône et les Bouches du Rhône.

Les difficultés

S'il veut agir, le médecin, d'autant plus décontenancé qu'il n'a reçu aucune formation en ce domaine, se heurte à trois types d'arguments : coutumier, religieux et sociologique.

La coutume

Certains migrants, surtout ceux originaires de milieu rural, n'ont d'autres arguments que la coutume : « Cela s'est toujours fait, ma mère, ma grand-mère, l'ont fait, donc mes enfants seront excisées. » Ces migrants ne désirent pas toujours s'intégrer, de peur qu'en acceptant les règles de la société d'accueil le retour au pays soit impossible. Il peut s'agir aussi de l'affirmation d'une identité africaine qui les conduit à maintenir dans l'immigration des pratiques telles que l'excision. Qu'on le veuille ou non, c'est une pratique traditionnelle très ancrée dans les mœurs africaines. C'est l'argument donné par certains ethno-psychiatres qui plaident en faveur de la poursuite de cette tradition.

La croyance veut que le clitoris soit un vestige masculin malfaisant qu'il est nécessaire de faire disparaître pour que la féminité s'accomplisse.

La religion

Nombreuses sont les familles qui mettent en avant une prescription religieuse. Leur croyance est sincère mais erronée car les mutilations ont précédé l'apparition des religions monothéistes et le Coran ne dit mot de l'excision. D'ailleurs, aucune mutilation n'est faite dans des pays aussi rigoureux que l'Arabie Saoudite, l'Iran et le Pakistan. En outre, cette coutume ne se limite pas aux musulmans mais se retrouve chez les animistes.

La sociologie

Il n'est pas douteux que les hommes voient dans l'excision un moyen de contrôler la sexualité féminine et de garantir :

- l'honneur de la famille car l'excision permet de conserver la virginité des jeunes filles jusqu'au mariage en les préservant de désir sexuel et en rendant impossible toute expérience sexuelle pré-nuptiale ;

- l'honneur du mari car l'excision réduirait le désir des femmes qui, frustrées en particulier par la polygamie, ne seraient pas tentées d'avoir des relations adultérines.

L'homme contribue à maintenir la coutume d'une part en refusant d'épouser des femmes non excisées, d'autre part en payant les services des « exciseuses », les femmes ne disposant pas de l'argent du ménage.

Pour les mères, la justification de l'excision de leur fille est qu'elle ne pourra pas se marier, d'où l'impossibilité pour une femme d'accéder à la reconnaissance sociale en devenant mère. Elles n'envisagent pour leur fille qu'un mariage avec le mari que la famille lui aura choisi, mariage arrangé souvent précoce et forcé avec un parent souvent plus âgé vivant au village. La jeune fille non excisée est encore considérée de nos jours, dans bien des régions d'Afrique, comme une personne impure. Elle est marginalisée. De telles jeunes filles ne peuvent ni se marier, ni même être autorisées à préparer les repas pour la famille, jusqu'à ce qu'elles acceptent de subir cette mutilation, ce qu'elles finissent parfois par demander elles-mêmes.

La pression vient aussi des belles-mères et de la communauté d'origine qui se retrouve dans nos cités, où s'exerce l'autorité respectée des anciens. Le même phénomène peut s'observer quand existe un regroupement d'africains sans papiers par exemple.

Les actes

Le dépistage et l'éducation sanitaire

En présence d'infections urinaires ou de troubles gynécologiques chez une fillette ou une adolescente africaine, les médecins doivent penser aux conséquences d'une mutilation génitale féminine et examiner les organes génitaux, malgré la réticence fréquente des intéressées ou de leur famille.

Les pédiatres doivent porter une particulière attention à l'examen de la vulve des fillettes africaines. Si la fillette n'est pas excisée, ils doivent dialoguer avec les parents ou la mère afin de connaître leurs intentions, leur expliquer le danger des mutilations sexuelles, leur signifier leur interdiction

en France sous peine de condamnations sévères et les encourager à persévérer dans leur éventuel refus.

D'autre part, les consultations au cours de la grossesse sont un moment privilégié pour parler de l'avenir d'un enfant de sexe féminin avec une mère excisée ou infibulée.

Dans l'ensemble, les médecins sont souvent mal à l'aise devant de telles lésions et doivent intégrer la notion de prévention et d'éducation sanitaire.

Le signalement

Il n'est pas toujours facile. Les médecins qui connaissent mal les lois et les arcanes de la justice, craignent toujours des retombées judiciaires s'ils sont amenés à faire des signalements au procureur de la république. Ils se sentent pris entre le devoir de protection de leurs jeunes patientes et les impératifs du secret professionnel, entre l'article 223-6 du code pénal et 44 du code de déontologie médicale sur l'obligation de porter secours, et la jurisprudence soulignant qu'il convient d'apprécier « si le péril est imminent et constant et nécessite une intervention immédiate » et l'article 226-13 du code pénal et 4 du code de déontologie médicale prévoyant de sévères sanction pour violation du secret professionnel.

Cependant, la situation est assez claire dans le cas des mutilations sexuelles puisqu'il s'agit de sévices infligés à un mineur et de violences sexuelles caractérisées. L'article 226-14 précise que le secret n'est pas applicable « à celui qui informe les autorités judiciaires, médicales ou administratives, de sévices ou privations dont il a eu connaissance et qui ont été infligées à un mineur de quinze ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état physique ou psychique », ensuite « au médecin, qui, avec l'accord de la victime porte à la connaissance du procureur de la république, les sévices qu'il a constatés dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des violences sexuelles de toute nature ont été commises ».

Le Code de Déontologie précise également dans l'article 43 : « le médecin doit être le défenseur de l'enfant lorsqu'il estime que l'intérêt de sa santé est mal compris ou mal préservé par son entourage ».

Les médecins pourraient être poursuivis pour non assistance à personne en danger si, connaissant l'imminence d'une mutilation, ils ne

saisissaient pas les autorités administratives ou judiciaires chargées de la protection de l'enfance. Lorsqu'une fillette vient d'être excisée, les médecins devraient également en référer aux autorités. Dans le doute, ils peuvent s'adresser aux associations, à la Délégation Départementale ou Régionale du Droit des Femmes ou à un service d'accueil téléphonique gratuit pour signaler des cas d'enfants en danger (numéro vert : 119).

La réparation des lésions

Un certain nombre de femmes dont la majorité est âgée de 18 à 24 ans consulte en dehors des grossesses pour l'une ou l'autre des complications gynécologiques énoncées ou la découverte « qu'elles ne sont pas comme les autres ». Elles le font spontanément ou adressées par une association. On peut alors sous anesthésie régionale ou même locale, comme au cours de l'accouchement, inciser la cicatrice sur la ligne médiane, sous le contrôle de l'index glissé jusqu'à l'orifice de l'urètre puis suturer séparément les berges de la plaie opératoire. Les résultats sont dans l'ensemble satisfaisants, sous réserve d'une bonne préparation psychologique des jeunes patientes qui revivent la scène de leur mutilation et ont des réflexes de défense, voire une phase de grande agitation pour les plus jeunes.

2 Les mariages forcés

En France, l'âge du mariage légal est de 15 ans révolus pour la femme et de 18 ans révolus pour l'homme. L'époque des mariages « arrangés », du moins sans le consentement de la jeune fille, semble révolue.

Le mariage forcé est une coutume répandue tant au Maghreb qu'en Afrique subsaharienne. C'est un mariage décidé par la famille qui a lieu à la puberté ou même avant, vers l'âge de 10 à 12 ans. Le mari, habituellement plus âgé, est un homme choisi par la famille, dans la même religion, la même famille ou la même ethnie. La fillette ou l'adolescente est alors soumise à des rapports forcés qui ont lieu le plus souvent au domicile des parents, en fin de semaine, où la petite doit « faire l'épouse ». Il s'agit ni plus ni moins d'un viol organisé et prémédité.

En France, la mère est fréquemment opposée à ce mariage mais elle ne peut s'exprimer. Des représailles peuvent s'exercer non seulement sur elle mais aussi sur les sœurs. Si la femme africaine, vivant souvent en polygamie, n'approuve pas cette conduite et si sa fille refuse le mariage, la mère peut être renvoyée au pays et une autre femme viendra la remplacer. Dans le milieu maghrébin, le père, les frères et les amis du frère, se coalisent souvent pour contrôler la jeune fille réfractaire, la privant de toute liberté et de la possibilité de chercher des appuis.

Les conséquences sur la santé de l'adolescente peuvent être très graves :

- infection par le VIH, le virus de l'hépatite B ou d'autres maladies sexuelles dont la transmission est facilitée par la défloration ou l'incision de l'infibulation.

- troubles psychologiques variés : troubles du sommeil (cauchemars), de l'alimentation (anorexie ou boulimie), du comportement (irritabilité, désinvestissement scolaire, fugue, voire toxicomanie), somatisations diverses (douleurs abdominales ou pelviennes). Dans certains cas, surviennent des dépressions sévères et des tentatives de suicide.

Face à cette situation, médecins et personnels sociaux doivent saisir le Parquet par un signalement ou convaincre la jeune fille de le faire. Le juge des enfants doute parfois des dires des mineurs et craint une affabulation. Le médecin, quant à lui, peut être physiquement menacé par la famille.

3 Les grossesses précoces

Ce sont des grossesses à risque. L'âge admis en dessous duquel les risques augmentent est, pour la majorité des auteurs, de 17 ans. Les complications sont d'autant plus fréquentes que la jeune fille est plus jeune. Or on sait que les grossesses précoces sont habituelles en Afrique, le pourcentage de jeunes femmes mariées âgées de 15 à 19 ans variant de 30 à 50% en Côte d'Ivoire, au Mali et au Sénégal, à 15% au Maroc et de 5 à 15% en Algérie.

Le risque provient d'un ensemble de circonstances.

D'abord les grossesses précoces succèdent souvent à des mariages forcés et les filles très jeunes ne consultent pas régulièrement au cours de la grossesse ou ne consultent que tardivement. L'équilibre alimentaire n'est

pas toujours satisfaisant. Les anémies sont fréquentes et la moindre hémorragie, normale au cours d'une délivrance, devient alors dangereuse.

D'autre part, les organes génitaux ne sont pas mûrs, l'utérus est hypoplasique, ce qui entraîne des complications générales.

- Les unes sont dangereuses pour la mère et l'enfant telle la toxémie gravidique (15 à 30% des cas selon les publications, 2 à 3% dans la population générale en France), complication liée à des lésions vasculaires placentaires. Elle peut évoluer vers une prééclampsie puis des complications neurologiques, crises convulsives appelées crises d'éclampsie, ou des lésions hépatiques redoutables avec coagulation intra-vasculaire disséminée aboutissant à un syndrome hémorragique parfois mortel. L'enfant peut mourir in utero.

- D'autres ne sont dangereuses que pour l'enfant : retard de croissance in utero avec enfants de petit poids (10% des cas environ, 3% dans la population générale en France), et accouchements prématurés (10 à 15% des cas, 6,8% dans la population générale en France). Ces deux évènements peuvent se combiner et des lésions cérébrales graves en résulter pour l'enfant.

D'autres complications ont déjà été évoquées dans le chapitre des mutilations sexuelles :

- l'hypoplasie utérine peut perturber le déroulement du travail en provoquant des dystocies dynamiques. L'utérus se contracte mal. La dilatation s'effectue mal ;

- un léger rétrécissement du bassin avec disproportion foeto-pelvienne peut entraîner une prolongation abusive du travail qui, en l'absence d'intervention, peut être à l'origine d'une souffrance fœtale ou d'une mort fœtale in utero, d'une rupture utérine ou d'une fistule vésico-vaginale dont nous avons vu les désastreuses conséquences ;

- le caractère scléreux de la cicatrice des mutilations sexuelles peut être à l'origine de déchirures hémorragiques du périnée antérieur ou du périnée postérieur laissant comme séquelles des fistules recto-vaginales, aux conséquences non moins désastreuses.

Conclusion

Il s'est constitué dans de nombreux pays d'Afrique, avec l'appui des autorités, des groupes d'hommes et de femmes qui combattent les mutilations génitales féminines et sont arrivés à ce que de nombreuses exciseuses « posent le couteau ». En France, plusieurs associations luttent très activement pour faire disparaître les mutilations génitales féminines et convaincre les parents de la gravité de telles pratiques, non inscrites dans le Coran, pour l'avenir de leurs enfants. On ne saurait trop recommander de les aider. Aucun argument au droit à la différence ne saurait être accepté dans de tels cas.

Par ailleurs, une campagne d'information a été lancée en Ile de France en 1992. Une remarquable plaquette intitulée « Femmes assises sous le couteau », à laquelle ce rapport a fait de larges emprunts, a été rééditée en 1995. Plusieurs films ont été réalisés. Des commissions départementales sur la prévention des mutilations sexuelles féminines ont été créées. Enfin, un colloque d'information et de sensibilisation sur les mutilations sexuelles, organisé par l'association Equilibre et Populations et le Professeur Claude Sureau, s'est tenu sous la patronage de l'Académie nationale de médecine et dans ses locaux, le 14 juin 2001.

Malgré toutes ces actions, on observe sur le territoire français et en Europe une certaine pérennité tant des mutilations génitales féminines que des mariages forcés, pratiques que peut renforcer chez les immigrés résidant dans notre pays un sentiment identitaire.

ANNEXE 7

Initiatives communes HCI et CSA

La Présidente du Haut Conseil à l'Intégration, Mme Blandine KRIEGEL, et le Président du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, M. Dominique BAUDIS, ont, avec les membres des deux instances, tenu une réunion, le 25 novembre 2003, pour définir les meilleurs moyens permettant, dans un court et moyen terme, d'améliorer la représentation de la diversité culturelle et des personnes issues de l'immigration dans les télévisions françaises.

En première conclusion de leur réflexion, le HCI et le CSA ont décidé :

1) de demander au gouvernement d'inscrire dans le cahier des charges des chaînes du service public de la télévision le même type d'obligation que celles déjà inscrites dans les conventions signées entre les chaînes privées et le CSA, qui mentionnent explicitement la nécessité de veiller à une bonne représentation des minorités et de la diversité culturelle du pays. Cette demande a été faite, après délibération du CSA, dans un courrier du Président du CSA, adressé au Ministre de la Culture et de la Communication.

2) de demander à toutes les chaînes de télévision françaises de remettre aux deux instances un rapport annuel sur les efforts mis en œuvre pour une bonne représentation de la diversité culturelle et des personnes issues de l'immigration. Dans ce cadre, les deux instances envisagent de proposer l'audition des dirigeants des chaînes de télévision.

3) de prévoir des relations régulières entre les deux instances (HCI et CSA) permettant d'établir annuellement une évaluation globale des avancées ou des retards, et de nouer, avec les associations ou acteurs publics concernés, les relations d'échanges et de propositions utiles.

4) de prévoir une étude comparative des différentes approches de cette question de la représentation à la télévision de la diversité culturelle et des minorités dans les autres pays démocratiques.

