Sommaire

Lettre de saisine du 26 mai 2006 de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, à Mme Blandine Kriegel, Présidente du HCI 5

Avant-propos par Blandine Kriegel **7**

Premier avis

Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe **19**

Introduction **21**

Données statistiques relatives à l'immigration, à l'intégration et à l'acquisition de la nationalité **24**

Les politiques d'intégration par pays : un *outsider*, la référence nord-américaine **31**

Les politiques d'intégration par pays : les politiques d'intégration dans les différents pays européens **39**

Les politiques d'intégration par pays : tableaux comparatifs **84**

Conclusions générales et recommandations **93**

Deuxième avis

Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration **121**

Introduction **123**

Contenu des formations **124**

Organisation des formations **129**

Rappel des préconisations **133**

Troisième avis

Projet de Charte de la laïcité dans les services publics **187**

Présentation **189**

Introduction **191**

Champ de l'avis **197**
Le projet de Charte de la laïcité dans les services publics **204**
Portée de l'avis **207**
Conclusion **209**

Quatrième avis

Rapport statistique 2005
Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration du Haut Conseil à l'intégration **261**

Introduction **263**

Première partie : les entrées régulières d'étrangers en France en 2005 **267**

Deuxième partie : Les parcours d'intégration **329**

Les indicateurs de l'intégration **379**

Statistiques ethniques, enquêtes sur les patronymes, mesure de la diversité, baromètre de l'intégration **379**

Introduction **381**
La question des statistiques ethniques **385**
Les enquêtes à partir des patronymes **391**
La mesure de la diversité **394**
Le projet d'un baromètre à l'intégration **403**

Annexes **417**

Le Premier Ministre

Paris, le 15 MAI 2006

Madame la Présidente,

Pour marquer la mobilisation du Gouvernement sur les questions d'intégration, je souhaite renforcer les parcours d'intégration jusqu'à la citoyenneté, favoriser l'accès à l'emploi et soutenir la logique des droits et des devoirs qui est au cœur du pacte républicain.

Pour aider le Gouvernement à mettre en œuvre cette politique, je souhaite que le Haut Conseil à l'Intégration travaille en priorité dans quatre directions.

D'abord, nous devons mieux appréhender les questions d'immigration et d'intégration à l'échelle de l'Union européenne. C'est pourquoi, j'attends de vous que vous me remettiez un avis comparant les différents modèles d'intégration européens. Il ne s'agit pas de renoncer à notre modèle français, mais nous ne pouvons pas ignorer ce qui marche chez nos partenaires. Je souhaite que cet avis puisse m'être rendu avant le 31 décembre prochain.

Ensuite, nous devons continuer à réfléchir pour améliorer le contrat d'accueil et d'intégration. Je souhaite que le Haut Conseil à l'Intégration travaille sur cette question notamment pour développer la formation civique sur les droits des femmes et l'Union européenne. Je souhaite que cet avis puisse m'être rendu pour le 30 septembre prochain.

.../...

Madame Blandine KRIEGEL
Présidente
Haut Conseil à l'Intégration
7, rue Saint-Georges
75009 PARIS

Je souhaite également confier au Haut Conseil à l'Intégration la mission d'élaborer une charte de la laïcité dans les services publics. Cette question est très importante, elle répond à une préoccupation forte de nos concitoyens. Je souhaite que ce projet de charte puisse être élaboré pour le 31 décembre prochain.

En dernier lieu, il est nécessaire de compléter votre travail sur les statistiques. Les réflexions engagées sur les indicateurs de l'intégration doivent trouver une application concrète et nous permettre de mesurer d'une manière régulière les progrès accomplis. Pour cela, nous devons nous doter d'un véritable baromètre de la condition de vie des immigrés. Je souhaite que votre observatoire, en liaison avec le Comité interministériel de contrôle de l'immigration, puisse répondre, dans les prochains mois, à cette demande.

Au-delà, je vous demande de porter une attention particulière aux banlieues dans l'ensemble de vos avis et rapports.

Je sais que je peux compter sur vous pour aider le Gouvernement à relever ce défi de l'intégration et je vous en remercie.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Dominique de VILLEPIN

Avant-propos

L'activité du Haut Conseil à l'intégration (HCI) que je préside, depuis octobre 2002, a suivi celle du quinquennat et a contribué à l'effort de refondation de la politique d'intégration engagé par le président de la République dans son discours de Troyes, d'octobre 2002, mis en œuvre par les Gouvernements de M. Jean-Pierre Raffarin et de M. Dominique de Villepin. Il est d'ores et déjà possible de dresser un rapide bilan, administratif, politique et pratique, et je saisis l'occasion de la publication de nos quatre avis pour m'y engager brièvement.

Sur le plan administratif

L'institution du HCI, créé en 1989 par M. Michel Rocard qui a eu le mérite de signaler l'urgence d'une réflexion nouvelle pour les politiques publiques, est demeurée longtemps modeste sur un plan administratif. Depuis 2002, à mesure de l'importance que la société française a consenti à accorder aux politiques d'intégration, les effectifs administratifs du HCI ont été renforcés.

Le Haut Conseil s'est étoffé de la création de l'Observatoire statistique, doté d'un Conseil scientifique qui a regroupé tous les directeurs d'administrations collectrices de données statistiques et de tous les grands instituts démographiques sous la présidence de Mme Hélène Carrère d'Encausse. Un autre groupe est en formation pour établir un institut d'études qui constituera un guichet unique des études dans le domaine de l'intégration et un baromètre de l'intégration.

Le décret n° 2006-382 du 30 mars 2006 modifiant le décret n° 89-912 du 19 décembre 1989 portant création d'un Haut Conseil à l'intégration (joint en annexe) a pris en compte ces nouvelles missions du Haut Conseil.

Enfin, le décret du 4 avril 2006 a renouvelé le collège du HCI (décret également joint en annexe).

Les avis et rapports et la politique d'immigration et d'intégration

Pendant cette période, le HCI aura rendu **six rapports et dix avis qui tous, auront contribué directement à renouveler profondément la politique d'intégration** qui, elle-même, a subi une impulsion considérable avec la promulgation de huit lois (voir *supra*). Il s'agit, notamment, du rapport sur le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) qui, sous l'impulsion de M. François Cheng et M. Jacky Dahomay, a permis de réformer le concept d'intégration, de l'annualisation du rapport statistique qui, sous la présidence de Mme Hélène Carrère d'Encausse, a pacifié la publication des données relatives aux flux migratoires. Ajoutons que le HCI a également œuvré directement à l'action publique en reformulant le cahier des charges de la formation civique du CAI et en publiant un livret civique aujourd'hui opératoire.

Si l'on suit le destin de nos avis, on remarque en effet que l'avis sur la promotion des jeunes des quartiers en difficulté est directement à l'origine de la mise en place de l'apprentissage junior par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006.

L'avis sur la mise en œuvre du CAI, et plus particulièrement la formation civique, a été pris en compte par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 février 2005 et la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

L'avis sur les droits civils des femmes issues de l'immigration est à l'origine de certaines mesures de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple.

Les recommandations de l'avis sur la diversité culturelle et la culture commune dans l'audiovisuel ont été retenues par la loi du 31 mars 2006 précitée.

L'avis sur la condition sociale des travailleurs immigrés âgés est pris en compte par le projet de loi instituant le droit au logement opposable, et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Enfin, l'avis relatif à l'organisation administrative de la politique d'intégration a contribué à la mise en place de l'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité (ANCSE), prévue par la loi du 31 mars 2006 précitée.

Nous pouvons espérer qu'il en sera de même avec les quatre avis rendus lundi 29 janvier 2006 au Premier ministre.

Activités du HCI

Le Haut Conseil participe en qualité de membre au Comité interministériel à l'intégration et à la préparation du Comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Le HCI a joué également un rôle d'animation du débat public qui a été sanctionné par le décret 2006-382 du 30 mai 2006 précité. Ainsi, il a animé plusieurs colloques et séminaires sur des sujets pionniers, et n'aurait pu le faire sans le soutien de nombreuses associations.

Le 26 avril 2004 à Paris, **le colloque sur les « écrans pâles »** et la diversité culturelle dans les médias organisé avec le CSA et le FASILD est le premier colloque national sur cette question. Plus de 700 personnes étaient présentes parmi lesquelles de nombreuses personnalités : M. Renaud Donnedieu de Vabres, Mme Catherine Vautrin, M. Patrick Poivre d'Arvor, M. Dominique Baudis, M. François Cheng, M. Étienne Mougeotte, M. Marc Teissier, M. Nicolas de Tavernost, M. Alain-Gérard Slama...

Les 15 et 16 septembre 2004 à Rabat, **le séminaire international franco-marocain** sur les droits civils des femmes issues de l'immigration et la situation des travailleurs migrants âgés a été à l'origine de la mise en place d'un groupe de travail franco-marocain sur le droit des femmes au ministère de la Parité. De nombreux ministres et ambassadeurs étaient présents : Mme Nicole Ameline, Mme Catherine Vautrin, M. Abderrahim Harouchi, Mme Yasmina Badou, Mme Nouzha Chekrouni, Mme Zoulikha Nasri, M. Hassan Abouayoub ainsi que 350 participants.

Le 11 décembre 2004 à Paris, **le Forum de la réussite des Français venus de loin**, en collaboration avec l'Assemblée nationale et le FASILD, a réuni plus d'un millier de participants avec de nombreux artistes et personnalités parmi lesquels Mme Isabelle Adjani, M. Claude Bébéar, M. Thierry Breton, Mme Hélène Carrère d'Encausse, Mme Michèle Cotta, M. Jean-Louis Debré, M. René Frydman, M. Arnaud Lagardère, M. Francis Mayer, M. Philippe Seguin, Mme Sonia Rykiel, M. Louis Schweitzer, M. Jacques Toubon, M. Zao Wou Ki et plus d'un millier de personnes.

Le 28 octobre 2006 à Paris, le colloque **« Diversité et représentation politique »** organisé à l'initiative du HCI en partenariat avec le Sénat, Sciences po et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a constitué également le premier colloque national sur cette question, avec de nombreuses personnalités : M. Rachid Arhab, M. Malek Boutih, Mme Marie-Georges Buffet, M. Richard Descoing, M. Renaud Dutreil, M. Stéphane Pocrain, M. Yves Jego, M. René Rémond, M. Claudy Siar, M. Yan Wehrling, 1 300 inscrits et près de 2 000 personnes présentes.

Par ailleurs, de nombreux déplacements du Haut Conseil ont été organisés en banlieue et dans les villes de Marseille, Bobigny, Montreaux, Mulhouse, Perpignan et d'autres. Des liens réguliers ont été tissés à l'étranger avec, par exemple, l'organisation non gouvernementale Metropolis ou encore la Commission européenne, le HCI servant de point de contact en matière statistique, et avec la Direction de la population et des migrations du ministère chargé des Affaires sociales, en matière d'intégration.

Enfin, le HCI a eu l'initiative de la campagne d'inscription sur les listes électorales, diffusant des **clips sur TF1 réalisés par Mme Yamina Benguigui** (membre du Haut Conseil).

La doctrine

Si pendant toutes ces années, le Haut Conseil à l'intégration a su apporter quelques éléments neufs et une pierre d'angle plus forte et plus solide, c'est, à l'évidence, en matière de doctrine.

Nous avons eu beaucoup de chance : naguère M. François Cheng, M. Claude Imbert, M. Yves Jégo, M. Olivier Mongin, aujourd'hui M. Jean Daniel ou M. le préfet Michel Sappin, M. le maire Gaston Viens et le général Jean-Philippe Wirth, M. Zaïr Kédadouche et pendant deux mandats, M. Jean-Marie Bockel, Mme Jeannette Bougrab, M. Jacky Dahomay, M. Lilian Thuram ont contribué par leur réflexion profonde et originale à nourrir l'esprit du HCI. Après avoir beaucoup débattu est discuté, nous ne nous sommes jamais divisés et nous avons réussi à dégager **une ligne doctrinale commune**. On peut la résumer aisément en disant que **nous avons cherché à mettre en place une reconnaissance et une accélération beaucoup plus vigoureuse de la reconnaissance de la diversité dans notre pays, diversité qui doit devenir la règle, dans le maintien des principes républicains**.

Cette orientation républicaine et démocratique oppose le HCI à toute réflexion qui, en matière d'immigration, se propose de concilier une gestion contenue des flux migratoires en amont, à des avantages réservés à quelques minorités remuantes en aval ; le Haut Conseil a résolument choisi la voie inverse. Sans remettre en cause la nécessité d'une politique du contrôle des flux migratoires, notamment pour mieux assurer les flux de l'asile et du travail (le HCI a contribué à normaliser la connaissance du phénomène migratoire par son Observatoire), sans abonder dans le « lâchez tout » des principes républicains de l'offre de statistiques ethniques de l'autre, il a préconisé concrètement des moyens d'accélérer la diversité de notre société dans l'audiovisuel comme dans la politique et suggère aujourd'hui une alternative positive à la mesure de la diversité (par des recherches à partir du patronyme et du lieu de naissance principalement).

Le principal mérite du philosophe Jacky Dahomay est de nous avoir permis, au moment où s'exerçait la pression la plus forte contre le concept d'intégration, de le relever en le reformulant. En un temps où la société française pourrait risquer de se diviser trop fortement avec des revendications utopiques d'un côté et des gestions trop courtes de l'autre, le Haut conseil se réjouit d'être un lieu de rencontre entre la société civile et l'État, entre la doctrine et l'action sur ce sujet sensible – mais essentiel pour notre pays – qu'est l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère. Par son expérience, Mme Petek a su tisser ce lien.

Présentation des avis

Le nouveau collège du HCI a rendu le 29 janvier 2007, à M. Dominique de Villepin, Premier ministre, quatre avis, qu'il avait bien voulu nous demander en mai 2006. Ils portent respectivement sur :

– l'analyse comparative des différents modèles d'intégration en Europe ;

– des propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration ;
– un projet de Charte de la laïcité dans les services publics ;
– le rapport statistique 2005 ;
– les indicateurs de l'intégration.

Si trois de ces avis sont des avis de « suivis » (l'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration, le projet de Charte de la laïcité dans les services publics, le rapport statistique annuel pour 2005 et les indicateurs de l'intégration) qui touchent à des politiques déjà engagées, la Charte de la laïcité constitue néanmoins un projet très attendu. Enfin, l'analyse comparative est une étude originale qui n'a pas actuellement d'équivalent.

Conformément aux habitudes du Haut Conseil, il s'agit d'un travail entièrement collectif des membres du collège du HCI (dont on trouvera la liste en annexe) soutenu par notre équipe administrative dirigée par M. Benoît Normand, secrétaire général, assisté de Mme Amina Ennceiri, secrétaire générale adjointe.

Les avis ont été rédigés par M. Richard Senghor, maître des requêtes au Conseil d'État et par Mme Stéphanie Seydoux, inspecteur de l'IGAS. La doctrine du HCI est profondément redevable à M. Jacky Dahomay, professeur de philosophie et à Mme Myriam Salah-Eddine, maire adjoint de Marseille. Nos présidents de commission, Mme Jaqueline Costa-Lascoux, Mme Gaye Petek, M. le préfet Michel Sappin, M. le général d'armée Jean-Philippe Wirth ont joué un rôle décisif dans le rendu de nos avis. Mme Dubois et Mme Benguigui ont été aux avant-postes de notre action. Je ne peux citer tous les noms, mais à l'évidence, portés ensemble par le mouvement qui engage toute la société française à repenser sa politique d'intégration, les membres de notre collège se sont profondément impliqués, appuyés par des personnalités qui ont accepté de nous seconder et qui travaillent depuis longtemps à nos côtés, aux premiers rangs desquels, M. Zaïr Kédadouche, inspecteur général de l'Éducation nationale, Mme Fadela Mehal, directrice au FASILD, Mme Luce Perrot, inspectrice générale des affaires culturelles. À tous, j'exprime ma très vive reconnaissance.

Premier avis : analyse comparative des différents modèles d'intégration en Europe

Au-delà des monographies universitaires dispersées, il n'existe pas à ce jour d'étude d'ensemble des politiques d'intégration en Europe alors même que le traité d'Amsterdam, de juin 1997, le Conseil européen de Tempere, d'octobre 1999, ont commencé de définir des objectifs communs en matière d'asile et d'immigration et la Commission européenne a mis en place une méthode convergente de coordination des politiques d'intégration. L'étude comparative demandée par le M. le Premier ministre apparaît donc particulièrement opportune.

Après plusieurs déplacements, l'avis analyse de manière approfondie les politiques de pays tests – l'Espagne, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume Uni – complétées par des données plus resserrées sur les autres pays européens. Il dégage des enseignements sur les données statistiques, les

organisations administratives, les législations récentes et les politiques publiques, les débats de sociétés.

Les données statistiques

L'augmentation du flux migratoire concerne toute l'Europe (entre 1997 et 2001, 1,8 million de personnes ; entre 2002 et 2003 2,6 millions de personnes). Les étrangers représentent actuellement plus de 10 % de la population européenne (7 % en France). La hiérarchie des flux migratoires met le Royaume-Uni au premier rang, l'Allemagne au second et la France au troisième. En revanche, huit pays voient leur immigration s'infléchir. L'asile est traité partout de la même façon. L'accueil des primo-arrivants a commencé d'être organisé partout.

L'organisation administrative

Trois convergences se remarquent en matière d'organisation administrative : la première concerne la dimension multiministérielle ou interministérielle des institutions ; la deuxième touche au ministère de l'Intérieur présent partout ; la troisième a trait à la dimension décentralisée, à l'exception de la France qui est le seul grand pays à avoir gardé un dispositif essentiellement étatique. En revanche, les organisations administratives chargées plus particulièrement des politiques d'intégration sont notablement différentes, les unes confiées au ministère des Affaires sociales, les autres à la Chancellerie ou à l'Intérieur. En Espagne, en Allemagne et aux Pays-Bas, existent des ministères délégués qui rassemblent l'ensemble des questions d'immigration et d'intégration.

Les législations récentes et les politiques publiques

Des instruments juridiques constituant les bases d'un régime commun de l'asile, de regroupement familial, de statut de résident de longue durée, ainsi que de lutte contre les discriminations ont été adoptés dans de nombreux pays européens. Partout s'imposent des législations récentes, plus restrictives en matière d'immigration et plus ouvertes en matière de travail. **L'engagement législatif de la France (pas moins de huit lois de 2002 à 2006 concernant tous les sujets d'intégration) qui contraste avec la retenue de ses voisins (une ou deux lois dans les autres pays) fait d'elle une véritable exception.**

Conformément à la législation européenne, une stricte égalité en matière de droits sociaux entre nationaux et résidents étrangers règne en Europe, mais, en revanche, les politiques d'égalité des chances sont le lieu d'écarts considérables. Les orientations multiculturalistes débouchant sur le communautarisme du Royaume-Uni et des Pays-Bas sont aujourd'hui fortement remises en question dans ces pays et leur évolution devrait conforter la politique française qui tente d'introduire l'égalité des chances et la cohésion sociale en demeurant dans le droit commun républicain.

Par ailleurs, la France s'est engagée, après le Royaume-Uni, dans une politique publique audiovisuelle de mise en œuvre de la diversité culturelle et, malgré la directive européenne sur les discriminations, il n'y a encore que la

France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas à avoir créé leurs institutions *ad hoc* dotées de prérogatives institutionnelles.

Enfin, les rapports des Églises et de l'État sont marqués par une autonomisation grandissante des États et la laïcité française a cessé de constituer une exception, la Cour européenne des droits de l'homme ayant fait valoir le principe de laïcité dans plusieurs arrêts successifs.

Les débats de société

L'immigration et l'intégration suscitent des débats dans toutes les sociétés européennes souvent marquées par une forte connotation autocritique. La remise en cause des orientations suivies est plus profonde au Royaume-Uni et en Hollande. Quant à l'Espagne et à la Pologne, elles demeurent étrangères à des débats de fond. Le HCI constate donc la convergence des politiques d'immigration et la variété des politiques d'intégration et observe qu'aucun modèle étranger ne répond entièrement à son objet. Le modèle français qui doit encore se perfectionner apparaît comme le plus complet.

Sur la base de cette étude et conformément à la demande du Premier ministre, le Haut Conseil suggère dix recommandations.

Sur le plan national :

– la création d'un seul ministère chargé de l'immigration et de l'intégration ;
– le renforcement de la dimension territoriale des politiques d'intégration ;
– l'instauration d'une procédure d'enregistrement local des migrants ouvrant des subventions aux collectivités ;
– le renforcement de la promotion de la diversité par l'évaluation dans le cadre des principes républicains ;
– le soutien aux associations qui prendront en charge les primo-arrivants ;
– la validation des qualifications et des formations professionnelles étrangères.

Sur le plan européen :

– la mise en place d'un Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration ;
– la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration ;
– le renforcement de la politique de lutte contre les discriminations ;
– une réflexion commune sur les procédures d'accès à la nationalité.

En conclusion, il apparaît au Haut Conseil que la France peut assurer une présence affirmée au sein des instances européennes qui traitent désormais de l'intégration.

Deuxième avis : l'amélioration du contrat d'accueil d'intégration

L'accueil des nouveaux immigrés entrant légalement en France constitue, sans conteste, une phase clé du processus d'intégration. Le contrat d'accueil et d'intégration, naguère recommandé par le HCI, a été expérimenté dès 2003 et représente le principal outil de la nouvelle Agence nationale de

l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM). À la suite de la période d'expérimentation (2003-2005) et de généralisation du dispositif d'accueil, et de son inscription dans les deux textes législatifs (loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration), le Premier ministre a souhaité des améliorations notamment « pour développer la formation civique à propos des droits des femmes et des institutions de l'Union européenne ». L'avis rédigé est essentiellement « un avis de suivi » qui tient d'autant plus compte des recommandations déjà adressées à Mme Catherine Vautrin que Mme Gaye Petek (membre du HCI) en est le même auteur. À cet effet, après avoir corrigé de nouveau le support pédagogique de la formation civique, le Haut Conseil approuve le choix du Gouvernement de placer la formation civique très en amont du processus d'intégration et de ne pas la subordonner à l'apprentissage de la langue comme c'est le cas dans d'autres pays. Il recommande :
– d'instituer, à l'exemple d'autres dispositifs en Europe, un module unique comprenant la formation civique et la présentation de la vie en France ;
– que, sur le modèle de la Suède et des Pays-Bas, l'absence de suivi des cours de langues soit sanctionnée ;
– de faire bénéficier le contrat d'accueil et d'intégration, à titre expérimental, à d'autres catégories d'immigrés, en particulier les demandeurs de la nationalité française ;
– qu'un effort d'homogénéisation linguistique des groupes convoqués sur les plates-formes d'accueil et pour les formations civiques soit poursuivi ;
– d'établir un questionnaire d'évaluation de fin de formation civique à remplir par les bénéficiaires ;
– qu'un lien étroit soit tissé entre le service social de l'ANAEM et les travailleurs sociaux des conseils généraux et des municipalités, ainsi que les associations qui proposent des activités d'insertion sociale et culturelle, des cours de langue ou des ateliers périscolaires.

Ces améliorations essentiellement pragmatiques devraient permettre un meilleur enracinement des dispositifs de formation.

Troisième avis : projet de Charte de la laïcité pour les services publics

Le projet de Charte de la laïcité dans les services publics commandé au Haut Conseil est une recommandation des travaux de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, présidée par M. Bernard Stasi (rapport remis au président de la République le 11 décembre 2003). Le rapport consacré à la laïcité dans les services publics établi par une commission présidée par M. André Rossinot, rendu public le 20 septembre 2006, faisait la même proposition confortée par la demande de nombreux services publics, confrontés à des dysfonctionnements difficiles à régler. Le HCI, connu pour la diversité de ses membres et qui compte dans ses rangs deux anciens membres de la commission Stasi, a conduit son travail par des auditions larges et systématiques. Les responsables et les représentants syndicaux des différents services publics – Intérieur, Éducation nationale, Santé, Justice, Armée, Sports, Culture – ainsi que des personnalités religieuses, spirituelles et intellectuelles,

ont été entendus et consultés par une commission animée notamment par M. le préfet Michel Sappin et par le général d'armée Jean-Philippe Wirth (une quarantaine d'auditions et une dizaine de réponses écrites).

Le projet de Charte est précédé d'attendus qui retracent brièvement le contexte de la laïcité dans l'histoire républicaine et qui justifient les finalités du texte. Après la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, les atteintes au principe de la laïcité dans d'autres services publics réclament une réponse appropriée. Inégale selon les services, les atteintes à la laïcité n'en sont pas moins inacceptables sur le plan des principes. La Charte propose une réponse mesurée qui permet de concilier deux principes constitutionnels : la liberté de conscience et la laïcité.

Le projet de Charte présente un texte court, non normatif, qui rappelle à titre préventif et pédagogique la règle républicaine.

Précédée par des considérants qui collationnent les principes constitutionnels figurant dans les textes fondamentaux (Déclaration des droits de l'homme de 1789, loi de 1905, préambule aux Constitutions de 1946 et 1958 et la jurisprudence de Cour européenne des droits de l'homme), la Charte est divisée en deux parties qui énoncent respectivement les droits et les devoirs individuels des agents et des usagers à l'égard des services publics. En faisant droit aux demandes récurrentes exprimées lors des auditions, conformément aux textes et à la jurisprudence du Conseil d'État, deux propositions sont faites : s'agissant des agents, la Charte étend le respect de la neutralité aux collaborateurs du service public ; s'agissant des usagers, elle propose que les cérémonies d'accès à la citoyenneté soient exemptes de prosélytisme. Sur ce point, le projet se fait l'écho des revendications unanimes des préfets. Rédigé par M. Richard Senghor, maître des requêtes au Conseil d'État, et visé par toutes les parties consultées, il s'agit d'un texte ferme et équilibré.

Répondant à une demande très insistante qui s'exprimait encore tout dernièrement après des scènes violentes à l'hôpital dont la presse s'était fait l'écho, la Charte devrait être prise en compte par l'Observatoire de la laïcité annoncé par le président de la République en novembre 2006. Susceptible d'être affichée dans les services, elle pourrait être, en effet, mise en œuvre par cet Observatoire.

Rapport statistique et les indicateurs de l'intégration

Le rapport annuel de l'Observatoire statistique a désormais pacifié les querelles sur l'estimation des flux migratoires. Il fait aujourd'hui apparaître une réussite indiscutable dans le contrôle des flux migratoires. Il met également en évidence un léger rééquilibrage de l'immigration avec l'augmentation du motif de travail et le fléchissement du motif familial.

Pour l'année 2005, les flux d'entrées réguliers se caractérisent par une baisse de 6 % du nombre d'entrées d'étrangers obtenant des titres de séjour d'un an et plus. Cette diminution est due principalement à la baisse de 7 % de

l'immigration familiale, à la baisse de 13 % du nombre d'étudiants et, dans une moindre mesure, à une nouvelle diminution de 14 % du nombre de visiteurs. On observe en revanche une progression de 24 % du nombre d'étrangers entrés en France pour motif de travail, de 22 % du nombre d'étrangers admis au titre de réfugiés.

De même, le nombre de visas demandés enregistre une légère baisse de 0,3 % (2 400 000). Quant aux visas délivrés, leur nombre diminue également légèrement autour de 2 millions de visas. 84 % des visas délivrés sont des visas Schengen de court séjour. Le nombre de visas de long séjour diminue (122 000 visas, contre plus de 125 000 en 2004, soit une baisse de 2,5 %).

L'immigration de travail

Le nombre de travailleurs saisonniers enregistre une nouvelle augmentation de 15 743 en 2004 à 16 242 en 2005, soit une augmentation de 3 %. Le nombre de travailleurs permanents passe de 6 470 travailleurs en 2004 à 8 556 en 2005, soit une augmentation de 27 %.

L'immigration familiale

On enregistre une baisse de 7 % des entrées pour motif familial : de 102 442 en 2004 à 95 721 en 2005. Les conjoints de Français forment toujours la part la plus importante de l'immigration familiale (47 %). Elle provient majoritairement du continent africain, et notamment de Tunisie, d'Algérie et du Maroc (70 à 80 %).

L'immigration étudiante

Le nombre d'entrées d'étudiants a diminué de 13 %, passant de 53 247 en 2004 à 46 107 en 2005. Les étudiants africains représentent 42 % du flux total ; plus d'un sur deux est originaire du Maroc, d'Algérie et de Tunisie (53 %). Suivent les étudiants asiatiques (32 %), dont les Chinois constituent 38 % du flux, et les Américains (15 %). La part des femmes parmi les étudiants augmente sensiblement : elle passe de 45 % en 2002 à 50 % en 2005. Les données en stock de la présence étudiante étrangère montrent une progression importante : plus de 265 000 étudiants inscrits en 2005 contre 255 500 en 2004. Les étudiants africains représentent un étudiant étranger sur deux. Les étudiants chinois représentent la troisième nationalité d'origine. Les étudiants européens constituent 23 % des étudiants étrangers.

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

En 2005, le CAI a été signé par 66 450 personnes et 5 297 personnes (7 %) l'ont refusé (entre 2003 et 2005, plus de 112 000 étrangers ont signé le CAI). Le taux d'adhésion au CAI est très important et varie entre 87 % et 97 % selon les nationalités. Les signataires les plus nombreux sont originaires du continent africain, plus de 60 % des signataires, et 44 % viennent du Maghreb. Les étrangers signataires du CAI sont pour 56 % des membres de famille de Français (contre 60 % en 2004). Près de 70 % des signataires du CAI sont capables de

communiquer de manière correcte en langue française et ont reçu l'attestation ministérielle de compétence linguistique.

Les acquisitions de nationalité

L'année 2005 connaît une baisse de 8 % du nombre d'acquérants de la nationalité française : 154 827 personnes contre 168 826 en 2004. Toutefois, cette évolution est due principalement à la diminution de plus de 37 % des acquisitions de nationalité à raison du mariage. Quant aux origines des nouveaux Français, plus des deux tiers des acquisitions de nationalité (68 %) concernent des personnes originaires du continent africain. Le Maghreb compte à lui seul pour 52 % des acquérants de la nationalité française. En 2005, ce sont près de 155 000 personnes qui sont devenues françaises. Sur une période plus longue, on observe qu'entre 1995 et 2005, ce sont plus de 1 300 000 personnes qui sont devenues françaises.

L'asile

La France reste le premier pays destinataire de demandes d'asile en Europe, devant la Grande-Bretagne et l'Allemagne. L'année 2005 se caractérise cependant par une baisse de 15 % du nombre de premières demandes d'asile, 43 733 demandes contre plus de 58 000 en 2004. Quant au nombre de demandes de réexamens, il augmente de 34 % (plus de 9 400 demandes). On observe par ailleurs une diminution de 40 % du nombre de mineurs isolés de 1 221 à 735 en 2004.

Les cinq premiers pays d'origine des demandeurs sont respectivement : Haïti, la Turquie, la Chine, la Serbie et Monténégro et la République démocratique du Congo. En 2005, le taux global d'admission des demandeurs d'asile a augmenté de 17 à 27 % : ce sont 13 770 demandeurs qui ont été admis au titre de l'asile en 2005 contre 11 292 en 2004.

Les cinq premières nationalités des réfugiés en 2005 sont les nationalités russes (1 406), principalement tchétchènes, congolaise de République démocratique (1 101), sri lankaise (1 034), turque (984), serbo-monténégrine (877), bosnienne (753).

Les données statistiques démontrent que les politiques de contrôle des flux et d'accueil ont eu les effets attendus même s'ils sont encore restreints.

Les indicateurs de l'intégration

Le Haut Conseil relève :

– qu'il importe de considérer l'intégration comme un parcours individuel dans un processus collectif ;
– que l'intégration est un processus à long terme, dont seules des études portant sur l'évolution des générations peuvent rendre compte ;
– après avoir rappelé son hostilité aux catégories ethniques, le HCI s'engage nettement pour une solution alternative de mesure de la diversité. Conformément

aux indicateurs fournis par l'INSEE et l'INED, celle-ci pourrait être conduite par des recherches sur le patronyme et sur le lieu de naissance ;
– il observe néanmoins qu'il ne peut y avoir d'indicateurs spécifiques de l'intégration, celle-ci résultant de facteurs combinés.
– qu'un baromètre de l'intégration qui devrait être mis en place devrait retenir les données fournies par le recensement de la population, des questions sur le cadre de vie (scolarité, emploi), sur le comportement civique, sur la vie culturelle, sur le sentiment d'appartenance.

La diversité des avis, relatifs à des politiques déjà engagées, comme la mise en œuvre des cultures d'accueil et d'intégration (une recommandation du HCI), le suivi d'activités régulières, comme le rapport statistique, ou des activités novatrices, comme la charte de la laïcité dans les services publics, voire des études originales que personne n'avait entreprises, comme l'avis comparatif des différents modèles d'intégration en Europe ou les indicateurs de l'intégration, mettent en évidence la consistance, l'épaisseur et la complexité désormais acquises par les politiques publiques d'intégration. Certes, il reste encore beaucoup à faire pour que les phénomènes d'immigration et d'intégration connaissent un traitement régulier et se voient apporter des solutions continues et satisfaisantes, mais, lorsque l'on compare la situation qui prévalait avant 2002 et celle qui existe aujourd'hui grâce à l'engagement du président de la République, on ne peut s'empêcher de reconnaître qu'un nouveau chemin a été tracé.

Paris, le 29 janvier 2007

Blandine Kriegel

Premier avis

Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe

Cet avis a été élaboré à partir des auditions et déplacements d'un groupe de travail présidé par Mme Blandine Kriegel, présidente du HCI, et composé de Mme Yamina Benguigui, Mme Jeannette Bougrab, Mme Jacqueline Costa-Lascoux, M. Jacky Dahomay, Mme Carole Da Silva, Mme Jadée Dubois, M. Vincent Nguyen, Mme Gaye Petek, Mme Myriam Salah-Eddine, M. le préfet Michel Sappin, M. le maire Gaston Viens, le général (2S) Jean-Philippe Wirth, M. Zaïr Kédadouche, chargé de mission, M. Benoît Normand, secrétaire général du HCI, Mme Amina Ennceiri, secrétaire générale adjointe du HCI, M. Frédéric Treffel, chargé des études du HCI.

Mme Stéphanie Seydoux assurait la fonction de rapporteur.

Décembre 2006

Introduction

Les phénomènes d'immigration en Europe, devenus réguliers et généralisés, sont à l'origine d'une prise de conscience et d'une volonté des pays européens de maîtriser et de construire des politiques publiques nouvelles. Ces politiques ont donné lieu à une incontestable avancée en matière d'asile et d'immigration, qui ne s'est pas toujours prolongée de la même façon en matière d'intégration. C'est ainsi que la politique d'immigration et d'intégration telle qu'on la conçoit en France à travers ses multiples dimensions – maîtrise des flux, politique d'accueil, égalité de traitement, promotion sociale et professionnelle, institution de la diversité culturelle, égalité des droits et des chances, accès à la nationalité – , est conduite autrement chez nombre de nos partenaires. Des expérimentations ou des traditions originales engagées chez nos voisins ne peuvent manquer d'être riches d'enseignements pour nous. Au moment où la Commission européenne cherche à conforter son troisième pilier et à dégager des lignes pour une politique commune d'intégration, la demande de M. le Premier ministre d'expertiser les approches suivies par nos voisins européens et de rechercher les éléments permettant de mieux connaître, d'évaluer et éventuellement, de s'inspirer de leurs politiques d'intégration, s'avère particulièrement pertinente.

Une approche comparative est devenue en effet d'actualité, compte tenu de la diversité des situations au sein des vingt-cinq pays de l'Union européenne (UE), et des conceptions différentes qui les animent : droit du sol *versus* droit du sang ; modèle communautarisme *versus* assimilationnisme ; positions divergentes s'agissant de la place de la religion dans la vie publique, pour n'en citer que quelques-unes.

C'est à cette réflexion que le Haut Conseil à l'intégration (HCI) se propose de contribuer à travers le présent avis, dont le premier souci est d'étudier les modèles d'intégration existants en Europe. À la veille d'une présidence allemande qui pourrait faire de la promotion d'une politique européenne d'intégration des populations immigrées une priorité, la France, par son expérience et son histoire, se doit d'étudier et de réfléchir à « ce qui marche » chez nos voisins, autant que d'apporter une contribution forte aux réflexions sur le « modèle d'intégration européen ». Où en est la politique européenne d'intégration ? Quel bilan peut-on dresser aujourd'hui des données statistiques, de l'organisation institutionnelle et administrative, des principales politiques, des débats de société, dans les grands pays européens qui ont à se mesurer à cette question ? Telles sont les interrogations auxquelles nous avons souhaité apporter des éléments de réponse.

Où en est la politique européenne d'intégration ?

L'Union européenne joue désormais un rôle déterminant en matière d'immigration et d'asile à travers les actions communes, dans le cadre du pilier « justice, affaires intérieures » (JAI). Entré en vigueur en mai 1999, le traité d'Amsterdam (signé en juin 1997) a fixé comme objectif de l'Union, la mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. En octobre 1999, le Conseil européen de Tampere a détaillé les orientations politiques et fixé les objectifs d'une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration, notamment de contrôle des frontières. Au 1er mai 2004, cette première phase, de nature essentiellement législative, avec l'adoption de normes minimales d'harmonisation des législations des États membres dans les domaines de l'asile, de l'immigration et de contrôle des frontières, était remplie.

Les instruments juridiques constituant les bases d'un régime d'asile commun, prévu par le Conseil européen de Tampere, ont été adoptés, sous forme de normes minimales en matière de protection temporaire, d'accueil des demandeurs d'asile, de détermination de l'État responsable du traitement de la demande, de définition du statut de réfugié et des procédures d'asile. Après ces avancées, le Conseil européen a adopté en 2005 des dispositions en matière d'immigration, prévues par les conclusions de Tampere, concernant le regroupement familial et le statut de résident de longue durée. L'impulsion européenne a été déterminante s'agissant d'une autre thématique majeure de l'intégration : la lutte contre les discriminations, un domaine dans lequel la compétence communautaire découle des traités d'une part, et du principe fondamental de libre circulation des personnes d'autre part.

Le traité d'Amsterdam a renforcé les dispositions existantes garantissant l'égalité de rémunération sans discrimination fondée sur le sexe (article 141), conférant un nouveau rôle à l'Union : promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes (articles 2 et 3). Le traité interdit toute discrimination fondée sur la nationalité (article 12). En outre, dans un article 13 novateur, le traité donne à l'UE le pouvoir de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race, la religion, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Sur la base de cet article 13, l'UE a adopté en 2000 un programme d'action de lutte contre la discrimination et surtout un ensemble de mesures anti-discriminatoires rassemblées dans deux textes clés : la directive 2000/43/CE relative à l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, et la directive 2000/78/CE relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Ces directives ont conduit à la mise en place, en France, d'une institution, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), annoncée le président de la République le 14 octobre 2002 à Troyes et installée par lui (loi de décembre 2004 créant la HALDE).

Au-delà de ces avancées limitées aux sujets prévus par le traité, le thème de l'intégration, longtemps considéré comme non prioritaire, connaît aujourd'hui une montée en puissance à l'initiative de la Commission avec l'appui de certains États membres. Cette dernière se heurte néanmoins au caractère limité de la base juridique lui permettant d'investir ce sujet. Si l'article 63 du traité permet de déterminer des conditions d'admission des migrants et donc de l'intégration des primo-arrivants, seules les dispositions réglementant l'utilisa-

tion du Fonds social européen (FSE) autorisent d'aborder ponctuellement les questions d'insertion par le travail (femmes, handicapés, immigrés).

La Commission souhaite donc s'appuyer sur une approche non contraignante de ce sujet, sur le modèle de la « méthode ouverte de coordination », qui consiste pour les États à se fixer, en dehors de toute obligation réglementaire, des objectifs de progrès communs dotés de cibles précises. Un fonds de soutien doté de 1,7 million d'euros a été créé pour venir en appui à ces politiques. Notre étude aura donc une utilité pour tous les partenaires européens. Reste à en déterminer les entrées.

Comment constituer un bilan comparatif ?

Pour constituer une grille d'analyse commune permettant d'étudier les convergences autant que les divergences des différentes politiques nationales, il nous a semblé nécessaire que l'interrogation porte sur quatre points essentiels :

1 – les données statistiques relatives à l'immigration, à l'intégration et à l'acquisition de la nationalité ;

2 – l'organisation institutionnelle et administrative des politiques d'intégration ;

3 – les législations récentes et politiques publiques ;

4 – les débats de société, voire les différentes positions des partis politiques.

De même, ne pouvant conduire une étude véritablement exhaustive, le HCI a étudié les modèles d'intégration de nos voisins à travers les exemples particuliers de cinq pays, réalisant à cet effet plusieurs déplacements : après un examen du modèle nord-américain, qui fait souvent office de référence commune, sont présentés d'abord les pays latins à nos frontières du sud comme l'Espagne, ensuite l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, et enfin un pays d'Europe de l'Est récemment entré dans l'Union européenne, la Pologne. Nous avons consacré à chacun de ces pays une monographie, complétée par des indications sur d'autres pays voisins, sur la base de l'étude comparative menée par la Direction de la population et des migrations (DPM) du ministère chargé des Affaires sociales complétée par un questionnaire du HCI adressé aux conseillers sociaux de nos ambassades dans dix-huit pays (*cf.* annexe 1).

Enfin, une question de vocabulaire doit au préalable être soulevée, tant, comme l'a montré la sociologue Dominique Schnapper, le rapport à l'autre s'enracine dans les épreuves politico-historiques à travers lesquelles chaque nation s'est formée : « Pour les Allemands, il s'agit toujours d'étrangers, pour les Britanniques de minorités raciales (on a longtemps parlé de *blacks* aussi bien à propos des Jamaïquains que des Indiens), pour les Néerlandais et les Suédois de minorités culturelles, pour les Français d'immigrés, puis de nationaux ou de citoyens. À travers les mots de la vie sociale, c'est le rapport à l'Autre qui s'exprime, la tradition de l'intégration nationale et de ses modalités, la conception de la citoyenneté. On ne saurait comprendre les formes du rapport à l'Autre et les politiques à l'égard des étrangers installés sans tenir compte d'un certain « jacobinisme » français, lié

à une conception de la nation dont les origines remontent au Moyen Âge, et que l'universalisme rationaliste des révolutionnaires a renforcée ; du « multiculturalisme » social des Britanniques, né de l'histoire de la démocratie parlementaire [...] ; de la tradition libérale des Pays-Bas et de la Suède, qui mènent des politiques d'« émancipation des minorités » ; de l'histoire de l'Allemagne et d'une notion encore vivante de « peuple allemand » *Deutsches Volk* en tant qu'entité ethnico-linguistique [...] [1] ».

Forts de ces remarques, nous avons estimé nécessaire de rappeler brièvement en annexe 4 le fondement historique national des modèles d'intégration européens. On pourra donc utilement s'y reporter à la fin de cette étude. Mais commençons par les données statistiques.

Données statistiques relatives à l'immigration, à l'intégration et à l'acquisition de la nationalité

Sont présentées ici les données concernant en premier lieu les flux d'entrée, puis le flux de « sortie juridique » du statut d'étranger en séjour permanent, c'est-à-dire les acquisitions de nationalité du pays d'accueil, et enfin les chiffres concernant les populations étrangères résidant dans les pays de l'Union.

S'agissant en premier lieu des flux d'entrées, les données brutes, non retraitées à des fins de comparaison, recueillies directement à la source auprès des Gouvernements des pays de l'Union européenne, font apparaître des écarts très importants, les bases de comptage étant différentes. Le HCI a étudié ces chiffres officiels, tels que produits par les systèmes statistiques et d'information construits par chaque pays en fonction de son approche et de ses besoins (*cf.* tableau 1).

1. « Traditions nationales et connaissances rationnelles », revue *Sociologie et société*, vol. XXXI, nº 2, Montréal, 1999.

Tableau 1 : **Étrangers et immigrés dans 18 pays de l'UE (dont la France)**

	Nombre d'entrées (en 2004)	Entrées rapportées à la population (en %)	Nombre d'étrangers (n'ayant pas la nationalité)	Étrangers rapportés à la population nationale (en %)	Immigrés (selon définition du pays)	Immigrés rapportés à la population nationale (en %)	Population nationale
France	140 124	0,22	3 200 000	5,10	4 500 000	7	62 700 000
Allemagne	780 175	0,95	6 720 000	8,20	14 000 000	17	82 000 000
Autriche	108 947	1,33	790 000	9,63	1 000 000	12	8 200 000
Belgique	N/C		68 800	0,66	860 300	8	10 400 000
Danemark	34 101	0,63	344 000	6,37	453 000	8	5 400 000
Espagne	654 800	1,6	2 700 000	6,70	1 650 000	4	40 300 000
Finlande	20 300	0,39	114 000	2,19	145 000	3	5 200 000
Grèce	N/C		482 000	4,55	529 000	5	10 600 000
Irlande	139 000	3,23	400 000	9,30	400 000	9	4 300 000
Italie	156 400	0,26	2 227 000	3,8	144 000	0	58 400 000
Pays-Bas	94 019	0,58	700 000	4,29	1 600 000	10	16 300 000
Pologne	3 600	0,01	30 000	0,08	N/C		38 000 000
Portugal	14 000	0,13	369 000	3,55	458 000	4	10 400 000
Rép. tchèque	N/C		256 000	2,51	N/C		10 200 000
Royaume-Uni	582 000	0,99	3 000 000	5,10	4 900 000	8	58 800 000
Slovaquie	N/C		26 000	0,48	N/C		5 400 000
Slovénie	N/C		60 000	3,00	N/C		2 000 000
Suède	47 580	0,53	480 000	5,33	1 500 000	17	9 000 000

Source : Ministère en charge des Affaires sociales [1].

Ces chiffres reflètent la réalité à partir de laquelle travaillent les Gouvernements de chaque pays, et à travers la structure des remontées de données, la nature et l'organisation des politiques qu'ils mettent en œuvre en matière d'immigration, d'intégration, et de lutte contre les discriminations [2].

D'une manière générale, les statistiques européennes souffrent de deux faiblesses : l'absence de registres de population (sauf exception, comme en Espagne) et la « disparition » des statistiques des entrées et sorties des ressortissants des pays de l'Espace économique européen (EEE). Le HCI a donc complété ces observations par l'éclairage des travaux de l'OCDE, qui harmonisent autant que possible à des fins de comparaison les données recueillies auprès des trente et un pays membres du système d'observation permanente (SOPEMI). Sur les

1. Les données étudiées par le HCI sont issues d'une enquête réalisée par la DPM du ministère en charge des Affaires sociales à partir de données recueillies en février 2006 par les ambassades de France auprès des pays européens, réactualisées à la demande du HCI en septembre 2006.

2. Les périmètres des entrées dénombrées étant distincts, ces données ne permettent pas réellement de procéder à des comparaisons exactes. Par exemple, les statistiques allemandes et britanniques d'entrées d'immigrants incluent les entrées de travailleurs temporaires, auxquels s'ajoutent pour l'Allemagne les mouvements entre ex-RDA et ex-RFA. Les volumes concernés apparaissent donc massifs : en 2004, plus de 780 000 entrées par an pour l'Allemagne, 582 000 pour le Royaume-Uni, très supérieurs à ceux de la France (environ 140 100 la même année), qui ne recense que les bénéficiaires d'un premier titre de séjour d'un an ou plus, non compris les étudiants, tandis que son flux de travailleurs saisonniers reste faible, autour de 15 000 par an.

vingt-quatre pays d'Europe [1] membres de l'OCDE, douze ont fait l'objet d'une telle harmonisation : Allemagne, Autriche, Danemark, France, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse (*cf*. tableau 2).

Les données relatives à l'immigration font apparaître que l'Europe est largement ouverte aux immigrants, une tendance qui s'accentue : entre 1997 et 2001, l'immigration régulière (temporaire et permanente) dans l'ensemble des pays européens a été de 1,8 million de personnes par an, un chiffre qui s'est élevé à 2,6 millions en 2002 et 2003. Les demandes d'asile connaissent une évolution inverse : de 400 000 début 2003, elles sont de 350 000 par an depuis lors.

Les pays européens connaissent des évolutions convergentes. Les flux migratoires des pays européens, notamment ceux de l'OCDE, présentent depuis dix ans les mêmes évolutions générales sur le plan quantitatif et qualitatif. Cette convergence d'ensemble ne saurait masquer toutefois des situations parfois très différentes, dont certaines sont évoquées ci-après.

Tableau 2 : **Flux d'entrées d'étrangers selon le pays d'accueil, 2003-2004**

Pays d'accueil	2003	2004	2003-2004	Variation (en %)
Immigration à long terme				
Finlande	7 500	5 600	-1 900	-25
Allemagne	238 400	202 300	-36 100	-15
Nouvelle-Zélande	48 400	41 600	-6 800	-14
Pays-Bas	60 800	57 000	-3 800	-6
Danemark	16 200	15 900	-300	-2
France	173 100	175 200	2 100	1
Japon	58 800	88 300	2 400	3
Suisse	79 700	82 600	2 900	4
Suède	38 400	40 700	2 300	6
Canada	221 400	235 800	14 500	7
Australie	150 000	167 300	17 300	12
Norvège	18 800	21 400	2 600	14
Autriche	51 000	59 600	8 600	17
Portugal	11 100	13 100	2 000	18
Royaume-Uni	214 600	266 500	51 900	24
Italie	121 800	156 400	34600	28
États-Unis	705 800	946 100	240 300	34
Total sans États-Unis	**1 536 900**	**1 629 200**	**92 300**	**6**
Total pays mentionnés ci-dessus	**2 242 700**	**2 575 200**	**332 600**	**15**

1. Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie.

Pays d'accueil	2003	2004	2003-2004	Variation (en %)
Flux d'entrées (définitions nationales-données officielles)				
Rép. tchèque	57 400	50 800	-6 600	-11
Hongrie	19 400	18 100	-1 300	-7
Luxembourg	11 500	11 300	-200	-2
Irlande	33 000	33 200	200	1
Turquie	152 200	155 500	3 300	2
Belgique	68 800	72 400	3 600	5
Corée	178 300	188 840	10 540	6
Pologne	30300	36 800	6 500	21
Espagne	429 500	645 800	216 300	50
Rép. slovaque	4 600	7 900	3 300	72
Total pays mentionnés ci-dessus	**985 000**	**1 220 640**	**235 640**	**24**

Note : pour plus d'informations sur l'harmonisation des données, se reporter à www.oecd.org/els/migrations/pmi2006
Dans la mesure où les données n'ont pas été harmonisées dans la deuxième partie du tableau, le total indiqué peut inclure des catégories de migrants différents d'un pays à l'autre.
Source : Rapport *Perspectives des migrations internationales* – SOPEMI (2006)

En premier lieu, l'immigration augmente dans l'ensemble des pays de l'OCDE, avec une évolution plus marquée dans les pays européens : les flux ont progressé de 15 % dans les pays pour lesquels des données harmonisées sont disponibles, de 24 % dans les autres. Si l'on isole les données concernant les seuls pays européens, cette progression est respectivement de 14,8 % et 27 %.

Les douze pays européens membres de l'OCDE aux données harmonisées ont accueilli au total 1 184 500 migrants en 2004 contre 1 031 300 en 2003, soit une hausse de 14,8 %. Les neuf pays européens de l'OCDE dont les données ne sont pas harmonisées ont accueilli 1 031 800 migrants en 2004 (d'après leurs données officielles) contre 806 700 en 2003, soit une hausse de 27 %. Le Royaume-Uni est le premier pays d'immigration européen avec 266 500 entrées en 2004, en hausse de 24 % depuis 2003, suivi par l'Allemagne, qui a accueilli 202 300 migrants en 2004 (en baisse de 15 % par rapport à l'année précédente, et la France qui compte 175 200 entrées la même année (un volume relativement stable par rapport à 2003). Enfin, l'Italie a accueilli 156 400 migrants en 2004, soit une hausse de 28 % par rapport à l'année précédente, imputable à une régularisation importante d'immigrés en situation irrégulière au regard du séjour.

Parmi les pays pour lesquels seules sont disponibles les données officielles, l'Espagne présente un très fort volume d'entrées en 2004 (645 800) en hausse de 50 % par rapport à l'année antérieure, une évolution en partie explicable par le programme de régularisation suivi en 2004. La Turquie a accueilli quant à elle 155 500 migrants en 2004, en légère hausse par rapport à 2003. Les pays aux volumes d'entrée les plus faibles sont le Portugal et le Luxembourg, avec respectivement 13 100 et 11 300 migrants enregistrés en 2004.

Enfin, huit pays européens parmi les vingt et un étudiés ont connu un infléchissement de leur immigration, parmi lesquels le plus fort ralentissement (-25 %) concerne la Finlande.

Les données de l'OCDE font apparaître que la Suisse et l'Autriche sont les pays européens où la part relative d'immigration régulière à long terme est

la plus élevée, tandis que la Finlande et le Portugal sont ceux où cette part relative est la plus faible. Il convient de noter que l'Espagne et l'Italie, qui présentent une part faible d'immigration régulière, sont par ailleurs des pays qui ont connu ces dernières années des phénomènes importants d'immigration irrégulière.

Au-delà des évolutions de volumes généraux des flux, quelques tendances et caractéristiques générales convergentes de l'immigration européenne se dégagent nettement.

Le rapport de l'OCDE sur les perspectives des migrations internationales en 2006, montre que les pays d'origine des migrants ne varient guère depuis 2000 avec toutefois la confirmation de certains pôles d'émigration plus marqués tels l'Amérique latine (vers l'Espagne notamment). Les données recueillies par le ministère chargé des Affaires sociales révèlent également dans certains pays (Italie, Espagne, Royaume-Uni, Irlande, France) une hausse marquée, quoique difficilement chiffrable, des migrations en provenance d'Europe centrale et orientale : pays membres (Pologne), candidats (Bulgarie, Roumanie) ou hors UE (Ukraine, Biélorussie).

Les deux principaux motifs d'immigration en Europe sont aujourd'hui, avant la demande d'asile et les études, les raisons familiales, qui occupent une place désormais prépondérante, et les migrations de travail. L'OCDE relève cette tendance tout en pointant la difficulté à disposer en la matière de données comparables. Plusieurs pays européens citent toutefois au premier rang des motivations des migrants la migration économique : Irlande, Pologne, Portugal, Italie, Espagne, Royaume-Uni.

L'immigration temporaire de travail connaît une forte hausse. Les cas du Royaume-Uni ou de l'Allemagne illustrent tout particulièrement cette tendance : leurs statistiques officielles font apparaître un nombre d'entrées très important, en réalité constitué en grande partie par des séjours de courte durée ciblés sur des besoins en main-d'œuvre précis. S'agissant de la France, cette immigration est limitée, s'élevant à 15 000 personnes en 2004 (16 000 en 2005), presque exclusivement destinée à l'agriculture (et en provenance de trois pays : Pologne, Maroc et Tunisie).

Au-delà de ces tendances générales, les populations en présence et les flux varient selon les pays. Certains flux démarrent seulement : ainsi, les pays du Sud et de l'Est sont à la fois pays d'accueil et de transit. C'est le cas de la Pologne, comme l'ont fortement souligné les autorités de ce pays rencontrées par le HCI.

Les statistiques disponibles relatives à l'intégration sont dans l'ensemble assez comparables pour permettre de dégager plusieurs caractéristiques communes à la population immigrée au sein des pays européens, et des similitudes s'agissant de la place qui lui est accordée.

Les immigrés représentent plus de 10 % de la population totale dans un grand nombre de pays européens. Les données étudiées par le HCI (*cf.* tableau 3) mettent en évidence le fait que les immigrés sont présents dans les pays européens dans une proportion qui, bien que variable, se situe en moyenne autour de 10 %. Les pays où cette part est la plus importante sont l'Allemagne et la Suède à égalité (17 %), puis l'Autriche (12 %). La France quant à elle apparaît en deçà de cette moyenne avec un volume d'immigrés (parmi lesquels des nationaux et

des étrangers) estimé à 7 % de la population totale. Il convient de noter à nouveau que les définitions correspondant aux données utilisées peuvent varier fortement d'un pays à l'autre. Ainsi, le décompte de la population immigrée par l'Allemagne inclut les Allemands « rapatriés », originaires notamment des anciens pays communistes. Pour presque tous les pays (sauf la Suède), les étrangers constituent plus de la moitié de la population immigrée. Dans la majorité des pays, les étrangers représentent plus des deux tiers des immigrés : c'est le cas en Autriche, en Finlande, en France, au Danemark et dans une moindre mesure au Royaume-Uni.

Tableau 3 : **Étrangers et immigrés dans les pays européens**

	Population nationale	Nombre d'étrangers (n'ayant pas la nationalité)	Étrangers rapportés à la population nationale (en %)	Nombre d'immigrés (selon définition du pays)	Immigrés rapportés à la population nationale (en %)	Part des étrangers dans la population dite immigrée (en %)
France	62 700 000	3 200 000	5,1	4 500 000	7	71
Allemagne	82 000 000	6 720 000	8,2	14 000 000	17	48
Autriche	8 200 000	790 000	9,6	1 000 000	12	79
Belgique	10 400 000	68 800	0,7	860 300	8	8
Danemark	5 400 000	344 000	6,4	453 000	8	76
Espagne	40 300 000	2 700 000	6,7	1 650 000	4	100
Finlande	5 200 000	114 000	2,2	145 000	3	79
Grèce	10 600 000	482 000	4,5	529 000	5	91
Irlande	4 300 000	400 000	9,3	400 000	9	100
Italie	58 400 000	2 227 000	3,8	144 000	0	
Pays-Bas	16 300 000	700 000	4,3	1 600 000	10	44
Pologne	38 000 000	30 000	0,1	N/C		
Portugal	10 400 000	369 000	3,5	458 000	4	81
Rép. tchèque	10 200 000	256 000	2,5	N/C		
Royaume-Uni	58 800 000	3 000 000	5,1	4 900 000	8	61
Slovaquie	5 400 000	26 000	0,5	N/C		
Slovénie	2 000 000	60 000	3,0	N/C		
Suède	9 000 000	480 000	5,3	1 500 000	17	32

Source : Ministère en charge des Affaires sociales.

Ces observations à partir de données officielles des États peuvent être complétées par les travaux de l'OCDE. Ces derniers mettent en évidence le fait que la population née à l'étranger s'est accrue d'environ 14 % entre 2000 et 2004 pour l'ensemble des pays pour lesquels des données sont disponibles. Certains pays tels l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et le Royaume-Uni ont enregistré des augmentations de 20 % ou plus. Dans d'autres (Allemagne, Hongrie, Luxembourg et Pays-Bas), l'accroissement est moins important (moins de 10 %). Dans presque deux tiers des pays, la population née à l'étranger représente plus de 10 % de la population totale. En France, cette proportion est exactement de 10 %.

Il convient d'ajouter à ces données celles concernant l'immigration irrégulière. Celle-ci échappe par définition aux statistiques, mais est cependant de mieux en mieux connue, notamment à travers les régularisations : c'est par exemple le cas de l'Espagne, qui en a dénombré 690 000 lors de la régularisation intervenue en 2005, ce qui correspond à 1,6 % de sa population.

Par ailleurs, l'acquisition de la nationalité est un indicateur d'intégration de premier plan : cette étape en effet marque la « sortie » du statut d'étranger

en résidence durable sur un territoire national. En la matière, les sources disponibles, même si elles ne sont pas tout à fait concordantes, illustrent l'importance des disparités entre pays européens.

Les travaux de l'OCDE mettent en évidence la part prédominante de la France, premier pays d'Europe pour le nombre de naturalisations en 2004 avec 168 800 cas en 2004, en hausse de 16 % par rapport à l'année précédente, de même que la part importante de naturalisations au Royaume-Uni avec 140 800 cas en 2004, en hausse de 16,7 % par rapport à l'année précédente. L'Allemagne quant à elle voit son nombre de naturalisations chuter de 9,6 % pour n'atteindre que 127 100 cas en 2004. Dans l'ensemble des pays européens, à l'exception notable de l'Allemagne (à laquelle s'ajoutent l'Italie, l'Autriche, le Portugal et la Suède), le nombre de naturalisations augmente. La moyenne de cette progression est de 4,7 % pour l'ensemble de l'Europe.

Les données recueillies par le HCI (*cf.* tableau 4) placent en revanche le Royaume-Uni et l'Allemagne à égalité en deuxième position avec 140 000 naturalisations en 2004, la France occupant toujours la première position. L'Espagne et l'Autriche se distinguent avec respectivement 43 000 et 40 000 naturalisations.

Parmi les pays européens qui lui sont comparables par la taille, la France apparaît généreuse s'agissant de l'acquisition de la nationalité : elle présente seule la particularité de proposer (en 2004) un débouché de naturalisations supérieur de 20 % au flux de migrants, et ce même si une part de ce volume total a été due à un effet d'accélération des procédures en 2003 et 2004. En d'autres termes, ce rythme de naturalisations, s'il est maintenu en tendance, permet d'offrir à tous les résidents de longue durée le débouché de l'acquisition de la nationalité française.

Tableau 4 : **Acquisition de la nationalité (données HCI)**

	Population nationale	Entrées rapportées à la population nationale (en %)	Nombre de Naturalisations (en 2004)	Naturalisations rapportées à la population nationale (en %)
France	62 700 000	0,2	168 000	0,27
Allemagne	82 000 000	1,0	140 000	0,17
Autriche	8 200 000	1,3	40 000	0,49
Belgique	10 400 000		5 300	0,05
Danemark	5 400 000	0,6	3 700	0,07
Espagne	40 300 000	1,6	43 200	0,11
Finlande	5 200 000	0,4	6 900	0,13
Grèce	10 600 000		2 000	0,02
Irlande	4 300 000	3,2		
Italie	58 400 000	0,3		
Pays-Bas	16 300 000	0,6	21 000	0,13
Pologne	38 000 000	< à 0,01	1 500	0,00
Portugal	10 400 000	0,1	4 000	0,04
Rép. tchèque	10 200 000		5 000	0,05
Royaume-Uni	58 800 000	1,0	140 000	0,24
Slovaquie	5 400 000		1 800	0,03
Slovénie	2 000 000		4 000	0,20
Suède	9 000 000	0,5	15 000	0,17

Source : Ministère en charge des Affaires sociales.

Au total, si on peut aujourd'hui disposer d'éléments de références, qui restent certes à consolider, s'agissant des flux migratoires et des dispositifs d'accueil, les observations qui précèdent illustrent la faiblesse des statistiques comparatives en ce qui concerne l'intégration de migrants une fois ces derniers installés, en l'absence, dans la majorité des pays, de registres de la population. L'ouverture des frontières européennes, qui a supprimé la nécessité et donc la possibilité de recenser les entrées et sorties intra-communautaires et à l'intérieur de l'Espace économique européen (EEE), a privé la statistique d'une source d'information importante.

Quelques initiatives au plan européen pourraient permettre de remédier à cette carence : proposition de règlement de la Commission européenne (2005), programme de travail d'Eurostat pour 2008-2012. Les progrès supposent toutefois un consensus de la part des États s'agissant de la définition des catégories recensées.

Les politiques d'intégration par pays : un *outsider*, la référence nord-américaine

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration aux États-Unis d'Amérique

Le Haut Conseil a choisi de faire précéder ces différents déplacements dans les principaux pays européens par un voyage aux États-Unis qui compléterait les informations directes que nous avions depuis peu rassemblées sur le Canada. L'expérience des États-Unis comme celle du Canada, deux pays dont la construction en tant que nation a été structurée par le phénomène de l'immigration, font en effet référence en matière de gestion de l'immigration comme de traitement de minorités.

La conception américaine de la nation repose sur la fédération des États : l'unité est faite de la pluralité et c'est la pluralité des groupes qui forme l'identité nationale. Cette perception politique permet de concevoir une unité en perpétuelle construction, sur la base d'un projet commun : la Constitution américaine. C'est pourquoi la société civile américaine fait une large place au tissu associatif, aux groupes d'intérêts, aux communautés autant qu'aux individus. Les Américains ont développé le mythe de la création d'un homme nouveau et pour cela, ils s'appuient sur le libre arbitre et la tolérance. Les Européens qui vinrent s'établir dans le Nouveau Monde y cherchaient bien souvient la liberté de pratiquer leur religion. Leurs communautés prospérèrent et la variété des religions qui en a résulté a contribué à la formulation d'un principe unique : l'attachement fondamental au pluralisme et à la liberté de religion.

L'Amérique du Nord devint le refuge de nombreuses communautés religieuses, toutes fortement motivées. Pour certaines, la force même de leurs croyances religieuses limitait leur tolérance envers ceux qui ne partageaient pas leur théologie. Ces communautés exclurent de leurs rangs les dissidents qui se retrouvèrent laissés à eux-mêmes pour élaborer leurs croyances et leurs pratiques. En conséquence, animés par le désir constant de définir les pratiques religieuses personnelles, de nouveaux groupes se formèrent, issus du sol américain, alors que de nouveaux réfugiés débarquaient d'Europe sur les côtes de l'Amérique en quête des mêmes libertés. L'expansion territoriale des États-Unis au cours du XIXe siècle vint ajouter à la nation des terres et des populations françaises et espagnoles. Entre les guerres napoléoniennes et la Première Guerre mondiale, les vagues d'émigration successives conduisirent sur le sol américain des Anglais, des Écossais et des Irlandais, des Italiens et des Grecs, des Allemands et des Polonais, et des Suédois et des Russes.

Le peuplement des États-Unis est indissociable de l'immigration. Depuis le XVIe siècle, date de l'arrivée des premiers colons européens, plus de 50 millions d'immigrants se sont installés aux États-Unis. Jusqu'en 1940, la grande majorité des immigrants venaient d'Europe. Les legs de la conquête et de l'esclavage sont des éléments importants de la diversité sociologique et démographique des États-Unis. D'abord anglo-saxonne jusqu'aux années 1830, l'immigration s'élargit à partir des années 1840-1850 aux pays de l'Europe méditerranéenne (surtout l'Italie) et de l'Europe centrale. À partir des années 1920, les États-Unis, désireux de mettre un frein à l'immigration non anglo-saxonne, établissent un système de quotas et la crise économique des années 1930 ne fera que renforcer cette tendance. Après la Seconde Guerre mondiale, une nouvelle forme d'immigration se développe avec les réfugiés politiques d'Europe de l'Est, les Cubains anti-castristres (dans les années 1960) et des *boat people* indochinois (après 1974). Depuis le milieu des années 1980, la diversité des États-Unis sur les plans ethnique, racial, culturel et linguistique est plus grande que jamais. Lors du recensement de 2000, les Noirs comptaient plus de 34 millions de personnes, les Latino-Américains appelés aussi « hispaniques » 38 millions et les Asiatiques 5 millions, les communautés les plus importantes étant les Vietnamiens et les Cambodgiens.

C'est dans ce contexte qu'a été formulée la politique de discrimination positive des États-Unis. Revenant sur sa jurisprudence de 1896, Plessy contre Ferguson qui justifiait légalement la doctrine « Séparés mais égaux », la Cour suprême des États-Unis, en 1954, a pris une décision capitale en décrétant que les pratiques de ségrégation scolaire existant dans le Sud étaient contraires à la constitution. De même, en 1957, la Cour suprême a dénoncé la « ségrégation résidentielle » instaurée en 1948, la ségrégation en matière de justice créée en 1950, ou encore la ségrégation dans les équipements publics, y compris dans les trains et les bus, établie par les lois Jim Crow au début du XIXe siècle dans les États du Sud. Le mouvement pour les droits civiques conduit par Martin Luther King aux États-Unis contre la législation des États américains qui discriminaient les personnes noires, pratiquant une politique de ségrégation qui leur interdirait l'accès, non comme individu mais comme membre d'un groupe ethnique, à des écoles, des restaurants, des transports ou à des fonctions publiques, a conduit les présidents J. F. Kennedy et L. B. Johnson à mettre en place une *affirmative action*, ou action positive. Celle-ci a octroyé aux membres des groupes ayant

connu dans le passé des discriminations à recevoir un traitement préférentiel dans la répartition de certaines ressources. Ont été concernés les Noirs, les Hispaniques et les Américains autochtones, les Asiatiques et les femmes, dans l'emploi, les marchés publics, les universités. Ces personnes ayant été discriminées en raison de leur appartenance à une catégorie raciale, réelle ou supposée, le Gouvernement américain a voulu réparer ses discriminations en attribuant à des groupes un traitement meilleur. Le président L.B. Johnson entama une politique d'*affirmative action* afin de donner leurs chances aux victimes de discriminations pour des motifs d'origine essentiellement raciale.

Cette politique a néanmoins été infléchie et a dû être abandonnée à partir de l'affaire Allen Bakke qui a éclaté à la faculté de médecine de l'université de Californie. Rejeté avec des notes meilleures que celles des étudiants de couleur, Allen Bakke a entamé une action en justice invoquant l'égale protection des lois et qui aboutit en 1978 à un premier avis de la Cour suprême. Après de longues et complexes délibérations, elle conclut que la mise en place d'un quota explicite au bénéfice de certains groupes raciaux constitue une violation du XIVe amendement de la Constitution. L'origine raciale est alors relativisée comme une origine socioprofessionnelle et ce point de vue a été confirmé par une seconde décision de la Cour suprême de 2003 (arrêt de juin 2003 – université du Michigan).

Après avoir poursuivi pendant près d'un siècle le rêve d'un *Melting Pot* où fusionneraient toutes les langues, toutes les races, toutes les cultures, l'Amérique doit aujourd'hui faire face à une société multiculturelle. Dans son discours à la nation en mai 2006, le président George W. Bush a manifesté son intention de signer un décret favorisant chez les nouveaux arrivants l'apprentissage de l'anglais, des institutions et de l'histoire des États-Unis. Le 18 mai 2006, le Sénat a adopté l'amendement proposé par le républicain James Inhofe qui fait de l'anglais la langue nationale des États-Unis. Dès lors, le Gouvernement américain, ou ses représentants, devraient s'exprimer en anglais. En outre, l'acquisition de la nationalité américaine et d'une carte de séjour permanente serait soumise une bonne connaissance de l'anglais. Pour entrer en vigueur, le projet de loi doit être à présent adopté par la Chambre des représentants.

Pour les partisans de l'assimilation, le maintien des cultures et des langues est perçu comme une forme d'atteinte à l'intégrité de la nation définie en tant qu'« anglo-saxonne » et « homogène ». Une politique résolument tournée vers le « tout-anglais » est le signe d'un début de changement de la politique linguistique fédérale.

Données statistiques

Les États-Unis restent ouverts à l'immigration, tandis que leurs populations reflètent l'héritage de vagues d'immigration passées.

En quelques chiffres, la population des États-Unis, de 300 millions de personnes, comporte encore aujourd'hui 33 millions d'individus « nés à l'étranger ». Parmi ces derniers, 40 % ont acquis la nationalité américaine, le reste étant partagé à égalité entre les étrangers en situation régulière et ceux ne disposant pas de titre de séjour. De 1996 à 2005, 900 000 personnes en moyenne sont entrées régulièrement aux États-Unis chaque année. Plus de la moitié de ces

migrants ont été admis pour un motif familial. Il est estimé que les entrées clandestines (par la frontière mexicaine essentiellement) représentent 50 à 100 % du flux d'immigration régulière. Enfin, depuis 1996, 600 000 à 700 000 personnes sont naturalisées chaque année.

Institutions et administrations

La compétence en matière d'immigration est partagée au niveau fédéral entre ministères de l'Intérieur et du Travail et l'Agence fédérale pour l'égalité des chances, tandis que l'essentiel des efforts en matière d'intégration des migrants repose sur la société civile.

Aux États-Unis, la procédure d'immigration est de la responsabilité du ministère de l'Intérieur (*Department of Homeland Security*) tandis que la délivrance des permis de travail (*Labor Certificates*) aux employeurs relève du ministère du Travail, après vérification qu'il n'y a pas de candidat américain au poste dévolu au candidat à l'immigration. Enfin, une agence fédérale dénommée *Equal Employment Opportunity Commission* est chargée de prévenir et de poursuivre les discriminations à l'embauche ou dans l'emploi dont pourraient être victimes les travailleurs immigrés en situation régulière.

Les législations locales (des États fédérés) comportent de nombreuses dispositions régulant l'accès des immigrants aux services publics, aux avantages sociaux, au permis de conduire, etc. Toutefois, au niveau local, ce sont les organisations communautaires et confessionnelles des minorités d'immigrés qui développent l'essentiel des mesures en direction des migrants, qu'il s'agisse d'alphabétisation, de scolarisation, de santé et ou de logement.

Politiques publiques

Les politiques d'intégration sont de portée locale, dépendant de l'implication de la société civile. La force du modèle repose sur l'ouverture de l'ensemble des droits et devoirs communs aux migrants légaux.

Les conditions d'immigration légale aux États-Unis donnent droit à l'ensemble des droits et des devoirs de droit commun au-delà du droit au regroupement familial et à la naturalisation (une fois les conditions remplies). Les droits sont : le droit à la protection sociale, à la propriété privée sur le territoire des États-Unis, au permis de conduire, à la possession d'une arme à feu, à l'éducation. Les devoirs comportent le respect des lois fédérales et locales, la sujétion à l'impôt, l'enregistrement auprès des forces armées pour les hommes de 18 à 26 ans. Les migrants ne reçoivent pas de formation linguistique ou civique, ces programmes étant plutôt réservés aux candidats à la naturalisation.

À la différence des politiques publiques d'immigration qui dépendent du Gouvernement fédéral, c'est la société civile qui assume aux États-Unis l'essentiel des efforts en matière d'intégration, y compris l'accueil des primo-arrivants. La plaquette d'accueil à l'attention de ces derniers, qui rappelle leurs droits et leurs devoirs, les invite d'ailleurs à s'engager activement dans la vie de leurs communautés. On peut noter l'implication des Églises, des sociétés philanthropiques, des associations communautaires et de nombreux rassemblements *ad hoc* qui prennent en charge de manière pragmatique les problèmes d'intégra-

tion, à mesure qu'ils se présentent. Cela donne aux politiques d'intégration une plasticité qui n'existe pas en France, mais aussi des heurts et des contradictions, dont les Américains ne semblent pas s'embarrasser outre mesure.

La délégation du HCI a pu constater au cours de ses entretiens aux États-Unis, notamment avec les associations et les médias, les efforts réalisés pour l'établissement concret de la diversité dans les différents niveaux de représentation. C'est particulièrement le cas dans les médias où des systèmes d'évaluation et de grilles de diversité sont systématiquement utilisés. Les membres du HCI ont été particulièrement intéressés par le fait que pour certaines chaînes de télévision, l'origine (hispanique, noire, indienne, asiatique) était appréciée non pour des raisons de visibilité raciale mais comme une compétence particulière ouvrant à une connaissance plus affinée de telle expérience ou tel secteur d'activité.

Enfin, s'agissant de la politique d'acquisition de la nationalité, les conditions sont explicitement fondées sur l'acceptation du patriotisme constitutionnel. Le candidat à la citoyenneté doit rejeter toute allégeance autre qu'à la nation américaine, en contrepartie de quoi il reçoit la garantie de ne subir aucune discrimination. L'administration américaine s'efforce actuellement d'améliorer le processus de naturalisation. L'objectif poursuivi est que l'examen d'apprentissage de l'histoire et des institutions des États-Unis (*civic test*) et celui de l'écriture et de la lecture de l'anglais (*English test*) soient moins formels et permettent de mieux évaluer l'attachement des nouveaux citoyens aux États-Unis. Aujourd'hui, le demandeur doit, pour obtenir la nationalité américaine, respecter cinq conditions : prouver qu'il réside en situation régulière ; être de bonne moralité ; parler, lire, écrire un *basic English* ; connaître les points essentiels de l'histoire et des institutions des États-Unis ; affirmer solennellement, à travers le serment d'allégeance, son attachement aux États-Unis. Les expérimentations des nouveaux tests devraient aboutir d'ici 2008. Ils devraient s'attacher à favoriser une compréhension plus générale, plus globale, plus réfléchie et donc moins littérale de l'histoire et des institutions des États-Unis et une meilleure maîtrise de la langue anglaise.

Débats de société

Aux États-Unis, l'immigration occupe une place centrale dans le débat politique qui dérange les clivages politiques habituels. Au lendemain de sa réélection en 2004, le président Bush a en effet annoncé que la politique d'immigration temporaire et la régularisation des sans-papiers serait un objectif majeur de son second mandat. Cette initiative a rencontré le soutien du Sénat et l'accord d'un opposant traditionnel de George Bush d'envergure nationale, Ted Kennedy, mais s'est heurtée à l'opposition des syndicats et de la Chambre des représentants. Un an plus tard, en décembre 2005, seul le deuxième volet de cette politique avait été mis en œuvre avec l'adoption par la Chambre des représentants d'une loi renforçant les sanctions contre les immigrants en situation illégale, leurs employeurs et les personnes qui leur viennent en aide, prévoyant également la construction d'un mur de plusieurs dizaines de kilomètres à la frontière avec le Mexique.

L'année 2006 a été jalonnée par des manifestations d'une ampleur sans précédent d'opposants à ces mesures, parmi lesquels de nombreuses insti-

tutions religieuses. En mai 2006, le Sénat a adopté de son côté une proposition de loi instaurant la possibilité pour les immigrés illégaux travaillant depuis plusieurs années d'être régularisés (après paiement d'une amende et passage de tests d'anglais), une plus grande sécurisation des frontières, un *Guest Worker Program* (« travailleur invité » pour une durée déterminée au départ), et une responsabilisation des employeurs et des entreprises (« permis de travail » sous forme de carte d'identification inviolable). Ce projet a été soutenu par les organisations patronales et par la Chambre de commerce des États-Unis mais avec la forte opposition de syndicats représentant les salariés. Votée en première lecture par le Sénat des États-Unis, cette loi a été renvoyée en commission des lois par la Chambre des représentants qui, pour l'instant, refuse de la voter, posant les préalables suivants à tout possible consensus : la sécurisation des 4 000 kilomètres de frontière avec le Mexique, le refus d'attribuer la citoyenneté américaine aux personnes nouvellement régularisées et la non-amnistie des immigrants illégaux.

Les discussions de la délégation du HCI, lors de son déplacement aux États-Unis, ont essentiellement porté sur cette actualité. Les membres de l'administration présidentielle rencontrés ont assuré que malgré ce blocage, le président G. W. Bush souhaitait impérativement régler cette question avant la prochaine élection présidentielle de 2008.

Ainsi, l'immigration et dans une moindre mesure l'intégration sont des sujets majeurs et d'actualité aux États-Unis, sur lesquels toutefois il n'existe pas encore de vision unifiée : le consensus reste à construire.

Les États-Unis gèrent cette problématique d'une manière autocentrée, en restant dans une ignorance involontaire de la situation à l'étranger, notamment en Europe, qui est peu connue à l'exception notable du fait religieux. Ainsi, convient-il de noter des efforts méritoires d'instituts de recherche et de *Think tanks* (groupes de réflexion), comme l'étude comparative menée par le *Pew Research Center*. Selon leur enquête réalisée auprès de citoyens musulmans et de non-musulmans de quatre pays d'Europe (France, Allemagne, Angleterre, Espagne) dont les résultats ont été publiés le 22 juin 2006, les musulmans de France vivent beaucoup mieux leur intégration que leurs voisins européens [1]. Un autre *Think tank* important, le *Migration Policy Institute* (MPI) dirigé par M. Papademetriou**,** cherche à mettre en place une réflexion transatlantique dans laquelle la France n'est pas représentée à ce jour.

1. Selon cette étude, des préoccupations et des inquiétudes communes se font jour : vis-à-vis du chômage (83 % en France, 78 % en Angleterre), vis-à-vis de l'extrémisme islamique où seule une minorité (16 % en France) approuve les attentats-suicides. En revanche, alors que près de la moitié des musulmans d'Angleterre considèrent qu'il y a « un conflit naturel entre le fait de pratiquer l'Islam et le fait de vivre dans une société moderne », 72 % des Français musulmans considèrent qu'il n'y en a aucun. Conjointement avec les Espagnols, les musulmans français ressentent le moins d'hostilité à l'égard de l'Islam (39 %). Notons aussi que si 81 % des musulmans britanniques se définissent d'abord par la religion avant la nationalité, ils sont 42 % à choisir la nationalité et 46 % à choisir la religion en France. Enfin, autre spécificité majeure des musulmans français par rapport aux trois autres pays, 91 % d'entre eux ont une opinion favorable des chrétiens, 71 %, une bonne opinion des juifs (alors qu'ils ne sont que 38 % en Allemagne, 32 % en Angleterre, 28 % en Espagne). *The great divide : how Westerners and Muslims view each other*, Nation Pew Global Attitudes Survey (www.pewglobal.org)

Enseignements

Dès à présent, il est possible de dégager quelques lignes de force du modèle américain : l'instauration de la diversité (à tous les échelons de la société américaine, notamment dans les évaluations et la prise en compte des expériences culturelles pour accéder à des postes de responsabilité), une conception de l'immigration qui transcende les clivages politiques, le rôle de la société civile. Il y a également matière à réfléchir sur la volonté et l'attachement des États-Unis à gérer dans une voie propre et conforme à leurs propres idéaux les questions d'immigration. Dans son désaccord persistant, la classe politique américaine est néanmoins convaincue qu'il s'agit là d'un enjeu d'importance nationale qui transcende les clivages politiques. Cette dévolution de la politique d'intégration américaine à la société civile et aux associations représentatives devrait inspirer la réflexion sur notre modèle français d'intégration.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration au Canada

Le modèle américain peut être utilement complété par l'évocation succincte des points les plus intéressants issus de l'étude du Canada. Le modèle canadien repose sur une politique d'immigration sélective, présentée comme facilitant l'intégration puisque seules les personnes dont l'intégration semble possible, selon des critères aussi objectifs que possible, sont autorisées à immigrer. Cette politique concerne deux tiers des migrants, le tiers restant relevant du regroupement familial. Depuis 1990, environ 200 000 immigrants entrent au Canada tous les ans. D'après le recensement de 2001, plus de 18 % de la population canadienne était née à l'étranger. Les migrants doivent accepter les valeurs de leur pays d'accueil, la politique d'accueil faisant l'objet d'efforts importants, en partenariat avec les provinces : séances d'orientation depuis le pays de départ, programme d'accueil complet à l'arrivée comportant notamment un volet d'établissement et d'adaptation et des cours de langue. Le Canada s'efforce de construire des outils précis de suivi de ces populations à travers des enquêtes longitudinales permettant de suivre des cohortes de migrants en trois cycles d'enquêtes six mois, deux ans et quatre ans après leur arrivée : 12 000 personnes arrivées entre 2000 et 2001 sont ainsi suivies.

L'approche pragmatique suivie par le Canada en termes de lutte contre les discriminations est également intéressante. Ce pays n'applique pas de politique de discrimination positive. Le principal outil contre les discriminations est un système de contrat entre les entreprises ou associations de compétence fédérale et le Gouvernement, ces organismes devant faire un bilan de leur profil de main-d'œuvre en comparaison au bassin d'emploi, établissant le pourcentage de femmes, de personnes handicapées, de minorités visibles (loi de décembre 1995 sur l'équité en matière d'emploi).

Par ailleurs, face à la réalité des discriminations raciales dont font l'objet les populations immigrées, la jurisprudence a souligné la nécessité d'imposer une obligation d'« accommodement raisonnable », c'est-à-dire l'acceptation des manifestations communautaires, à condition que le coût n'en soit pas

exagéré. Le caractère raisonnable s'évalue en termes de coût financier ainsi que social (tensions dans l'entreprise, par exemple). Il s'agit d'une approche pragmatique, au cas par cas, qui s'accompagne, notamment, de l'utilisation de la médiation pour régler les litiges privés, comme la médiation religieuse en matière de séparation ou de divorce.

Cette approche jurisprudentielle et de médiation, largement acceptée, a connu toutefois quelques échecs et les décisions prises sont constamment débattues, tandis que les valeurs qui la fondent évoluent.

Le Canada est pour beaucoup de pays européens qui suivent avec intérêt l'action qui est la sienne, notamment à l'occasion de la réunion annuelle des dirigeants et des chercheurs dans l'organisation Metropolis, un exemple non dépourvu d'ambivalence. Il a ainsi été l'un des premiers pays à mettre en place un contrat d'accueil par ses migrants qui a été constitué en modèle. De même, il a institué des études longitudinales (sur plusieurs décennies) concernant l'insertion et l'intégration de ses immigrants que lui envient beaucoup d'autres pays qui connaissent moins bien leurs primo-arrivants. En revanche, l'orientation multiculturaliste de ses politiques publiques n'a pas échappé au communautarisme, conformément d'ailleurs à la doctrine d'un penseur comme Charles Taylor et aux récentes évolutions de tout le courant communautariste américain (Michael Welzer, Michael Sender, Alasdair MacAtyre).

Malgré la prégnance et l'impact du modèle nord-américain dus en grande partie au caractère plus ancien des politiques d'immigration et d'intégration, on doit se demander si l'expérience européenne peut être totalement réinterprétée à l'ombre portée de l'Amérique, ou s'il n'y a pas une originalité des problèmes d'immigration et d'intégration caractéristiques de l'Europe.

Voyons à présent la situation de l'Union européenne à travers l'exemple particulier de six pays. Le HCI a réalisé à cet effet plusieurs déplacements. Sont ainsi présentés, outre la France, les pays latins à nos frontières du sud comme l'Espagne, puis l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et enfin les pays d'Europe de l'Est récemment entrés dans l'Union européenne, à travers l'exemple de la Pologne. Nous avons consacré à chacun de ces pays une monographie. Elle a été complétée par des indications sur d'autres pays voisins, sur la base d'une étude comparative réalisée par la Direction des populations et des migrations (DPM) du ministère chargé des Affaires sociales, complétée par un questionnaire du HCI adressé aux conseillers sociaux de nos ambassades dans dix-huit pays.

Les politiques d'intégration par pays : les politiques d'intégration dans les différents pays européens

La politique française d'intégration

La France, « vieux pays d'immigration », a connu depuis la fin du XIXe siècle des vagues d'immigration successives, en provenance de certains de ses voisins d'Europe, puis de ses anciennes colonies, désormais d'origines plus variées. Tenant compte de cette réalité singulière, la politique d'immigration et d'intégration française a connu une profonde rénovation au cours de ces dernières années, suivant les orientations fondatrices données par le président de la République dans son discours de Troyes du 14 octobre 2002.

Données statistiques

L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII), créé au sein du Haut Conseil à l'intégration en juillet 2004, permet désormais de disposer de données complètes et globales des flux migratoires, apportant une clarification indispensable à la sérénité des débats sur les questions d'immigration et d'intégration.

Les éléments ci-dessous, issus du dernier rapport de l'OSII, complètent ceux cités en première partie, établis par le ministère des Affaires sociales dans le cadre d'un recueil de données réalisé à des fins de comparaison de la situation de divers pays européens.

Le nombre d'entrées d'étrangers obtenant des titres de séjour d'un an et plus a diminué de 6 % en 2005, atteignant 186 400 au lieu de 198 300 en 2004. Ce niveau est inférieur à celui de l'année 2003. Cette tendance est imputable principalement à la baisse de l'immigration pour motif familial, à la baisse du nombre d'étudiants et, dans une moindre mesure, à celle du nombre de visiteurs.

En revanche, on observe une progression significative (+24 %) du nombre d'étrangers entrés en France pour motif de travail, majoritairement permanent, et une augmentation de 22 % du nombre d'étrangers admis au titre de réfugiés. Le tableau ci-dessous détaille ce constat.

Tableau 5 : **Étrangers [1] admis au séjour en France [2] pour une durée d'au moins un an. Motif de délivrance**

	2002	2003	**2004**	**2005**	
Motif de travail	9 145	8 106	8 116	10 095	+24,4 %
Dont travailleurs permanents salariés	*7 469*	*6 500*	*6 740*	*8 556*	*+26,9 %*
Motif familial	87 841	99 367	102 442	95 721	-6,6 %
Dont bénéficiaires du regroupement familial	*27 059*	*26 533*	*25 315*	*22 970*	*-9,3 %*
Autres titres VPF *	4 145	5 659	6 933	6 101	+12,0 %
Réfugiés et apatrides	8 978	11 123	11 292	13 770	+21,9 %
Étudiants	52 891	49 628	53 247	46 107	-13,4 %
Visiteurs	9 021	7 254	5 584	4 820	-13,7 %
Motifs divers	7 555	8 306	10 705	9 753	-8,9 %
Ensemble	179 576	189 443	198 319	186 367	-6,0 %

* Titres « vie privée et familiale » délivrés au titre de l'article l. 313-11 à des étrangers qui peuvent prouver avoir résidé en France, à des apatrides et aux membres de leur famille.

Source : Rapport OSII 2006.

Les étrangers admis au séjour au titre des migrations familiales restent les plus importants en nombre et concernent une personne sur deux (51 %) entrant en France pour une durée d'un an. Les étudiants, dont le nombre d'entrées est en baisse en 2005, comptent pour 25 % du total.

La répartition des migrants selon leurs origines est la suivante : les étrangers entrés en France pour une durée d'au moins un an en 2005, tous motifs confondus, sont pour 57 % d'entre eux d'origine africaine. Les ressortissants d'origine algérienne et marocaine constituent plus de la moitié (51 %) du flux d'origine africaine. En 2005, plus des deux tiers (67 %) des ressortissants d'origine africaine ont immigré en France pour motif familial, et 70 % des étrangers entrés pour motif familial sont d'origine africaine.

Les étrangers originaires d'Asie constituent 16 % du flux total d'étrangers. Notons, parmi ces ressortissants, que près de la moitié d'entre eux sont des étudiants.

La part des Européens représente 15 % du flux total d'étrangers. Les ressortissants des nouveaux États membres ont contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs permanents entrés en 2005 : ils comptent pour 12 % de ce flux. Parmi les ressortissants d'origine européenne, la part des réfugiés reste importante, de l'ordre de 23 %.

Les ressortissants d'origine américaine constituent 10 % du flux total d'étrangers, parmi lesquels les deux tiers sont des étudiants.

Institutions et administrations

En France, les compétences en matière d'immigration et d'intégration sont partagées : le ministère de l'Intérieur [3] est en charge de l'immigration, le ministère des Affaires sociales des secondes.

1. Hors 29 pays de l'UE, sauf travailleurs salariés.

2. Métropole et DOM.

3. Le ministère des Affaires étrangères étant en charge de la délivrance des visas, et de la politique d'asile.

En matière d'intégration, la coordination revient au Comité interministériel à l'intégration (CII), créé en 1989 et réactivé en 2002, qui définit les orientations de la politique d'intégration. Le CII, dont le secrétariat est assuré par le directeur de la population et des migrations (DPM) du ministère chargé des Affaires sociales, assure le suivi et l'évaluation des mesures définies. Son rôle se distingue ainsi de celui du Haut Conseil à l'intégration, instance de réflexion placée auprès du Premier ministre, qui émet des avis et des recommandations.

La mise en œuvre de la politique d'intégration est désormais assurée par deux établissements publics placés sous tutelle du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement. Il s'agit, en premier lieu, de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), qui assure l'accueil des nouveaux immigrés en France en leur proposant des formations civiques et linguistiques au travers du contrat d'accueil et d'intégration créé en 2004 et rendu obligatoire en 2006, et, en second lieu, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), qui a la charge des actions d'intégration des résidents étrangers, mais également d'une partie de la politique de la ville. Suivant le modèle d'administration déconcentré de la France, la déclinaison au plan territorial de ces politiques publiques est confiée au premier chef aux préfectures et aux services déconcentrés : directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales notamment.

Les collectivités territoriales (principalement communes et départements) sont, de fait, appelées à jouer un rôle déterminant en matière d'intégration dans la mesure où elles sont les acteurs de droit commun en matière de politique sociale et culturelle, pour l'ensemble de leurs administrés, français ou étrangers, dès lors qu'ils séjournent légalement en France.

L'installation en 2005 de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), chargée de promouvoir la lutte contre les discriminations, notamment à raison des origines, a parachevé ce dispositif, comme, au plan symbolique, la création à la même période de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI).

Législation récente et politiques publiques

Huit textes législatifs essentiels ont été adoptés depuis 2002 en matière d'immigration et d'intégration.

En matière d'immigration et d'asile, trois lois ont permis une rénovation en profondeur des dispositifs existants : la loi du 26 novembre 2003 sur la maîtrise de l'immigration, la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile et la loi du 26 novembre 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Ces textes ont permis des avancées importantes. En 2003, l'Office français pour la protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) est devenu le guichet unique des demandeurs d'asile (demande conventionnelle ou de protection subsidiaire), tandis que la lutte contre l'immigration clandestine et la régulation de l'immigration ont bénéficié, par exemple, de la mise en place du dispositif d'aide au retour. Enfin, pour assurer la coordination de cette politique, a été créé en mai 2005 un Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI).

En matière d'intégration et d'égalité des chances, cinq lois ont été votées : la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics ; la loi du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) ; la loi du 18 janvier 2005 de programmation sur la cohésion sociale ; la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances ; la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple.

Le bilan des politiques menées à travers ces instruments rénovés est positif en matière économique et sociale, tandis que les résultats sont plus modestes s'agissant de l'éducation et de la promotion de la diversité culturelle dans le respect des principes fondamentaux de la République.

Des moyens sans précédent ont été dégagés en 2006 et reconduits en 2007 pour la politique de la ville. Quinze nouvelles zones franches urbaines ont été créées en 2006. Après l'avis du HCI de 2003, la mesure phare de l'apprentissage (350 000 postes) a été prise pour favoriser l'emploi des jeunes de 14 à 16 ans. Désormais, tous les jeunes des zones urbaines sensibles (ZUS) sont prioritaires pour bénéficier des contrats « Jeunes en entreprises ». En matière de logement, le programme de réhabilitation urbaine du plan de cohésion sociale engagé en 2005 a touché 2,18 millions d'habitants.

En matière de lutte contre les discriminations, une action incontestable a été menée par la HALDE, avec plus de 300 plaintes reçues chaque mois (45 % concernent l'emploi, 39 % sont liées à l'origine) depuis sa création.

La situation des femmes immigrées et issues de l'immigration a fait l'objet d'une attention particulière des autorités publiques. Le contrat d'accueil et d'intégration et les titres de nationalités sont désormais remis individuellement à chaque femme, tandis que des actions d'éducation sur l'égalité homme-femme sont conduites sur les plates-formes d'accueil et à l'école. Un séminaire de codéveloppement a été organisé en 2004 au Maroc à l'initiative du HCI et du ministère de la Parité pour traiter par le dialogue la question des droits civils des femmes et de leur place dans la société.

En matière d'éducation, les actions ont été mise en place plus récemment et les résultats restent donc moins visibles. En 2006, une action importante a été lancée avec l'octroi du label « ambition réussite » à 243 collèges, auxquels des moyens renforcés ont été destinés. Un programme de réussite éducative orienté vers la prise en charge individuelle a été lancé, avec la mise en place de 450 équipes de réussite éducative. Trente grandes écoles et universités sont engagées dans un programme de tutorat pour les jeunes des quartiers. Deux programmes importants seront mis en œuvre prochainement : l'installation de vingt centres « Défense deuxième chance » pour 2000 jeunes, et la possibilité donnée à 10 000 jeunes d'effectuer un service civil volontaire.

S'agissant de la mise en place de la diversité culturelle, des progrès restent à réaliser malgré plusieurs actions menées. Dans l'audiovisuel, l'action pour la représentation de la diversité culturelle lancée en 2004 par le HCI et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) avec le colloque sur « Les écrans pâles » s'est traduit par la mission confiée au CSA, par la loi de mars 2006

précitée, de veiller à la représentation de la diversité. Un fonds pour la diversité a été créé en 2006.

De là, un bilan contrasté en matière d'intégration, dont les limites ont été rendues sensibles par la crise des banlieues en novembre 2005. En définitive, si la lutte contre les discriminations, le renforcement des droits individuels, l'égalité des chances dans la politique de la ville sont désormais mieux assurés, la conciliation de la diversité et de l'unité de la République pour assurer la cohésion en chantier restent à consolider.

Débats de société

Après les vifs débats sur le principe de laïcité qui ont précédé l'adoption de la loi du 15 mars 2004, débats que l'application de cette dernière a d'ailleurs permis d'apaiser, l'attention de la société française s'est reportée sur la nécessité et l'urgence d'assurer un égal accès de tous aux droits fondamentaux (emploi, éducation, santé, logement, loisirs), et au-delà, d'une meilleure prise en compte de la diversité ethnique. Le Haut Conseil a contribué à révéler cette thématique en premier lieu dans le domaine très symbolique de l'audiovisuel, à travers un colloque organisé en 2004, et la publication d'un avis en 2005 intitulé « Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel ». En second lieu, il l'a fait connaître au niveau de la représentation politique, thème auquel a été consacré un colloque organisé en partenariat avec Sciences-po Paris en octobre 2006.

Dans ce contexte, la question de l'objectivation des discriminations, nécessaire pour établir un constat incontestable sur lequel établir les politiques de promotion de la diversité que les Français réclament, se pose avec une acuité particulière : à cet égard, le Haut Conseil a pris connaissance avec intérêt des travaux récents visant à progresser dans la mesure de la diversité, notamment ceux conduits par des chercheurs de l'Institut national d'études démographiques [1] (INED). Le Haut Conseil, qui reste réservé quant à la définition de catégories ethniques par la statistique publique, renvoie à cet égard à son avis de 2006 consacré aux indicateurs de l'intégration.

Les pays du sud de l'Europe

L'exemple de l'Espagne, une immigration sans intégration

Pays « neuf » d'immigration, l'Espagne semble aujourd'hui perplexe face à ce phénomène. Très ouverte en matière de droits des migrants, la législation en vigueur est présentée comme insuffisamment protectrice face à l'immigration illégale, qui constitue un risque nouveau pour les autorités (régionales notamment). Dans le même temps, le besoin d'immigration de travail faiblement qualifiée pour de nombreux secteurs, porté par la croissance économique, reste fort.

1. « Mesure de la diversité », Patrick Simon et Martin Clément, INED 2006.

Données statistiques

L'immigration est un phénomène récent en Espagne, qui prend depuis quelques années une ampleur sans précédent, répondant aux besoins en emploi peu qualifié, sans politique ciblée de maîtrise des flux. Depuis 2000, le flux migratoire, faible auparavant, a connu une forte augmentation : il était de 320 000 à 330 000 nouveaux arrivants en 2003, a presque doublé en 2005 pour atteindre 630 000, et devrait se situer aux alentours de 530 000 en 2006. Ces chiffres comprennent tous les migrants enregistrés auprès de la mairie de leur lieu de résidence qui leur délivre un certificat de résidence ouvrant droit à des prestations sociales, mais ne valant pas titre de séjour et de travail. Parmi eux figurent donc bon nombre de migrants illégaux [1].

L'une des principales causes présentées pour expliquer ce phénomène est la relance de l'économie, qui a généré une offre de travail abondante et favorisé la reprise de l'immigration, régulière ou irrégulière. Ces besoins concernent des secteurs à forts besoins en main-d'œuvre peu qualifiée tels que l'hôtellerie, l'agriculture, le bâtiment, les services à domicile. De fait, la très grande majorité des immigrants sont des travailleurs, jeunes, également répartis entre hommes et femmes : seules 5 % des entrées correspondraient au regroupement familial, 2 % aux étudiants. Les immigrants représentent 22 à 23 % de la population active à Madrid (9,3 % de la population active nationale). L'existence préalable d'un contrat de travail est exigée en principe pour l'obtention du titre de séjour. Mais dans les faits, de nombreuses personnes entrent illégalement sur le territoire. À Madrid, d'après les responsables de la région rencontrés par le HCI, une croissance de 4 % entraîne des besoins en emploi considérables et la plupart des migrants sont illégaux, originaires principalement d'Amérique latine (accédant au territoire avec des visas de tourisme), de Roumanie et de Bulgarie, pays dont les ressortissants bénéficient de la liberté de circulation au sein de l'UE depuis 2002, et enfin d'Afrique, à travers des voies souvent plus précaires, dont les *Cayucos* (embarcations de fortune).

Pour faire face à cet afflux de migrants irréguliers, des régularisations massives ont eu lieu en 2000 et 2002. La dernière, en 2005, a concerné 570 000 personnes, parmi celles disposant de certaines garanties d'enracinement (*Arraigo*), notamment d'un contrat de travail. Au total, ces régularisations auraient concerné près de 700 000 personnes, sur un million de migrants irréguliers présents sur le territoire espagnol.

Ces mesures, critiquées par les partenaires européens de l'Espagne en raison du risque « d'appel d'air » qu'elles peuvent générer, sont également dénoncées par les collectivités locales. Les responsables de la région et de la ville de Madrid qu'a rencontrés la délégation du HCI lors de son déplacement ont exprimé leur inquiétude. En réponse à ces inquiétudes, le Gouvernement actuel a fixé deux nouvelles orientations en matière de maîtrise des flux migratoires : l'établissement de quotas annuels de permis de séjour, et la constitution d'un catalogue de postes de travail non pourvus.

En tout état de cause, l'ensemble des responsables nationaux et locaux rencontrés par la délégation du HCI a indiqué que la maîtrise des flux

1. Seules 100 000 entrées par an seraient régulières d'après la région de Madrid.

supposait une capacité de contrôle des frontières qui dépasse à bien des égards le cadre national et que seul un effort concerté au plan européen peut permettre de mettre en œuvre efficacement.

Au total, l'attitude de l'Espagne à l'égard de son immigration est pour le moins ambiguë. Certes, cette immigration est perçue et présentée comme essentiellement de travail. Mais cette situation résulte avant tout d'une forme de « laissez-faire » par les autorités depuis plusieurs années, permettant de répondre à la dynamique portée par la croissance de la demande d'emploi très forte sur certains secteurs, plus que d'une véritable politique d'immigration orientée vers l'emploi. Ce n'est que tout récemment que l'Espagne a pris conscience de l'intérêt d'une régulation des flux migratoires par le biais des autorisations de séjour, et de la formalisation et de l'identification des besoins en main-d'œuvre préalablement à l'octroi de ces autorisations. Pour autant, l'Espagne connaît encore aujourd'hui une immigration de travail dynamique, sans appliquer de politique d'« immigration choisie [1] ».

Malgré des mesures généreuses et récentes de prise en charge des étrangers présents sur le territoire (*cf*. infra), on ne saurait parler à ce jour de politique d'intégration, et ce malgré l'adoption récente d'un « plan stratégique d'intégration de l'immigration ». En effet, plusieurs orientations et mesure observées trahissent une certaine absence de prise de conscience par la société espagnole face à l'enracinement définitif des migrants (et de leurs enfants).

Institutions et administrations

En ce qui concerne les compétences en matière d'immigration et d'intégration, elles sont partagées entre échelons national et local. L'État espagnol a la compétence en matière d'immigration. Cette compétence est partagée entre trois ministères : en premier lieu le ministère du Travail et des Affaires sociales, chargé de la mise en œuvre de programmes, de la coordination et de la promotion de nouvelles politiques d'immigration et d'intégration ; le ministère des Affaires étrangères chargé de la délivrance des visas ; celui enfin de l'Intérieur pour les questions de police.

Le secrétariat d'État à l'Immigration et l'Émigration est rattaché depuis 2004 [2] au ministère du Travail et des Affaires sociales, consacrant le principe d'une politique de l'immigration liée à l'emploi. Sa Direction générale de l'intégration des immigrés a créé, en mars 2006, un forum pour l'intégration sociale des immigrés. Cet organe de consultation, d'information et de conseil en matière d'intégration repose sur une représentation tripartite : représentants de l'administration publique, associations de migrants et organisations syndicales. Le ministère du Travail définit tous les trimestres, après consultation de la commission tripartite du travail d'immigration, le catalogue des offres à pourvoir par province.

1. Comme la pratique le Canada, par exemple, à travers sa politique d'entrée sélective favorisant, dans l'octroi des autorisations de séjour et de travail, les compétences requises par les employeurs nationaux et écartant celles qui correspondent à des professions nationales « protégées ».

2. Antérieurement de la responsabilité du ministère de l'Intérieur.

Les compétences d'intégration relèvent en revanche du niveau local dans la mesure où les régions (les communautés autonomes) sont pleinement compétentes pour l'ensemble des domaines dans lesquels cette problématique est présente : santé, emploi, éducation, logement, formation professionnelle, services sociaux. Ces dernières prennent en charge l'ensemble des immigrants (légaux ou illégaux) enregistrés. Le Gouvernement a doté un Fonds de soutien et d'intégration des immigrés de 182 M€ en 2006, en augmentation de 60 M€ sur l'année antérieure, à l'appui de ces mesures.

Toutes les régions ne sont pas concernées de la même manière par le phénomène de l'immigration, concentré dans quatre d'entre elles qui regroupent les deux tiers des étrangers (communauté de Madrid [1], de Valence, la Catalogne, et l'Andalousie). De fait, chaque région s'organise de manière différente pour l'accueil aux étrangers, à partir du système de l'enregistrement [2], qui ressort de la compétence des communes.

En matière de lutte contre les discriminations, seul un observatoire du racisme et de la xénophobie a été créé en mars 2006, chargé d'établir un diagnostic et de proposer des mesures.

Ce partage de compétences entre l'échelon national pour la politique d'immigration et local pour la mise en œuvre des mesures en faveur des immigrés, de même que le fort degré de décentralisation en matière de politiques sociales, peuvent offrir l'avantage de permettre une réelle gestion de proximité par les acteurs locaux. Mais ce schéma fait apparaître un risque d'incohérence entre les orientations du niveau national en matière de maîtrise des flux et la gestion par les acteurs décentralisés de la réalité qui en découle. C'est pourquoi les collectivités locales expriment leur inquiétude face à la difficulté de l'État à arrêter l'immigration illégale, dont il leur revient ensuite de gérer les conséquences sans capacité d'anticipation.

Ainsi, l'Espagne offre à ses immigrants un dispositif efficace de prestations sociales, qui constitue grâce à son enracinement territorial et au fait que les subventions versées à l'administration territoriale sont directement proportionnelles au nombre de migrants qu'elles soutiennent et qui se sont déclarés, un point de départ cohérent pour une intégration réussie.

Le premier acquis de ce dispositif décentralisé est d'inciter les migrants à sortir de la clandestinité puisqu'ils se voient attribuer immédiatement des droits. C'est un principe de l'organisation espagnole qui mérite d'être souligné. Les prestations sociales en faveur des immigrants y sont plutôt généreuses, assurées par les régions avec l'appui récent d'un plan stratégique national. Le texte fondateur en la matière est la loi d'État 4/2000 du 11 janvier 2000 relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et à leur intégration sociale, établissant le droit des immigrants, modifiée en 2003.

Plusieurs prestations importantes sont assurées par les régions et les communes en faveur des personnes étrangères présentes sur le territoire.

1. Où 16 % de la population est étrangère, contre 10 % dans le reste du pays.

2. Que les communes sont incitées à assurer car elles reçoivent les fonds du niveau national en fonction de ces inscriptions.

À travers l'enregistrement, chaque immigrant reçoit sous sept jours une carte donnant droit aux prestations de droit commun : sociales, scolaires et de santé. En revanche, seuls les immigrants légaux bénéficient d'un permis de travail et de résidence. À ce titre, ils jouissent de droits au chômage et à la retraite du fait des cotisations sociales [1] qu'ils acquittent, et peuvent accéder aux prestations soumises à la condition de régularité du séjour, comme le logement social.

En outre, les immigrants légaux comme illégaux bénéficient de formations linguistiques non obligatoires à leur arrivée [2], et aux mêmes prestations que les nationaux en matière d'accès à la santé et aux prestations sociales, ainsi qu'au système scolaire pour les enfants. Dans ce dernier domaine, des mesures ciblées ont été prises : la moitié des enfants immigrés (110 000 en 2003) sont scolarisés dans des centres d'éducation prioritaires financés par les régions.

Législation récente et politiques publiques

En revanche, les mesures apparaissent peu développées dans deux domaines : le logement et la formation professionnelle. La situation du logement est globalement difficile en Espagne et il n'y a pas de mesure ciblée en faveur d'immigrants, qui en la matière dépendent de la solidarité communautaire (d'autant plus dans le cas des illégaux). S'agissant de la formation professionnelle, le programme de lutte contre la discrimination mis en place dans le cadre du plan d'action pour l'emploi 2004 du ministère national du Travail a prévu des « itinéraires d'insertion professionnelle » pour les immigrés, mais ces mesures apparaissent faibles au regard des flux. Enfin, la question du respect du droit du travail par les employeurs de migrants et le contrôle du travail illégal n'apparaissent pas parmi les priorités affichées.

Afin d'harmoniser les actions d'insertion menées en région sur financement de l'État à travers le Fonds de soutien et d'intégration des immigrés, le ministère du Travail élabore un plan stratégique de la citoyenneté et de l'intégration pour 2006-2009, sur la base d'une large concertation. Un budget de 2 milliards d'euros sur quatre ans est prévu pour ce programme qui comprend cinq axes : accueil et emploi, logement et services sociaux, égalité de traitement, participation des immigrés à la vie sociale et enfin soutien à l'éducation.

Pragmatique et opérationnel, ce plan concerne essentiellement les actions d'insertion en faveur des immigrants. Il ne propose pas d'avancée ou de formalisation particulière établissant un modèle d'intégration.

Or, en la matière, les perspectives de long terme proposées aux migrants paraissent encore limitées. Les dispositions en vigueur s'agissant du droit de la nationalité sont restrictives. La naturalisation est soumise à une condition de résidence de dix ans sauf pour les ressortissants de pays latino-américains, d'Andorre, des Philippines, de Guinée Équatoriale et du Portugal pour lesquels cette durée est de deux ans. Pour les personnes nées sur le territoire espagnol, comme celles mariées à un national ainsi que celles nées hors

1. En mai 2006, sur plus de 2,8 millions d'étrangers recensés dans les mairies, 45 % (1,3 million) cotisent à la sécurité sociale.

2. Et d'une présentation de la constitution espagnole.

d'Espagne mais dont un parent ou grand-parent est espagnol, cette condition de résidence est d'un an [1]. Les Espagnols pratiquent donc un traitement différencié entre deux types de migrants : ceux qui viennent de l'ancien empire espagnol et sont censés à leurs yeux appartenir à la même civilisation et les autres, pour lesquels les conditions de naturalisations sont d'autant plus draconiennes que l'on considère qu'ils n'ont pas vocation à devenir espagnols. Pour l'instant, la société espagnole ne paraît pas avoir conscience des retombées ultérieures, sur les enfants de la seconde génération, de la disqualification qu'elle pratique.

Par ailleurs, les étrangers ne bénéficient pas de fait du droit de vote, en l'absence d'accords de réciprocité avec les pays d'origine. Enfin, le dispositif de formation professionnelle existant n'offre pas aux migrants de réelle perspective de mobilité sociale : les migrants restent globalement cloisonnés dans certains secteurs ou filières, en majorité ceux à bas niveaux de qualification.

Débats de société

Cette prise de conscience par la classe politique espagnole de la question de l'immigration, nous venons de le voir, est récente. Elle l'est tout autant de la société avec une acuité toute particulière. Ainsi, en réponse à un sondage d'opinion d'avril 2006 les interrogeant sur les principaux problèmes actuels en Espagne, près de 30 % des personnes ont cité l'immigration, en deuxième position après le chômage (50 %) et avant le terrorisme (25 %). Les responsables madrilènes rencontrés par le Haut conseil à l'intégration ont évoqué volontiers l'inquiétude croissante de leurs compatriotes face à la montée ressentie de l'insécurité liée aux immigrants.

Dès lors, la prise de la conscience par les autorités de la nécessité de développer une image positive de l'immigration apparaît encore bien timide.

Ainsi, le ministère du Travail a inscrit dans son plan stratégique la promotion des actions ayant pour objectif l'interaction des communautés avec les nationaux et la sensibilisation, à travers des actions « tendant à donner une image positive de l'immigration », ainsi que des programmes promouvant la connaissance des principaux pays d'émigration : c'est effectivement un défi majeur que de changer les représentations dans le contexte des mesures en vigueur aujourd'hui en Espagne, notamment en matière d'accès à la citoyenneté.

Pour le moment, le discours officiel offre une présentation positive de l'immigration, essentiellement sous l'angle de l'apport économique des immigrés : une étude réalisée à la demande de la communauté de Madrid par l'Université autonome souligne le fait que les travailleurs immigrants de la région contribuent à hauteur de 10 % au PIB régional. Mais la question est posée : qu'en sera-t-il lorsque la croissance faiblira ?

Les politiques des autorités locales de Madrid (majorité Parti populaire espagnol) semblent au contraire fondées sur l'illusion de « contenir » la présence des immigrés à travers la politique de codéveloppement. Ainsi, la communauté de Madrid a lié institutionnellement au sein d'un même ministère

1. Soit des dispositions plus favorables que celles en vigueur en France.

régional [1] la question de l'immigration et celle de la coopération avec les pays d'origine des migrants, un schéma repris par d'autres régions. L'idée affichée est de fixer autant que possible les populations dans leur pays d'origine, voire de faciliter le retour des migrants dans leur pays (sous-entendu : pour empêcher leur implantation durable en Espagne). Par exemple, l'exposition *Ma maison en Équateur*, organisée sous les auspices de la mairie de Madrid, a permis récemment au secteur immobilier équatorien de promouvoir auprès de la communauté équatorienne présente à Madrid des projets immobiliers « au pays ».

À titre d'exemple, encore, la mairie de Madrid développe une politique de « vivre ensemble », qui s'appuie sur des actions correspondant à une conception assez superficielle de la mixité (organisation de matches de foot entre équipes composées de ressortissants de pays variés), ou visant à contenir les immigrés dans les lieux publics (les « médiateurs » des jardins publics).

Enseignements

En résumé, les politiques espagnoles en matière d'immigration, d'accueil et d'intégration des étrangers apparaissent marquées par les exigences du court terme, commençant à aborder le moyen terme sans toutefois paraître en mesure d'envisager le long terme (« Quel avenir et quelle place pour la deuxième génération d'immigrés ? »).

Deux volets de ces politiques apparaissent cependant particulièrement positifs. Tout d'abord, la pratique très ouverte de l'inscription des immigrants légaux comme illégaux, incitative pour ces derniers comme pour les mairies qui les enregistrent. Cette politique, qui garantit aux immigrants des prestations sociales, permet de les connaître et reconnaître, et évite qu'ils ne « disparaissent » dans la clandestinité. D'autre part, les politiques ciblées en faveur de la prise en charge spécifique (si nécessaire) pour assurer par exemple l'intégration scolaire des enfants de migrants, est une orientation intéressante en cours de renforcement.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration au Portugal (groupe des pays du Sud)

Données statistiques

En un quart de siècle, le Portugal est passé de pays d'émigration à pays d'immigration, un processus nécessaire pour un pays vieillissant dont la population tend à décroître. En 2003, le Portugal comptait 368 729 étrangers et 457 721 immigrés. Chaque année, près de 14 000 étrangers, essentiellement originaires d'anciennes colonies portugaises (Cap-Vert, Brésil, Angola, Guinée-Bissau), ainsi que d'Europe de l'Est, (Ukraine et Russie), entrent au Portugal principalement pour des raisons professionnelles. Ces immigrés sont pour 55 % des hommes et des célibataires, et l'âge moyen d'un immigré est de 32,2 ans.

1. Dénommé « ministère régional de l'Immigration, de la Coopération et du Développement ».

Institutions et organisations administratives

Les ministères compétents en matière d'immigration et d'intégration au Portugal sont le ministère de l'Administration interne et le ministère de l'Éducation.

L'ACIME (Haut Commissariat à l'immigration et aux minorités ethniques), qui est une structure dépendant directement du Premier ministre, est chargé de la définition de la mise en œuvre de la politique d'intégration. Le Gouvernement encourage vivement la formation d'associations d'immigrants et d'aide à l'immigration ; l'ACIME assiste directement ces associations et est à l'origine des centres nationaux et locaux d'aide aux immigrants.

Certaines collectivités locales portugaises poursuivent une politique d'intégration à travers la création de cabinets d'assistance aux immigrés, d'associations d'immigrés et d'organes consultatifs locaux dans lesquels sont représentées les communautés étrangères.

Législation récente et politiques publiques

La loi sur le séjour des étrangers a été modifiée en juillet 2001 dans un sens plus répressif à l'égard de l'immigration clandestine. La naturalisation est possible sous condition de résidence (six ans) et de connaissance « suffisante » de la langue portugaise.

L'ACIME ainsi que les associations d'immigrés accompagnent les nouveaux arrivants en difficultés. Leurs objectifs principaux sont l'exercice d'une réelle citoyenneté à travers notamment la loi sur la nationalité, l'insertion scolaire, la lutte contre l'exclusion sociale et le combat contre les inégalités. L'ACIME a également pour objectif de lutter contre toutes les formes de xénophobie, de racisme et de discrimination. Depuis 1999, il existe également une Commission pour l'égalité des chances et de lutte contre la discrimination raciale (CICDR).

La Constitution portugaise prévoit que les citoyens étrangers résidant au Portugal bénéficient du droit de vote aux élections locales.

Débats de société

75 % des Portugais ne sont pas d'accord avec l'arrivée de nouveaux immigrants au Portugal et 54 % considèrent que la priorité dans le processus d'intégration des immigrants passe à travers leur insertion dans le système de santé et de sécurité sociale.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Italie (groupe des pays du Sud)

Données statistiques

L'immigration est un phénomène récent : le nombre d'immigrés est passé de 144 000 en 1970 à près de 3 millions aujourd'hui. Les cinq premières communautés sont les suivantes : roumaine (240 000), albanaise (230 000), marocaine (220 000), ukrainienne (110 000), chinoise (106 000).

Institutions et administrations

La coordination des politiques d'immigration et d'intégration est assurée par le président du Conseil avec les trois ministères concernés : Affaires étrangères, Intérieur et Affaires sociales. Les mesures d'intégration sont mises en œuvre au niveau local et les régions financent les projets de soutien social présentés par les associations caritatives et de représentation des immigrés.

Législation et politiques publiques

La loi Bossi-Fini fixe les conditions de l'immigration et a pour objectif d'enrayer le phénomène de l'immigration clandestine (après régularisation entre fin 2002 et 2003 de 634 000 personnes) en accentuant le volet répressif et en instaurant un système de quota annuel.

Seuls les étrangers faisant partie des quotas fixés annuellement par décret peuvent rester en Italie. Le permis de séjour est lié à l'existence d'un contrat de travail pour les ressortissants extra-communautaires. L'étranger séjournant régulièrement sur le territoire national pour une durée supérieure à un an peut déposer une demande de regroupement familial sur la base d'un décret du président de la République.

Le droit de vote des immigrés n'existe pas en Italie.

Enfin, un Comité consultatif pour l'Islam italien a été mis en place par décret de septembre 2005 auprès du ministre de l'Intérieur pour favoriser le dialogue avec la communauté musulmane.

Débats de société

Après la régularisation générale d'étrangers en situation irrégulière en 2002-2003, le Gouvernement de centre-gauche de M. Romano Prodi, élu en 2006, semble accepter de nouvelles demandes qui pourraient concerner environ 300 000 personnes. Par ailleurs, il souhaite une révision de la politique des quotas d'entrée, d'une part, et d'autre part, une modification de la loi de décembre 1992 sur la citoyenneté afin de favoriser l'acquisition de la nationalité italienne pour un million d'étrangers vivant depuis longtemps, voire nés dans la péninsule.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Grèce (groupe des pays du Sud)

Données statistiques

La Grèce est passée en deux décennies de pays d'émigration à pays d'immigration, phénomène indispensable dans un pays où le taux de fécondité est un des plus bas d'Europe. En 2005, 480 168 étrangers et 528 899 immigrés résidaient en Grèce. Les immigrés représentent environ 10 % de la population.

La première vague, arrivée dans les années 1980, est surtout composée de Philippins et de Pakistanais, mais aussi d'Éthiopiens, de Soudanais ou de Sri Lankais. Plus récemment, et plus nombreux, sont arrivés les Albanais, les Polonais, ainsi que quelques centaines milliers de Grecs pontiques (originaires de l'ex-URSS), ces derniers se voyant facilement attribuer la nationalité grecque.

Institutions et administrations

Le ministère de l'Intérieur est responsable de la politique d'intégration et d'immigration et, en son sein, la Direction des étrangers et d'immigration ainsi que les services correspondants des préfectures qui s'efforcent de promouvoir les initiatives au niveau local. La politique d'intégration embrasse tous les aspects de la vie sociale et les autres ministères concourent à sa mise en œuvre : ministère de l'Éducation, ministère de l'Emploi et de la Protection sociale, ministère de la Santé et de la Solidarité sociale.

Les autorités locales jouent un rôle actif dans la politique d'intégration, qu'il s'agisse des régions qui comprennent un grand nombre d'immigrés, ou des municipalités, grandes ou petites, qui proposent des cours de langue ainsi qu'une orientation professionnelle.

En septembre 1997, le Gouvernement grec a institué un Bureau de l'Ombudsman, qui a pour fonction d'assurer la médiation entre les citoyens et l'État afin de protéger les droits des citoyens, de combattre les irrégularités de l'administration et de faire respecter la loi.

Législation récente et politiques publiques

Le Code de la nationalité grecque est principalement fondé sur le droit du sang, ce qui ne facilite pas l'intégration des nouveaux arrivants. Il convient cependant de noter l'abrogation, en juin 1998, de l'article 19 de ce code, qui déterminait que les citoyens grecs n'appartenant pas à la communauté de souche grecque pouvaient être déchus de leur nationalité s'ils quittaient le pays et si les autorités grecques considéraient qu'ils le faisaient sans envisager de retour. La plupart d'entre eux appartenaient à la minorité musulmane de Grèce qui est principalement d'origine turque.

Plusieurs programmes ont été élaborés afin de lutter contre les discriminations et de pourvoir à l'égalité des chances. Un forum de cohésion sociale a été mis en œuvre visant à combattre le racisme et la xénophobie et à favoriser le développement d'une société multiculturelle. Des centres d'information pour les immigrés, les rapatriés et les réfugiés ont été mis en place dans les préfectures qui connaissent une grande concentration d'immigrés et dans des régions.

Débats de société

L'opinion publique ne réagit plus guère négativement concernant les questions d'immigration. La Grèce a pris des mesures pour lutter contre le racisme et l'intolérance, notamment la mise en œuvre d'un plan d'action et d'initiatives ciblés sur un certain nombre de groupes minoritaires, la mise en place de procédures de régularisation d'immigrés en situation illégale. Ces mesures témoignent d'une prise de conscience, par les autorités grecques, de la nécessité de relever le défi posé par une société multiculturelle.

Les pays germaniques

L'exemple de l'Allemagne, un modèle en reconstruction

Le modèle allemand repose sur une conception ethnique de la nation, le *Volk*, qui renvoie à la Constitution fédérale regroupant toutes les communautés de langue allemande. Sur cette base, font partie de la nation allemande ceux qui ont du sang allemand et qui appartiennent à un même peuple. En raison notamment de cette conception du « droit du sang », l'Allemagne ne s'est pas considérée pendant longtemps comme un pays d'immigration.

Très récemment, la question à laquelle se sont confrontées les autorités allemandes est celle de la nécessité de faire émerger une politique globale d'immigration et d'intégration, alors que le droit de la citoyenneté est basé avant tout sur ce « droit du sang » et que l'évolution récente de la législation, à travers la loi sur les étrangers, considère encore souvent la situation des immigrés sous le seul angle de l'ordre public.

L'Allemagne a progressivement évolué : d'un pays d'immigration provisoire elle est devenue un pays d'immigration permanente.

Données statistiques

L'immigration allemande a connu plusieurs vagues, composées de migrants dont le séjour était censé demeurer temporaire, répondant aux besoins de main-d'œuvre générés depuis le boum économique des années cinquante. Si beaucoup de ces travailleurs immigrés sont repartis dans leur pays d'origine en Europe du Sud ou du Sud-Est, nombre d'entre eux sont restés en Allemagne pour y travailler et y vivre. Les Turcs notamment, arrivés plus tard, sont restés en grand nombre. L'Allemagne, qui a ainsi progressivement évolué d'un pays d'immigration provisoire vers un pays d'immigration permanente, compte aujourd'hui 15 millions de personnes issues de l'immigration dont 6 717 115 étrangers constituant presque la moitié de la population immigrée, et quelque 4,5 millions d'Allemands de souche émigrés d'Europe centrale et d'ex-URSS. En 2004, les étrangers représentaient ainsi 8,1 % de la population totale du pays et le nombre de personnes entrant sur le territoire allemand était de 780 175 dont près de 10 % pour un motif familial, 4,5 % comme demandeurs d'asile, mais 43 % motivés par le travail saisonnier. Comme nous l'avons indiqué précédemment, il convient donc de relativiser ce chiffre global, qui concerne presque pour moitié une immigration très temporaire. Ce chiffre est, en outre, en diminution constante après les grandes vagues d'immigration des années quatre-vingt-dix qui ont vu l'arrivée en Allemagne d'« Allemands de souche » venus d'Europe centrale et orientale. Au total, une personne résidant en Allemagne sur six est immigrée ou issue de l'immigration. Quelque 95 % des étrangers vivent en Allemagne de l'Ouest, notamment dans les grandes villes.

Institutions et administrations

Une des particularités de la situation allemande est la compétence partagée, en matière d'immigration et d'intégration, entre les *Länders* et le niveau fédéral.

Au niveau fédéral, trois administrations sont compétentes en matière d'intégration : le ministère de l'Intérieur ; le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse ; la Chancellerie, avec en son sein un ministère délégué à l'Immigration, aux Réfugiés et à l'Intégration.

Les grandes orientations de la politique d'intégration et sa mise en œuvre sont définies par le ministre déléguée à l'Immigration, aux Réfugiés et à l'Intégration, qui est à l'heure actuelle Mme Böhmer. Mais ce ministère ne dispose pas réellement de département ministériel et dépend d'autres ministères. Dans le même temps, le ministère de l'Intérieur joue un rôle de premier plan avec la mise en œuvre de mesures d'ordre public visant les étrangers.

Le dispositif allemand d'intégration repose sur une multiplicité de structures locales que l'État fédéral se charge de coordonner et sur lesquelles il s'appuie pour ce qui est de l'éducation (domaine relevant de la compétence des états fédérés) et de l'aide sociale, la loi fédérale imposant aux États fédérés de coopérer avec les églises, les communautés religieuses et le réseau associatif.

Les collectivités locales s'efforcent de définir la politique d'intégration avec l'aide de commissions communales chargées des problèmes propres aux étrangers qui ont notamment pour fonction d'associer ces derniers à la vie locale. Dans le *Land* de Rhénanie, ont ainsi été créés des conseils municipaux d'intégration. Dans celui de Berlin, ont été mises en place des commissions pour les questions d'intégration dont une est liée au délégué du ministère du *Land* en charge de ces questions

En l'absence d'instance de coordination interministérielle, après la suppression du Conseil pour l'immigration et l'intégration créé en 2003 et dissous en 2005, la question de la capacité de la ministre déléguée à l'Immigration, aux Réfugiés et à l'Intégration à assurer, en l'absence de moyens suffisants, l'articulation entre les ministères fédéraux, et entre ces derniers et les collectivités locales est posée.

Législation récente

Depuis 1999, deux lois fondamentales ont consacré l'évolution vers le droit du sol à partir de l'ouverture du droit à la nationalité allemande, tout en régulant fortement les flux.

Ainsi, le droit du sang a fait place depuis la loi du 15 juillet 1999 au droit du sol, et la loi du 30 juillet 2004 a mis l'accent sur la maîtrise de la langue allemande comme condition d'accès à la nationalité. Depuis 2002, l'Allemagne n'a promulgué qu'une seule loi concernant l'immigration et l'intégration.

La prise en compte de la réalité de la condition de vie des immigrants et la revendication de l'égalité de droits sont à l'origine de ces réformes. Ces éléments ont contribué aux changements législatifs modifiant profondément la conception de la communauté nationale : la loi du 15 juillet 1999 sur la natio-

nalité allemande porte les premières atteintes au principe du droit du sang en ouvrant l'accès automatique à la nationalité allemande par application du droit du sol, sous certaines conditions, des enfants d'immigrés nés en Allemagne.

S'agissant de la régulation des flux migratoires, après plusieurs années de délibérations parlementaires, la nouvelle loi sur l'immigration du 30 juillet 2004, entrée en vigueur le 1er janvier 2005, reconnaît pour la première fois officiellement que l'Allemagne est un pays d'immigration et d'intégration, même si ses dispositions ont pour objet de limiter strictement ces flux. Elle prévoit en effet des dispositions légales concernant l'immigration économique et celle motivée par des raisons humanitaires, et des dispositions en matière d'intégration. Elle permet une ouverture du marché de l'emploi aux étrangers hautement qualifiés (ingénieurs, étudiants et scientifiques) qui bénéficient d'une autorisation de séjour illimitée. Les dispositions freinant l'immigration de la main-d'œuvre peu qualifiée, en vigueur depuis 1973, sont maintenues. Désormais, la loi ne retient plus que deux modes de séjour : le séjour temporaire et l'établissement durable. Ces titres sont accordés en fonction des objectifs du séjour – études, activité professionnelle, rapprochement familial, raisons humanitaires – , mais aussi en fonction des qualifications, de la volonté d'intégration et des règles de sécurité contre le terrorisme.

Depuis 2005, des cours de langue et d'intégration subventionnés par l'État sont proposés, voire dans certains cas imposés aux nouveaux immigrés. Le cours d'intégration s'adresse à tous les ressortissants des pays tiers de l'Union européenne quelle que soit la catégorie de l'immigrant (regroupement familial, travailleur, réfugié). Il est obligatoire pour les étrangers ne possédant pas de connaissances linguistiques orales suffisantes, pour prétendre à une autorisation d'établissement et *a fortiori* à la nationalité allemande.

Politiques publiques

Les principales mesures mises en œuvre concernent l'accès à la langue allemande et l'accès à la formation et à l'emploi.

Des cours de langue et d'initiation à la vie en Allemagne, prévus par la loi, sont proposés, mais sont généralement considérés comme insuffisants pour permettre notamment à la langue allemande de jouer pleinement son rôle de principal vecteur de l'intégration. En particulier, l'accueil des plus jeunes au sein des structures éducatives reste une difficulté majeure en raison de la scolarisation obligatoire à seulement sept ans. En outre, les crèches, les écoles maternelles ou les structures d'accueil pour enfants en bas âge étant rares, les enfants d'immigrés n'ont pas de contact avec la société allemande jusqu'à leur scolarisation.

Pour Mme Maria Böhmer, ministre déléguée à l'Intégration, il faut soutenir l'apprentissage des langues en maternelle et dans les écoles qui proposent des mesures de soutien pour les primo-arrivants. Des initiatives sont actuellement prises pour rendre l'allemand obligatoire dans l'enceinte des établissements scolaires, qui comprennent quelquefois des élèves parlant plus d'une dizaine de langues différentes et dont la majorité ne parle pas l'allemand à leur domicile.

Pour les pouvoirs publics, il convient ainsi de promouvoir un nouveau concept de l'intégration fondé sur la formation linguistique dans les maternelles, l'apprentissage précoce de l'allemand dans les écoles, une formation à la diversité culturelle à destination des agents de l'administration.

La formation professionnelle, dont on sait l'importance en Allemagne dans le cursus de formation est, quant à elle, plus difficile pour les jeunes étrangers que pour les Allemands et, depuis le milieu des années 1990, la part des étrangers dans les offres de formation est en baisse continue. 40 % des jeunes issus de l'immigration restent sans formation professionnelle alors que cette situation ne concerne que 12 % des jeunes Allemands. Les pouvoirs publics s'efforcent de concevoir de véritables plans de formation à l'intention des jeunes issus de l'immigration.

S'agissant d'accès à l'emploi, le taux de chômage parmi la population étrangère atteignait 20 % en 2004, soit le double du taux de chômage frappant la population de nationalité allemande. Le chômage touche 70 % des étrangers sans formation professionnelle contre 28 % des Allemands de niveau équivalent. Les mécanismes de reconnaissance des diplômes, les priorités accordées aux Allemands ainsi que le fait de réserver aux Allemands l'exercice de certaines professions, notamment médicales, jouent en défaveur des immigrés sur le marché de l'emploi. Pour les pouvoirs publics allemands, il convient de promouvoir les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi, notamment à travers des aides financières accordées aux entreprises.

Débats de société

Mais c'est l'accueil des immigrants qui donne lieu en Allemagne à un débat entre la droite, favorable à une immigration de travailleurs, se fondant sur la culture allemande et l'assimilation, et la gauche, qui prône le multiculturalisme et le droit à s'intégrer sans se couper de ses racines.

Face aux insuffisances de l'une et l'autre solution, l'accent est mis aujourd'hui sur l'apprentissage de la langue comme moyen d'intégration. Les réactions de l'opinion publique au phénomène de l'immigration sont variables : allant de l'acceptation aux rejets violents, en passant par la méfiance et la réticence. Certains chercheurs observent en Allemagne une concomitance entre la présence sur le sol allemand de minorités de culture musulmane et la montée en puissance de l'extrême droite. Les infractions et délits commis par l'extrême droite ont augmenté de 27 % en 2005 ; en mai dernier un député d'origine turque a été brutalisé par deux individus.

Malgré tout, l'intégration des immigrés progresse, même faiblement, en Allemagne : l'acquisition de la nationalité allemande est plus aisée, les contacts entre les immigrés et les Allemands sont plus intenses, l'acceptation de la diversité ethnique et culturelle s'est accrue. Les efforts actuels portent surtout sur l'amélioration des connaissances de l'allemand, l'extension des opportunités d'éducation et de formation pour les enfants d'immigrés et les mesures visant à faciliter l'accès au marché du travail.

Mais ce défi reste majeur pour la société allemande, compte tenu de l'ampleur du phénomène et du caractère récent de la prise de conscience de l'en-

jeu qu'il représente : l'année 2005 peut ainsi être considérée comme « l'année zéro » de l'intégration en Allemagne.

Enseignements

Mis en regard avec celui de la France, l'exemple allemand est riche d'enseignements : les situations des deux pays sont foncièrement différentes, mais quelques jalons permettent toutefois d'ébaucher un chemin de convergence qui pourrait trouver une expression au plan européen.

L'une des particularités allemandes touche aux structures politiques et administratives. Au plan général, la structure fédérale allemande se traduit par une multiplication des niveaux de décision et une définition très stricte de leurs attributions. Il en résulte sur ce sujet très sensible de l'immigration et de l'intégration des étrangers des difficultés particulières pour assurer la coordination nécessaire entre ces différents niveaux d'intervention : le *Bund* ne détient ni le pouvoir ni les moyens d'imposer aux *Länders* des mesures qui ne seraient pas explicitement de sa compétence.

En outre, il existe une forte prééminence, dans l'opinion allemande, des préoccupations d'ordre public : sur ces sujets, chaque citoyen allemand se sent effectivement responsable de la préservation du bien et de l'ordre publics.

Enfin, l'Allemagne est souvent perçue, à juste raison, comme un pays plus sélectif en matière d'immigration mais moins généreux sur le plan de l'égalité des droits que la France : l'immigration concerne en effet prioritairement les étrangers « productifs », comme les travailleurs hautement qualifiés. L'Allemagne promeut la valeur du travail beaucoup plus fortement que ne le fait notre pays, tout en encadrant davantage les conditions dans lesquelles il s'exerce. En revanche, la société allemande s'accommode assez naturellement d'une logique de ségrégation spatiale (quartier turc à Berlin).

Certaines convergences s'ébauchent entre nos deux pays, qui laissent entrevoir la possibilité d'une harmonisation progressive. Ainsi, l'Allemagne reconnaît une importance croissante à l'apprentissage de la langue nationale pour favoriser l'intégration de ses immigrants. De même, elle reconnaît la nécessité d'investir dans l'éducation des enfants dès leur plus jeune âge et de développer un effort continu d'intégration durant leur scolarité. Par rapport à cet objectif, l'Allemagne accuse néanmoins un déficit quantitatif d'écoles maternelles.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Autriche (groupe des pays germaniques)

Données statistiques

Fin 2004, 789 000 personnes, soit 9,6 % de la population résidant sur le territoire fédéral, n'avaient pas la nationalité autrichienne. Cette proportion continue à croître. En 2005, avec 10,8 % de population étrangère, l'Autriche se situait à la seconde place de l'Union européenne derrière le Luxembourg pour la proportion d'étrangers. Selon le recensement 2001, les étrangers se répartis-

saient ainsi : 44, 4 % appartenant à l'ex-Yougoslavie, 17,9 % de Turcs, 10,2 % d'Allemands, 3,1 % de Roumains et Bulgares.

Institutions et administrations

La politique de séjour et d'installation est du ressort du ministère de l'Intérieur.

Deux organismes sont spécialisés dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'intégration : le Fond autrichien pour l'intégration, qui dépend du ministère de l'Intérieur et offre un accompagnement social, une couverture de besoins alimentaires et encadre la formation linguistique des immigrants dans le cadre des contrats d'intégration ; le Conseil consultatif pour les questions relatives au droit d'asile et d'immigration, qui donne des recommandations et conseille le ministère de l'Intérieur, en particulier pour l'exécution et le financement des mesures d'aide à l'intégration. Les *Länders* ont compétence pour délivrer des titres de séjour et accorder des naturalisations, pour définir et mettre en œuvre certaines politiques sociales comme le logement.

Législation récente et politiques publiques

Le Gouvernement fédéral fixe chaque année par décret, après consultation des partenaires sociaux et économiques, des *Länders* et des collectivités locales, des quotas d'autorisation d'installation et de séjour, et des plafonds d'autorisation de travail.

Il existe deux dispositifs d'accueil des étrangers :

– le contrat d'intégration, que les étrangers sont obligés de conclure pour obtenir ou pour prolonger un titre de séjour ;

– l'accueil des réfugiés dans les « Maisons de l'intégration » du Fonds autrichien pour l'intégration.

Débats de société

La singularité de l'Autriche réside dans une forte réticence à l'immigration, y compris lorsqu'il s'agit de ressortissants de l'Union européenne.

Les pays du nord de l'Europe

L'exemple des Pays-Bas, un modèle de tolérance en crise

Le modèle d'intégration des Pays-Bas est historiquement fondé sur la reconnaissance de la tolérance et de la diversité. En 1917, l'État néerlandais (séparé des Églises depuis 1848, et en particulier de l'Église calviniste) reconnaissait la diversité religieuse, politique et philosophique, dans le cadre d'un système spécifique, le *Verzuiling*.

Il s'agissait d'un « cloisonnement » en piliers (*Zuilens*) correspondant aux différentes familles de pensée religieuses, philosophiques ou politiques. Il

existait ainsi un pilier protestant, un pilier catholique, un pilier social-démocrate (et communiste dans une moindre mesure), et un pilier tantôt qualifié de neutre, tantôt de libéral. Les institutions de l'ensemble des secteurs de la société – enseignement, syndicats, partis politiques, hôpitaux, médias – , pouvaient développer leur activité dans ce cadre. La « pilarisation » favorisait la notion de groupe et d'identité communautaire au détriment de l'individu. La contestation estudiantine des années soixante a remis en cause les rigidités de ce système. En 1983, la Constitution a été révisée dans un sens qui traduit cette évolution : la primauté va à l'individu sans que le système « pilariste » disparaisse entièrement.

Les Pays-Bas sont historiquement une terre d'immigration et d'asile, mais également d'émigration. De 1945 aux années 1980, les premiers immigrants non-européens proviennent surtout de l'ancienne colonie indonésienne, puis, à partir des années 1970, du Surinam et des Antilles néerlandaises. Le pays attire aussi des travailleurs d'Europe du sud, puis de Turquie et du Maroc pendant l'expansion des années 1960. À partir des années 1980, l'immigration devient principalement turque et marocaine. Jusqu'en 1992, cette immigration coexistait avec une politique d'encouragement à l'émigration et subventionnée, par crainte de surpeuplement.

Données statistiques

En 2005, 91 000 migrants ont accédé légalement au territoire néerlandais, en léger recul par rapport aux années précédentes, tandis que plus de 110 000 résidents ont quitté le pays. S'agissant des personnes présentes sur le territoire, les étrangers sont environ 700 000, tandis que les immigrés (comptabilisés par les statistiques nationales comme les personnes nées à l'étranger ou ayant au moins un parent né à l'étranger) son plus de 1,6 million et représentent 10 % de la population nationale, de 16,3 millions d'habitants. Il est intéressant de noter que les statistiques néerlandaises distinguent systématiquement, parmi les immigrés, ceux qui sont originaires de pays occidentaux et ceux qui ne le sont pas.

Institutions et administrations

Sur le plan institutionnel, la politique d'intégration est confiée à une agence unique (IND, Service néerlandais d'immigration et naturalisation) dépendant du ministère de la Justice, chargée de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures d'application concernant la population étrangère, y compris la demande d'asile. Le ministère de l'Intérieur a pour seule compétence le contrôle des conditions de résidence sur le territoire.

Les collectivités locales jouent un rôle de premier plan en tant qu'échelon de proximité pour la mise en œuvre de l'ensemble des politiques de droit commun (sociales et de logement notamment) auxquelles les migrants ont accès. C'est auprès d'elles que les immigrants font leur demande de permis de résidence et sont inscrits aux registres de population, conditionnant l'accès aux services sociaux, à l'éducation et à la délivrance de documents administratifs. Enfin, elles instruisent les demandes de naturalisation. L'État reste toutefois le principal financeur des politiques d'intégration à travers des dotations accordées aux municipalités à hauteur de 90 % des charges induites.

Les Pays-Bas mettent en œuvre plusieurs politiques qui contribuent à une approche complète et ouverte de l'intégration. En premier lieu, les Pays-Bas mettent en œuvre, depuis la loi du 9 avril 1998 sur l'intégration, un dispositif d'accueil spécifique pour l'accueil des étrangers, comprenant une formation linguistique spécifique de 600 heures sanctionnée par un examen donnant lieu à la délivrance d'une attestation, et un module consacré à la connaissance de la société néerlandaise de 100 heures. Ces formations sont obligatoires (le défaut d'assiduité donne lieu à une sanction), et concernent tous les nouveaux migrants. Les migrants déjà installés aux Pays-Bas peuvent également bénéficier, à leur demande, de formations linguistiques, là encore gratuitement. Ces mesures s'accompagnent de cours d'apprentissage des valeurs de la société d'accueil : dès la demande de visa, un film sur ce sujet est projeté. S'il n'existe pas d'accompagnement social spécifique pour les nouveaux migrants, les étrangers arrivant légalement sur le territoire ont accès à la sécurité sociale et au logement social au même titre que les nationaux, dès lors qu'ils sont enregistrés auprès de leur mairie. Cette offre étant développée aux Pays-Bas, l'accès au logement est un droit effectif. L'école est obligatoire pour les migrants d'âge scolaire, avec l'aide d'un programme du ministère de l'Éducation nationale pour les élèves nécessitant un rattrapage linguistique.

En matière de lutte contre les discriminations, les Pays-Bas se sont attachés à construire des dispositifs face au constat de l'existence de discriminations réelles à l'encontre de la population immigrée d'origine non occidentale. Après les politiques ciblées en faveur des immigrés en matière d'emploi, les mesures désormais appliquées visent à supprimer les obstacles à une intégration normale au marché du travail. Cette approche est fondée sur la concertation avec les représentants patronaux et de salariés. Des mesures comme l'augmentation du nombre de places en stage professionnel ont déjà été mises en œuvre. Un centre pour le pilotage de la diversité, dont le rôle est de constituer un réseau actif visant à valoriser les opportunités d'emploi pour les immigrés, a également été installé. Une commission pour la participation des femmes immigrées à la vie sociale et professionnelle soutient les efforts des municipalités, des mesures ciblées étant également prévues pour favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi et valoriser leurs réussites. Certaines collectivités locales réservent des emplois d'encadrement à des personnes issues de l'immigration. Enfin, au sein des mairies, des bureaux sont chargés de recueillir les plaintes des citoyens en matière de discrimination. Il est envisagé de renforcer ce dispositif. D'une manière générale, la politique de lutte contre les discriminations néerlandaise s'appuie volontairement sur la mise en valeur des exemples de réussite, au-delà de la seule dénonciation des discriminations, afin d'éviter la cristallisation des divisions. Enfin, en matière d'accès aux droits politiques, les Pays-Bas apparaissent comme un pays intermédiaire : les étrangers (hors UE, qui peuvent voter aux élections européennes et locales) n'y ont pas le droit de vote, tandis que l'accès à la nationalité est relativement ouvert.

S'agissant de la nationalité, on distingue deux procédures. La première est l'acquisition par choix : elle est automatiquement accordée aux demandeurs qui remplissent certaines conditions, immigrés de deuxième génération, ou de première génération installés depuis longtemps. La seconde est la naturalisation, ouverte aux candidats résidant depuis plus de cinq ans dans le pays, et justifiant de leur bonne intégration, notamment à travers un test de langue, pour lequel

l'échec est plutôt rare. Depuis le 1er janvier 2006, les municipalités sont tenues d'organiser une cérémonie collective marquant solennellement la naturalisation, lors de la « journée nationale des naturalisations » instituée le 24 août. En 2004, 21 000 personnes ont obtenu la nationalité néerlandaise par naturalisation.

Législation récente et politiques publiques

Depuis quelques années, cette politique a connu un revirement important. De fait, les mesures les plus récentes traduisent un réel durcissement. Ainsi, sous l'influence de la ministre de l'Intégration, Mme Rita Verdonk, la possibilité de disposer de la double nationalité a été supprimée en 2003, et des tests payants (350 €) de langue et de culture néerlandaises ont été instaurés en 2005, obligatoires pour les nouveaux arrivants et pour tous les étrangers résidant aux Pays-Bas depuis 1975. Dans les consulats néerlandais, les visas de longue durée ne sont plus accordés qu'après la réussite à des tests payants de langue et de culture néerlandaises. Une nouvelle loi adoptée le 10 juillet 2006 étend la mesure à tous les étrangers non occidentaux résidant aux Pays-Bas depuis 1975. Elle lie le renouvellement de leur permis de séjour à l'obtention du test – là encore payant. Quelque 240 000 personnes sont concernées par la mesure. Sont exemptés de ce « test d'intégration civique de base » les ressortissants de l'Union européenne (UE) et de dix autres pays, de même que les nationaux de l'ancienne colonie néerlandaise du Surinam ayant reçu un enseignement en primaire en néerlandais, les immigrés hautement qualifiés (pouvant justifier d'un salaire supérieur à 4 500 € mensuels), sans oublier les jeunes filles au pair et les étudiants étrangers qui n'ont pas vocation à s'installer durablement aux Pays-Bas.

Débats de société

Depuis la fin des années 1990, l'immigration est perçue de manière de plus en plus négative aux Pays-Bas. Les assassinats du chef de parti politique Pim Fortuyn en mai 2002 et du réalisateur Théo Van Gogh en novembre 2004 par un jeune islamiste radical ont cristallisé un certain rejet à l'égard des immigrés, en polarisant le débat sur la question des immigrés musulmans. La menace interne des islamistes radicaux a relayé les inquiétudes à l'encontre du terrorisme international.

Malgré ce tournant récent, les Pays-Bas, nation traditionnellement tolérante où les communautés, notamment religieuses, ont longtemps constitué les « piliers » du système social, ne rejettent pas l'immigration et l'Islam. Le Gouvernement s'efforce ainsi de diffuser une image plus positive de l'Islam à travers certaines actions visant à associer davantage les représentants musulmans à la lutte contre le radicalisme, et à présenter à l'opinion publique un Islam modéré et modernisé. En définitive, les Pays-Bas ont connu une évolution considérable au cours de ces dernières années : à une politique reposant sur la reconnaissance des communautés et à la multiplication des dispositifs spécifiques, a succédé, sous l'effet des crises, une politique fondée sur la nécessité d'une intégration active des populations immigrées. Cette politique met l'accent sur l'obligation de s'intégrer, faisant de celle-ci une responsabilité individuelle. La priorité nouvelle donnée à la politique de lutte contre les discriminations dans tous les domaines est censée permettre aux immigrés désireux de s'intégrer de le faire sans entrave, tandis que l'accès aux services de droit commun est désormais privilégié.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Belgique (groupe des pays du Nord)

Données statistiques

Au 1er janvier 2004, le nombre d'étrangers en Belgique s'élevait à 860 287 sur un total de 10 396 421 Belges. Aujourd'hui, le pourcentage d'étrangers atteint plus de 8 % en Belgique. Les plus nombreux sont les Italiens (environ 190 000), les Français (110 000), les Néerlandais (92 000), les Marocains (90 000), les Turcs (45 000) et les Espagnols (44 000). Ces six nationalités réunissent plus de 70 % des étrangers en Belgique. Elles sont concentrées dans les anciennes zones minières (Mons, Charleroi, etc.), les grandes agglomérations (Bruxelles, Anvers, Gand) et les zones frontalières.

Institutions et administrations

La politique d'immigration est une compétence fédérale exclusive, ce qui implique que les entités fédérées ne sont pas compétentes en matière d'accès au territoire, de droit au séjour et d'expulsion des étrangers. En revanche, la politique d'accueil et d'intégration des migrants incombe aux communautés : la communauté française, la communauté flamande et la communauté germanophone, qui disposent chacune d'un Gouvernement et d'un Parlement. Avec l'établissement du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, qui remplace l'ancien Commissariat royal à la politique des immigrés, la responsabilité ultime de la mise au point d'une politique de lutte contre le racisme incombe désormais au pouvoir fédéral.

Législation récente et politiques publiques

Le Gouvernement s'est engagé à développer une politique d'accueil des primo-arrivants fondée sur la responsabilité et l'autonomie de chacun et à établir un dialogue permanent avec l'ensemble des courants et des sensibilités culturelles et philosophiques de la société. Depuis 2001, tout étranger résidant légalement depuis sept ans sur le territoire peut acquérir la nationalité belge, faisant ainsi de la Belgique l'un des pays les plus ouverts à la naturalisation des étrangers. La Conférence interministérielle à la politique des immigrés est l'instrument qui permet de structurer la concertation entre les différentes autorités, Gouvernement fédéral, Gouvernement des communautés, Gouvernement des trois régions. Un fonds d'impulsion à la politique des immigrés est chargé de soutenir financièrement des initiatives publiques et privées d'insertion des populations immigrées.

La Constitution belge consacre un principe général d'égalité et de non-discrimination dans ses articles 10 et 11.

Débats de société

Ces dernières années, la réflexion sur la réussite ou l'échec de l'intégration des étrangers a été un thème constant du débat politique. Ainsi, l'ancien président du mouvement réformateur belge, Daniel Ducarme, déclarait à la mi-octobre 2002 : « La politique d'intégration est un échec, les personnes d'origine

étrangère ne se sentent pas bien en Belgique et les Belges de souche ne se sentent pas bien chez eux. »

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration au Danemark (groupe des pays du Nord)

Données statistiques

En janvier 2005, le Danemark comptait 452 095 immigrés, soit 8,4 % d'une population totale de 5 411 405 personnes. La population issue de l'immigration, naturalisée ou non, est originaire de Turquie, de l'ex-Yougoslavie, du Pakistan, de Somalie et des pays arabes.

Institutions et administrations

Le ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration est responsable de la politique d'immigration et d'intégration. Les municipalités jouent un rôle important pour la mise en œuvre de la politique d'intégration au niveau local. Le service compétent pour les formalités administratives de permis permanent de travail et de séjour ou de naturalisation est le Service danois de l'immigration. Le Conseil des minorités ethniques a un rôle consultatif auprès du ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration.

Législation et politiques publiques

Après les élections législatives de novembre 2001, le Gouvernement danois a décidé de limiter l'immigration tout en améliorant l'intégration sociale des étrangers, celle-ci devant s'effectuer essentiellement grâce au travail.

Cette réforme est entrée en vigueur le 1er juillet 2002 et a été complétée par plusieurs textes législatifs : depuis le 1er janvier 2004, la loi sur l'intégration et la loi sur les cours de danois pour les migrants adultes obligent les collectivités locales à fournir une formation linguistique pour les adultes. La loi insiste sur le fait que la formation linguistique doit contribuer à l'intégration la plus rapide possible des étrangers au marché du travail. Pour certaines catégories d'étrangers, cette formation constitue une obligation.

Débats de société

Au Danemark, l'immigration est devenue, depuis quelques années, l'un des principaux sujets de débat politique. En une génération, le royaume scandinave, avec 5,4 millions d'habitants, est devenu une terre d'immigration, alors que dépourvu de passé colonial, le Danemark abritait encore dans les années 1970 un nombre infime d'étrangers.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Finlande (groupe des pays du Nord)

Données statistiques

La Finlande compte 113 825 étrangers et 145 000 immigrés. En 2004, on dénombrait 20 333 entrées à caractère permanent en Finlande, soit 2 500 entrées de plus par rapport à l'année précédente. Parmi ces personnes, 76 % sont en âge de travailler.

Institutions et administrations

Le ministère compétent en matière de coordination des politiques d'intégration est le ministère de l'Emploi, mais tous les autres ministères sont mobilisés. La loi sur l'intégration définit les grandes lignes de la politique d'intégration du pays et il appartient aux communes de mettre en place des programmes d'intégration.

La Finlande dispose d'un représentant des minorités, *Ombudsman*, qui veille aux bonnes relations entre les minorités ethniques et le reste de la population ainsi qu'au respect des droits des étrangers. Il lutte contre l'exclusion et les discriminations qui touchent les étrangers et les minorités ethniques.

Législation récente et politiques publiques

La loi sur l'intégration des étrangers, d'avril 2004, a pour objectif l'égalité des chances ainsi que la lutte contre l'exclusion et les discriminations. Elle prévoit un dispositif spécifique d'accueil des étrangers qui doit permettre aux immigrés de participer à la vie en société au même titre que les citoyens finlandais.

Les étrangers qui peuvent bénéficier d'une allocation-chômage ou d'un revenu d'insertion ont droit à un contrat d'intégration. Pendant la durée du contrat, les bénéficiaires perçoivent une allocation d'intégration afin de leur permettre de subvenir à leurs besoins. Ils participent à des cours de langue, des cours d'apprentissage des valeurs de la société finlandaise et bénéficient de conseils pour leur orientation professionnelle.

Débats de société

D'une manière générale, l'opinion publique est devenue plus favorable à l'immigration depuis une quinzaine d'années. Entre 1993 et 2003, la part des personnes ayant une attitude négative envers l'accueil d'immigrés demandeurs d'emploi est passée de 61 % à 38 %. En 2003, la moitié des Finlandais était d'avis que le pays devait accueillir davantage de travailleurs hautement qualifiés, scientifiques et chercheurs.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Suède (groupe des pays du Nord)

Données statistiques

Au 1er décembre 2005, la Suède comptait 479 899 personnes de nationalité étrangère sur 9 millions d'habitants, soit 5,3 % de la population. Elle comptait 1 463 358 personnes d'origine immigrée, soit 16,2 % de la population. En 2004, 47 580 étrangers sont entrés en Suède, répartis selon les nationalités suivantes : Asie 29 %, Union européenne 20 %, pays nordiques 20 %, reste de l'Europe 14 %, Afrique 9 %, Amérique 6 %, autres 2 %.

Institutions et administrations

La définition de la politique d'intégration relève du ministère de la Justice, mais toutes les administrations publiques ont l'obligation de prendre en compte les questions d'intégration et d'égalité des chances dans leurs domaines respectifs. Les communes sont responsables de la mise en œuvre pratique de l'accueil et de l'intégration des immigrés.

Créée en 1998, l'Agence nationale de l'intégration est chargée de veiller à la mise en œuvre de la politique de l'intégration et négocie des accords avec les communes pour l'accueil et l'intégration des primo-arrivants. Elle est également chargée de promouvoir la diversité ethnique et culturelle et l'égalité des chances, de prévenir le racisme, la xénophobie et la discrimination ethnique. Dans ce cadre, elle collabore notamment avec le médiateur contre la discrimination ethnique qui est chargé de veiller au respect de la législation en la matière.

Législation récente et politiques publiques

L'Agence nationale d'intégration encourage les communes à mettre en place des programmes d'introduction adaptés aux besoins de chaque individu. L'introduction comprend l'enseignement du suédois mais aussi d'autres activités visant à aider la personne à trouver un emploi : stage, formation continue et professionnelle, programmes d'insertion...

Afin de développer l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants et d'améliorer la coopération entre les principaux acteurs concernés, un accord a été passé en 2001 entre l'Agence nationale de l'intégration, l'Office des migrations, l'Agence nationale pour l'emploi, l'Association des communes et des régions de Suède, l'Agence nationale de l'enseignement scolaire et l'Agence de développement des écoles.

La loi sur la lutte contre la discrimination ethnique dans l'emploi est entrée en vigueur le 1er mai 1999 et la loi sur l'égalité du traitement des étudiants le 1er mars 2002. Une nouvelle loi interdisant la discrimination étendue à de nombreux autres domaines que l'emploi et l'éducation est entrée en vigueur le 1er juillet 2003.

Débats de société

La Suède se considère comme une société multiraciale et multiculturelle qui ne peut que défendre des valeurs de solidarité avec les immigrés et les réfugiés. Les débats publics portent donc essentiellement sur l'amélioration de l'accueil des réfugiés, leur intégration sociale et l'entrée sur le marché du travail. Selon un sondage de l'Agence nationale de l'intégration, 78 % des personnes interrogées se disent favorables à une société multiculturelle.

Les pays anglo-saxons

L'exemple du Royaume-Uni, un multiculturalisme fragilisé

Pays au nombre d'habitants comparable à celui de la France, le Royaume-Uni n'a pas connu comme elle d'immigration en provenance d'Europe du Sud et de l'Est dans les années 1920 à 1950, et n'a accueilli sa première vague d'immigration importante qu'après la décolonisation au début des années 1960.

Le Royaume-Uni a suivi un tout autre modèle de développement que le nôtre en matière d'immigration, adoptant des mesures précoces (dès 1968) de lutte contre les discriminations et un modèle implicite de développement des communautés, en une « communauté des communautés » résolument anti-assimilationniste, mais favorisant naturellement la constitution de groupes peu concernés par le partage de valeurs communes. L'afflux des demandeurs d'asile à la fin des années 1990, les attentats terroristes de New York (2001) et de Londres (2005) ont provoqué une brutale prise de conscience des risques que comporte ce modèle et une crispation certaine à l'encontre de l'Islam. Dans ce contexte, la politique dite « d'actions positives » en faveur de la diversité engagée par le Gouvernement travailliste en s'appuyant sur un système de comptage ethnique, pourrait trouver ses limites. La délégation du Haut Conseil à l'intégration s'est donc efforcée de dégager avec ses interlocuteurs les lignes de force et l'originalité du modèle d'immigration et d'intégration britannique.

Données statistiques

Première donnée permanente : le Royaume-Uni est ouvert aux étrangers. Les dernières années ont été tout particulièrement marquées par une immigration dynamique venant renforcer le nombre d'étrangers présents sur le sol.

Sur une population de résidents s'élevant à près de 60 millions de personnes (58,8 M), le dernier recensement général de 2001 dénombre 4,9 millions de personnes nées à l'étranger, soit 8,3 % des personnes présentes sur le territoire, parmi lesquels un tiers de ressortissants européens.

Depuis cette date, l'immigration est restée très dynamique, estimée (en l'absence de données statistiques officielles réellement fiables) à 300 000 entrées légales par an en moyenne depuis 2001, parmi lesquelles sont recensées les migrations temporaires de travail et d'étudiants et les demandeurs d'asile,

mais également les mouvements de citoyens britanniques [1]. L'année 2004 représente une exception, avec 582 000 immigrants légaux accueillis. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur estime à 490 000 le nombre de personnes séjournant illégalement sur son territoire. À noter que le ministère de l'Intérieur considère que les chiffres officiels sont en deçà, voire très en deçà de la réalité : le nombre d'immigrants légaux d'origine européenne (UE dont nouveaux États membres et EEE), devenu non identifiable dans un contexte de libre circulation, serait en effet très élevé au point de doubler le nombre d'entrées répertoriées officiellement. Les ressortissants des nouveaux États membres sont enregistrés (en principe) au ministère de l'Intérieur lorsqu'ils occupent un emploi de plus d'un mois. Leur nombre est estimé à 290 000.

D'une manière générale, les migrants (hors demandeurs d'asile) doivent faire la preuve qu'ils peuvent vivre au Royaume-Uni sans recourir aux prestations sociales. Les permis de séjour sont accordés pour une durée moyenne de cinq ans. Le regroupement familial est autorisé pour les conjoints et mineurs, sous réserve que leur lien soit avéré. Depuis 2005, le *Civil Partnership* (contrat d'union réservé aux homosexuels) ouvre les mêmes droits.

D'après les chiffres disponibles, les entrées sur le territoire britannique, quel que soit le motif de la migration (travail à titre principal ou raison familiale) font apparaître une nette prépondérance des personnes originaires du sous-continent indien (plus d'un tiers), suivis par les Africains (autour de 20 %), puis les Européens (10 % du total des entrées, mais avec une tendance à la hausse), enfin les migrants originaires d'Amérique et d'Océanie.

L'immigration de travail est en hausse constante : 145 000 permis de travail ont été accordés aux migrants en 2002, 167 000 en 2003 et 181 000 en 2004. Depuis 1999, les conditions d'immigration ont été assez profondément revues afin de mieux « cibler » cette immigration. La stratégie quinquennale du Gouvernement, *Controlling Our Borders : Making Immigration Work For Britain*, exposée par Charles Clarke, ministre de l'Intérieur, le 5 février 2005, traduit le choix pragmatique de « maîtriser » l'immigration tout en assurant et en favorisant le recrutement de main-d'œuvre nécessaire à la croissance. C'est ainsi que le système traditionnel des permis de travail a été assoupli pour prendre en compte la situation particulière des ressortissants des nouveaux États membres à travers une procédure simplifiée, le *Worker Registration Scheme* : le migrant s'enregistre auprès des services du ministère de l'Intérieur et peut obtenir après douze mois travaillés une carte de séjour permanent. Depuis mai 2004, ce dispositif a bénéficié à 176 000 personnes, en majorité âgées de 18 à 34 ans, sans enfant ni conjoint, et principalement originaires de Pologne, Lituanie et Slovaquie.

Par ailleurs, le Gouvernement a mis en place des programmes spécifiques destinés à favoriser l'immigration hautement qualifiée. Ainsi, le *Highly Skilled Migrant Programme* permet aux étrangers très qualifiés (hors UE et EEE)

1. L'Office national des statistiques britanniques définit la migration comme « le changement de pays de résidence pour un an ou plus », et intègre dans ses chiffres des estimations obtenues par sondages sur l'ensemble des mouvements, y compris temporaires, et y compris de nationaux. Ces dernières sont ensuite agrégées avec les données du ministère de l'Intérieur concernant les demandeurs d'asile. Ce volume ne correspond donc par à celui des entrées de migrants tels que définis par la statistique française auquel il apparaît, en tout état de cause, très supérieur.

de bénéficier d'une procédure accélérée et simplifiée pour entrer sur le territoire britannique, sous réserve d'obtenir un nombre de points suffisant. L'intéressé doit faire la preuve qu'il peut subvenir à ses besoins lors de sa recherche d'emploi au Royaume-Uni, et peut faire bénéficier sa famille du regroupement familial à la même condition.

Un dispositif similaire existe pour autoriser les étudiants étrangers ayant obtenu les diplômes britanniques les plus côtés dans les matières scientifiques à prolonger leur séjour pour rechercher un emploi. Il n'y a pas de restriction au nombre d'entrées sous ces régimes, ni de condition particulière attachée à l'origine géographique des demandeurs, mais il est vrai que seuls 20 000 étudiants ont bénéficié du dispositif depuis sa mise en œuvre en 2003, tandis qu'environ une demande sur deux fait l'objet d'un refus. À ces dispositifs, s'ajoute une procédure facilitant l'installation d'investisseurs et de créateurs d'entreprise, aux effets encore plus limités numériquement. Cette politique a donné lieu à de vifs débats, les organisations humanitaires dénonçant un système qui prive les pays en développement des compétences qui leur sont nécessaires.

Enfin, les Britanniques s'efforcent d'encadrer l'immigration non qualifiée par un système de quotas, avec des résultats moins probants. Bien que le dynamisme de l'immigration en provenance des nouveaux États membres représente un réservoir suffisant de main-d'œuvre peu ou non qualifiée pour les besoins qu'engendre la croissance, le Gouvernement a maintenu une procédure spécifique pour le travail saisonnier agricole. Cette procédure a concerné 25 000 personnes en 2005. Il a également tenté d'instaurer une politique sectorielle d'immigration non qualifiée temporaire fondée sur des quotas, en concertation avec les entreprises (*Sectors Based Scheme*). Limités aux secteurs de l'hôtellerie-restauration et de l'agroalimentaire, les permis de séjour sont accordés sur la base de contrats de travail de douze mois maximum, pour la durée correspondante. Toutefois, les autorités britanniques sont revenues sur cette politique, un nombre important de personnes demeurant sur le sol britannique dans l'illégalité, à échéance de leur contrat. Les problèmes rencontrés par ce programme démontrent la difficulté à encadrer légalement l'immigration non qualifiée. Le nombre de naturalisations est important et en hausse : ces dernières sont passées de 90 000 en 2001 à 140 000 en 2004 et 160 000 en 2005. Ce chiffre est à rapporter au nombre d'entrées, d'un volume de 300 000 en moyenne depuis 2001. Les statistiques britanniques ne permettent que difficilement de cerner le nombre d'immigrés au sens français (soit nationaux compris) : les personnes naturalisées passent de la catégorie d'étranger à celle de citoyen britannique. Enfin, il convient de souligner la question de l'émigration de citoyens britanniques y compris parmi les actifs, un phénomène difficile à quantifier mais qui serait important (près de 200 000 personnes en 2005) et que les autorités cherchent à mieux cerner afin de déterminer ses conséquences en termes d'emploi.

Institutions et administrations

Sur le plan organisationnel, le ministère de l'Intérieur est seul compétent pour les questions d'immigration, désormais relayé par le ministère des Collectivités locales et des Communauté pour les actions d'intégration, tandis que la Commission pour l'égalité raciale reste chargée de la lutte contre les discriminations.

Le seul ministère compétent en matière d'immigration et d'acquisition de la nationalité britannique est le ministère de l'Intérieur, à travers la Direction de l'immigration et de la nationalité. Un comité consultatif sur les naturalisations et l'intégration a été mis en place par ce ministère pour le conseiller, notamment sur les tests de langue et de connaissances civiques désormais exigés pour la naturalisation (*cf. infra*).

Jusqu'à peu, le ministère de l'Intérieur était également responsable de la lutte contre les discriminations et des relations avec les communautés religieuses. Depuis mai 2006, cette dernière question est attribuée au ministère des Collectivités locales et des Communautés, confié à Mme Ruth Kelly, à travers une direction nouvellement créée en charge des questions ethniques, religieuses et de cohésion (*Race, Cohesion and Faiths Directorate*), ainsi qu'une nouvelle commission « pour l'intégration et la cohésion » dépendant également de ce ministère, créée en septembre 2006. L'autorité en charge de la lutte contre les discriminations est la *Commission for Racial Equality* (CRE), présidée par M. Trevor Philips. Elle est destinée à être fusionnée en 2009 avec la nouvelle *Commission for Equality And Human Rights* (CEHR), créée en septembre 2006, qui a vocation à traiter de l'ensemble des discriminations.

Les collectivités locales sont en partie responsables de la formation professionnelle et continue des adultes et interviennent dans la mise à disposition de formations linguistiques pour les primo-arrivants, suivant des orientations établies au niveau national. Par ailleurs, elles mettent en œuvre des initiatives locales en faveur de l'intégration des migrants, avec ou sans participation de l'État, ce dernier disposant d'un fonds permettant de financer des projets de proximité, sous condition de parrainage d'un ministère.

Les opérateurs utilisés pour l'application de ces mesures, qu'elles soient financées par l'État et/ou les collectivités locales, sont des associations, souvent religieuses.

Législation récente et politiques publiques

Les politiques publiques d'intégration mises en œuvre concernent principalement l'accueil des migrants et un accès aux droits restrictif.

S'agissant de l'accueil des migrants, il n'y a pas au Royaume-Uni de politique en tant que telle. La loi de novembre 2002 sur la nationalité l'immigration et l'asile exige toutefois de tous les migrants qu'ils aient un niveau déterminé de maîtrise de la langue anglaise et de connaissance des institutions. Pour les réfugiés, sont mis en place des plans personnels d'une durée d'un an destinés à faciliter leur installation, avec des mesures dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation et de l'emploi.

La formation linguistique et civique revêt une importance particulière puisque depuis la mi-2006, l'obtention du permis de résidence permanente est conditionnée à la maîtrise de la langue et à la connaissance de la société d'accueil. La formation, qui intègre l'apprentissage de la langue et une formation civique (histoire, institutions et valeurs de la société britannique) n'est pas obligatoire, sauf dans certains cas où elle peut être prescrite en échange de certaines prestations (allocation-chômage). Les cours sont organisés par les collectivités locales ou l'État, pour un coût de 320 M€ annuels financés par ce dernier. Les

migrants en situation régulière au regard du séjour pouvant prétendre à l'autorisation de séjour permanente peuvent y assister gratuitement après trois ans de résidence (un an pour les conjoints bénéficiaires d'un regroupement familial). Dans tous les autres cas, les cours sont payants. Un examen sanctionnant divers niveaux de maîtrise de la langue est délivré à la fin du cursus. En cas d'échec au test de langue et de connaissances civiques, le séjour permanent est refusé. Toutefois, le permis de séjour temporaire peut être reconduit, et le test peut être passé un nombre de fois illimité.

Enfin, un dispositif intéressant a été mis en place pour l'accueil des réfugiés, prévoyant le parrainage des réfugiés par un bénévole britannique à raison de cinq heures par mois. Ce programme *Time Together* est co-administré par le ministère de l'Intérieur et une organisation à but non lucratif, *Timebank*.

S'agissant des droits sociaux, économiques et politiques, la situation est assez restrictive. Les migrants assujettis au contrôle de l'immigration (hors UE) ne sont pas admis à bénéficier d'allocations ou prestations sociales dès lors que leur capacité à assurer leur propre entretien est une condition à leur entrée sur le territoire. Le visa figurant au passeport mentionne explicitement ce point. Cette interdiction concerne les revenus minimum et les aides au logement, mais pas les prestations issues de la protection sociale assise sur les cotisations de travail (allocation chômage, arrêt de travail). Elle ne concerne pas le domaine de la santé, le système de soins public étant gratuit et accessible aux étrangers. À noter cependant que les agents de l'immigration ont le pouvoir de demander un examen médical aux demandeurs de visa, et de référer les migrants à un médecin pour une expertise médicale sur son lieu d'entrée. Seuls les réfugiés bénéficient d'aides sociales, dans le cadre de programmes individuels d'une durée d'un an, tandis que les demandeurs d'asile ne bénéficient que de l'hébergement.

Les étrangers résidant légalement sur le territoire jouissent des mêmes droits que les citoyens britanniques en matière d'éducation, de formation et d'emploi. Les enfants de migrants ont non seulement le droit mais l'obligation (jusqu'à 16 ans) de suivre une scolarité.

Le droit de vote est accordé d'une part aux citoyens du *Commonwealth* dotés d'un titre de séjour régulier, pour les élections législatives, et d'autre part à ces derniers et aux ressortissants de l'UE pour les élections locales et européennes. Les conditions d'acquisition de la nationalité ont été revues depuis 2002 : aux critères antérieurs (être majeur, sain d'esprit et honorable, résider légalement depuis plus de 5 ans sur le territoire britannique et disposer d'un permis de séjour permanent), ont été ajoutées l'exigence d'un niveau suffisant de maîtrise de la langue anglaise et de connaissances civiques, ainsi que l'intention de s'établir au Royaume-Uni. La naturalisation donne lieu à une prestation de serment obligatoire lors d'une cérémonie solennelle organisée par la mairie.

La place institutionnelle des religions et communautés doit s'apprécier dans un contexte où le culte anglican est religion d'État, avec pour chef la reine, chef de l'État. Les institutions religieuses n'ont pas de statut particulier et se développent sous des formes juridiques diverses, souvent de type associatif. La représentativité des communautés religieuses n'est organisée que depuis peu. Ainsi, le *British Muslim Council* a été créé en 1997 à l'initiative des quelque 250 organisations musulmanes existant au Royaume-Uni. Sa raison sociale n'est d'ailleurs pas d'assurer la représentation de la communauté musulmane (une

réalité qui reste multiple) vis-à-vis des pouvoirs publics, mais d'établir des liens au sein de cette dernière, de promouvoir une image positive de l'Islam, affirmant l'appartenance des musulmans à la société britannique, et de lutter contre les discriminations dont ces derniers peuvent être victimes. Il a été toutefois amené à assurer par défaut et avec difficultés le rôle d'interlocuteur des pouvoirs publics sur l'Islam.

Les attentats meurtriers du 7 juillet 2005, commis par de jeunes Britanniques d'origine immigrée, ont accentué le caractère sécuritaire des mesures prises à l'encontre des étrangers depuis 1999. Ils ont conduit à une nette remise en cause de l'approche multiculturaliste, fondée sur la tolérance à l'égard des communautés, prédominante jusqu'alors : désormais, il est demandé aux communautés de faire preuve de leur intégration.

Néanmoins, la seconde ligne de force de la politique d'immigration britannique réside toujours dans le choix de promouvoir depuis près de quarante ans une « politique de diversité », tout en assumant vis-à-vis des populations d'origine étrangère, et notamment des musulmans, un revirement sécuritaire à la suite des attentats du 7 juillet 2005.

L'orientation la plus remarquable adoptée par le Gouvernement britannique est sa « politique de diversité », une approche volontariste de la lutte contre les discriminations : elle consiste à faire de la représentation de toutes catégories raciales et ethniques une valeur cardinale de la société, et de l'intégrer comme un paramètre essentiel, objectivable et opposable, de toute l'action publique (*Mainstreaming*). Cette approche a conduit à construire, avec pragmatisme, un système de mesure de la diversité pour dresser l'état des lieux de la représentation des minorités ethniques, d'une part, et évaluer les progrès et résultats des politiques menées, d'autre part. Le recensement ethnique a été systématisé depuis 1999, à partir de catégories imposées, et dont la définition a donné lieu à de vifs débats. Cette typologie comprend les catégories suivantes : Blanc, Métis, Asiatique du sud ou Indien (avec les sous-catégories Indien, Pakistanais, Bangladais, autre), Noir (avec les sous-catégories Caraïbe, Africain, autre), Chinois, et autre. La catégorie « Arabe » n'existe pas dans cette typologie. Lors du dernier recensement (2001), 92 % de la population (britanniques et étrangers compris) se définissaient comme blanche, 4 % comme asiatique, 2 % comme noire. La localisation des personnes appartenant à ces catégories très minoritaires serait en revanche très concentrée : 50 % des habitants de Birmingham se définissent comme noirs.

Parallèlement, le *Race Relations (Amendment) Act* de 2000 a imposé aux administrations l'obligation de promouvoir la diversité et l'égalité raciales, conduisant à une systématisation du recensement à l'ensemble des champs de la vie sociale britannique. De nombreuses démarches de la vie courante (santé, accès au service public) sont l'occasion pour les usagers concernés de décliner leurs caractéristiques, parmi lesquelles leur catégorie ethnique. Les entreprises sont également encouragées à mettre en œuvre un suivi ethnique (*Ethnic Monitoring*) de leurs personnels et clients, qui demeure toutefois non obligatoire. De nombreux fichiers, privés ou publics, recensant les données ethniques de la population existent aujourd'hui. Ces outils de mesures renforcent concrètement les moyens donnés aux individus d'objectiver, dans le cadre de procédures juridiques, les discriminations qu'ils peuvent subir.

Mais la politique de « diversité » va au-delà du recensement et de la prévention. Elle s'accompagne en effet d'actions dites « positives », présentées comme distinctes dans leur conception des mesures de discrimination positive (illustrées par les quotas à l'américaine). La première loi anti-discrimination a été votée en 1965, prohibant toute discrimination à raison de l'origine ethnique, de la couleur de la peau ou de la nationalité. Elle fut complétée par le *Race Relations Act* de 1976 qui étendait explicitement le champ de cette interdiction aux domaines du logement, de l'emploi, de l'offre de services, et ouvrit la possibilité de contester une discrimination par la voie contentieuse. À cette fin, était créée la Commission pour l'égalité raciale (CRE), autorité administrative indépendante, dotée de moyens significatifs, notamment un pouvoir d'enquête dans les entreprises ou organisations et d'assistance des personnes engageant une procédure contentieuse. La CRE a conçu un guide des bonnes pratiques qui peut venir en appui à un dépôt de plainte.

La notion d'action positive, issue du *Race Relations Act* de 1976, permet de prendre des mesures en vue d'empêcher des discriminations, ou de compenser des discriminations passées. Une entreprise ou une administration peuvent sur cette base accorder des formations supplémentaires à des personnes issues de minorités ethniques, ou favoriser leur candidature à des postes où les minorités sont particulièrement sous-représentées. En revanche, l'instauration de quotas n'est non seulement pas imposée, mais interdite. Ainsi, l'ensemble des administrations publiques sont tenues depuis la loi de 2000 de mettre en place un plan d'action pour l'égalité ethnique (*Race Equality Scheme*), comportant des objectifs de diversification ethnique du personnel à tous les grades, haute fonction publique comprise, et pour toutes les fonctions. À titre d'exemple, le ministère de l'Intérieur et le service public de l'emploi ont diversifié leur recrutement, notamment pour les postes au contact avec la population.

Débats de société

Cependant, traditionnellement tolérante et accueillante à l'égard de ses communautés, la société britannique pourrait être en train d'évoluer. Les Britanniques tendent à former une opinion plutôt positive de l'apport de l'immigration et se montrent tolérants face aux manifestations d'appartenance à une culture autre que la leur, ce que démontrent de nombreux sondages, et ce en dépit de l'image que véhicule une certaine presse populaire qui verse volontiers dans le discours nationaliste, voire xénophobe. Le mode d'organisation des communautés étrangères, concentrées géographiquement et développant peu d'interactions avec la société d'accueil et avec les autres communautés, a sans doute favorisé cette tolérance dans la mesure où une forme de coexistence indifférente était possible. La perception dominante reste celle de problèmes d'intégration localisés géographiquement, ne donnant lieu que sporadiquement à des crises, comme par exemple lors des violences entre communautés noires des Caraïbes et Pakistanais.

La mise en œuvre de la politique d'actions positives, qui suscite certaines réactions négatives parmi les Britanniques « blancs » des classes populaires et moyennes, et surtout les attentats du 7 juillet 2005, qui ont conduit à s'interroger sur le partage des valeurs communes par des Britanniques d'origine étrangère, semblent avoir provoqué une crispation au sein de l'opinion.

Dans le débat politique, la question de l'immigration occupe une place plus structurante que jamais : le parti conservateur en a fait son principal thème de campagne lors des deux dernières élections législatives, sans en tirer toutefois le succès escompté. L'émergence du *British National Party* (BNP) d'extrême droite paraît en revanche directement liée à l'exploitation de ce thème, les quelques sièges gagnés lors des élections locales de mai 2006 l'ayant été dans des municipalités à fort taux d'immigrés. Les conservateurs rencontrés par la délégation du Haut Conseil à l'intégration estiment toutefois que le BNP ne prospère que temporairement sur ce sujet, qu'il leur importe de réinvestir.

Mais c'est au sein du parti travailliste que cette question a connu ses développements les plus intéressants. En effet, jusqu'aux évènements de 2005, le Gouvernement travailliste promouvait sa politique active de diversité, fortement inspirée du modèle américain, coexistant avec une attitude ouverte et libérale à l'égard des communautés suivant une approche communautariste (multiculturaliste, selon la terminologie britannique). Parallèlement, confronté d'une part à la hausse de ses flux migratoires et à l'afflux des demandeurs d'asile, et conscient d'autre part des exigences sécuritaires à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Gouvernement n'a pas hésité à durcir ses positions en matière d'accès au territoire et à la nationalité. Il s'agissait là d'un premier revirement pour le parti travailliste, pour lequel un contrôle strict de l'immigration n'avait jamais été une orientation envisageable.

La politique communautariste est aujourd'hui mise en cause. Incontestablement, sous le choc des attentats de 2005, mais aussi exaspérés par les meurtres ethniques répétés que connaissent leurs banlieues, les Britanniques, qui ne veulent pas renoncer à la diversité culturelle, s'interrogent sur les inconvénients majeurs du communautarisme, c'est-à-dire sur la constitution de ces communautés organisées autour des origines ethniques et qui ne se croient pas tenues de respecter la *Common Law*. De là, l'intérêt nouveau qu'ils ont commencé de manifester, après les critiques bruyantes qu'ils lui avaient adressées, pour la politique française d'intégration, la loi sur l'interdiction des signes religieux à l'école et le fonctionnement d'institutions comme la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) et le Haut Conseil à l'intégration.

Les attentats de 2005 ont confirmé aux yeux du Gouvernement britannique la nécessité d'une approche plus sécuritaire quant à l'accès des nouveaux migrants, et l'ont conduit à remettre en cause de manière spectaculaire un modèle multiculturaliste, accusé par la ministre Mme Ruth Kelly, d'avoir « plus divisé que rassemblé », pour réaffirmer au contraire l'importance de l'intégration (un terme encore très nouveau) des immigrés à la société anglaise et leur acceptation de ses valeurs. Le président de la *Commission For Racial Equality*, M. Trevor Philips, a ainsi déclaré à la suite des attentats de 2005 que le Royaume-Uni « n'avait pas prêté assez d'attention à l'émergence d'une culture commune ». Plus récemment encore, et de manière très inhabituelle pour un membre du Gouvernement, M. Jack Straw, ministre des relations avec la Chambre des communes, brisant un tabou, s'est déclaré gêné à titre personnel par le port du voile au point de demander qu'il ne soit pas porté en sa présence. Enfin, le discours de la reine le 15 novembre 2006 annonçait plusieurs lois relevant du ministère de l'Intérieur sur l'immigration, la lutte contre le terrorisme, le comportement antisocial.

Le sujet du financement des organisations musulmanes s'est posé dans ce contexte : ainsi, le Gouvernement s'est fixé pour règle de ne plus financer désormais que celles qui prennent fermement position contre la violence terroriste (les organisations musulmanes ayant obtenu « en échange » que la loi interdise l'expression de positions hostiles aux musulmans). Par ailleurs, un débat est lancé sur l'opportunité de mesures actives pour favoriser la mixité à l'école [1]. Les écoles religieuses sont nombreuses et bénéficient de fonds publics : 4 500 sont anglicanes, 270 catholiques, 38 juives. Les établissements musulmans sont moins nombreux encore. Le Gouvernement a revu récemment le programme scolaire pour introduire l'obligation d'assurer un enseignement du fait religieux présentant toutes les religions.

Ces questionnements apparaissent très nouveaux : les difficultés britanniques en matière d'intégration étaient jusqu'alors masquées par la croyance que la vigueur de l'économie suffisait à créer les conditions suffisantes pour une coexistence harmonieuse, et que toutes les opinions – y compris les plus hostiles à l'Occident – pouvaient librement et légitimement s'y exprimer.

Enseignements

Ainsi, le modèle britannique « d'intégration », en pleine recomposition, présente un visage paradoxal avec d'un côté une promotion à la fois pragmatique et très volontariste de la diversité, et de l'autre un durcissement contre le communautarisme.

À bien des égards, les évolutions en cours au Royaume-Uni conduisent ce pays à considérer avec intérêt la référence française s'agissant précisément de l'intégration des communautés musulmanes.

En retour, plusieurs enseignements enrichissants peuvent être retirés du modèle britannique. En premier lieu, on peut retenir l'intérêt que représente, en matière de lutte contre les discriminations, l'objectivation du constat, la détermination de cibles et la quantification des progrès. La mise en œuvre d'actions volontaristes permet d'espérer des résultats concrets. De fait, la représentation de la diversité au niveau politique est mieux assurée qu'en France, en partie du fait de la prise de conscience par les deux partis dominants de la nécessité pour eux d'« améliorer leur teint », selon l'expression d'un interlocuteur associatif rencontré.

S'il y a lieu de s'inspirer de cette détermination, en particulier s'agissant de la mise en œuvre de telles cibles au sein de l'appareil d'État, haute fonction publique comprise, il reste en revanche impossible de reprendre l'outil britannique des catégories ethniques. Fixées de manière pragmatique, ces dernières ne reposent sur aucun principe solide, mêlant l'origine nationale ou géographique, la religion (juifs et bouddhistes) et la couleur de la peau.

1. En l'absence de carte scolaire, le choix de l'établissement scolaire est libre. Les écoles sont elles-mêmes libres de leur procédure d'admission. En revanche, le programme scolaire national défini par l'État s'impose à elles.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Irlande

Données statistiques

Après l'élargissement de l'Union européenne en 2004, les migrants originaires d'Europe orientale représentent désormais la grande majorité des immigrés en Irlande dont le nombre a doublé en deux ans. L'ampleur et la rapidité du phénomène excèdent les moyens statistiques des autorités irlandaises, mais l'augmentation du nombre d'habitants de 3,9 millions en 2002 à 4,3 millions en 2006 est principalement due au solde migratoire positif.

Institutions et administrations

Le ministère du Commerce et de l'Emploi, le ministère des Affaires sociales et de l'Enfance, le ministère de la Justice et de l'Égalité sont les principaux ministères compétents en matière d'intégration. Il n'existe pas de structure de coordination spécifique au niveau gouvernemental. En revanche, des conseils ou comités consultatifs sont chargés des questions de lutte contre le racisme et de promotion de l'égalité.

Législation récente et politiques publiques

L'objectif du Gouvernement est de favoriser l'immigration très qualifiée en provenance des pays tiers à l'Union européenne. L'accueil des migrants repose largement sur des ONG d'origine confessionnelle ou ethno-culturelle qui ont souvent le soutien de leurs ambassades.

Il faut noter que la fonction publique est ouverte aux ressortissants étrangers, hormis la Défense et les Affaires étrangères. Par ailleurs, les syndicats ont créé des sections spécifiques pour la représentation des employés originaires des nouveaux États membres, notamment dans les secteurs de la main-d'œuvre non qualifiée.

Il existe un plan d'action nationale contre le racisme et le Gouvernement a lancé en février 2006 un plan stratégique pour l'égalité 2006-2008.

Débats de société

Si, depuis 1998, les enfants d'immigrés nés en Irlande bénéficient automatiquement de la citoyenneté irlandaise, en janvier 2006, la Cour suprême a estimé que le ministre de la Justice pouvait expulser un immigré même si ses enfants étaient nés en Irlande. 11 000 personnes sont dans cette situation. Cette législation tend, selon certains, à créer une citoyenneté de seconde catégorie. A été créée récemment, avec le soutien des partis de gauche et d'organisations syndicales, la Coalition contre la déportation des enfants irlandais, un regroupement de différentes associations antiracistes et de spécialistes des questions d'immigration.

Les pays de l'est de l'Europe

L'exemple de la Pologne, une réalité migratoire déniée

Ce nouveau pays membre de l'Union européenne présente un profil particulier : l'immigration y est un phénomène nouveau, encore « officiellement » limité, tandis que l'émigration reste dynamique.

Données statistiques

Peu d'étrangers sont installés en Pologne : 2 % des résidents ne sont pas de nationalité polonaise ; il n'existe de minorités qu'anecdotiques et relativement récentes (quelques milliers d'Arméniens et autant de Vietnamiens arrivés dans les années 1990 sans titre de séjour, régularisés en 2003 pour certains d'entre eux). La population étrangère présente en Pologne s'élève ainsi à quelques dizaines de milliers de personnes, à rapporter aux 38 millions de nationaux.

Les flux de migrants sont faibles : seules 3 600 personnes ont bénéficié d'autorisations de séjour permanent en 2005, essentiellement en provenance de l'UE et d'Amérique du Nord, en dépit d'une augmentation (600 personnes en 2002). Ce statut permet l'accès aux mêmes droits sociaux que les nationaux mais pas aux droits politiques. Par ailleurs, 22 600 titres de séjour temporaires de trois mois à un an ont été délivrés en 2005, un chiffre cette fois-ci en diminution (près de 30 000 personnes en 2002), les ressortissants communautaires en étant dispensés depuis l'adhésion de la Pologne à l'UE. Ces titres de séjour sont renouvelables. Ils ne comportent pas d'autorisation de travail automatique, un permis de travail devant être demandé par ailleurs.

Mais la Pologne a conclu des accords bilatéraux avec l'Ukraine et la Biélorussie lui permettant de délivrer des visas gratuits par procédure accélérée, destinés à favoriser la circulation de part et d'autre de ses frontières : 1,2 million de visas de ce type auraient été délivrés en 2005. Il s'agit de visas de circulation qui ne comportent pas d'autorisation de travail, celle-ci devant être demandée par ailleurs. De nombreux interlocuteurs ont conscience que ces visas fournissent une main-d'œuvre sans titre de travail mais peu onéreuse pour le pays d'accueil.

Par ailleurs, la Pologne s'enorgueillit de s'être mise en conformité avec les exigences communautaires en matière d'asile en mettant en place, avec l'aide financière de l'UE, un dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. Environ 300 personnes par an se voient accorder le statut de réfugié (sur un volume de 6 000 à 8 000 demandes par an), la tendance étant à une hausse légère mais régulière. Parallèlement, un régime de protection subsidiaire, moins protecteur, dit « statut de séjour toléré » a été introduit en 2003, accordé à 1 832 personnes en 2005.

S'agissant de l'immigration illégale, elle serait limitée (quelques milliers des personnes d'après nos interlocuteurs) et en baisse à la suite de l'opération de régularisation de 2003 concernant quelques milliers de personnes ayant apporté la preuve de disposer d'un emploi. Ce faible nombre s'expliquerait par le peu d'attractivité du pays en termes de droits sociaux pour les migrants en situation irrégulière : la plupart d'entre eux, notamment les demandeurs d'asile déboutés, poursuivraient leur migration vers l'Ouest.

Au vu de ces données, la Pologne apparaît comme un pays très peu ouvert à l'immigration durable, surtout pour les autres provenances que l'Europe et l'Amérique du Nord, et « officiellement » peu concerné par la migration illégale. La réalité est bien différente : la politique de visas de circulation pour les ressortissants des pays voisins favorise de fait le travail illégal de ces migrants (en principe) temporaires. En effet, selon d'autres sources, l'immigration irrégulière serait d'une tout autre grandeur, plusieurs centaines de milliers de travailleurs saisonniers, notamment ukrainiens et biélorusses, embauchés temporairement dans le bâtiment, l'agriculture et les services à la personne.

Dans le même temps, l'émigration de nationaux reste une tendance forte. Les données officielles sont difficiles à obtenir : le ministère de l'Intérieur polonais dispose uniquement des chiffres des demandes de migrations de travail, au nombre de 200 000. D'autres sources estiment à un, voire deux millions, le nombre de travailleurs polonais en Europe, en particulier au Royaume-Uni et en Irlande, les deux pays qui ne posent aucune limite à cette immigration de travail depuis l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne en 2004.

Institutions et administrations

Néanmoins, les institutions polonaises en charge de la politique d'immigration et d'intégration ont connu une réorganisation très récente (été 2006), qui reflète les orientations communautaires en la matière.

Deux ministères sont concernés : le ministère de l'intérieur et le celui du Travail et de la Politique sociale. Le premier est en charge de la coordination avec l'Europe sur les sujets migratoires, du recueil des statistiques sur les flux migratoires, du traitement des demandes d'asile à travers un opérateur créé en 2001, l'Office des étrangers et rapatriés [1] (URIC). Au sein du ministère de l'Intérieur, une Direction de la politique migratoire a été créée en juillet 2006 pour mieux prendre en charge ces questions, que seul l'URIC traitait jusqu'alors. Le ministère du Travail est quant à lui en charge de la politique d'intégration des étrangers, à travers la Direction de l'aide et de l'intégration sociale, tandis qu'une Direction des migrations, installée en juillet 2006, traite de l'immigration, mais principalement de la situation des émigrants polonais. Enfin, un Comité interministériel pour l'intégration sociale des étrangers, organe consultatif placé auprès du Premier ministre, dont le secrétariat est assuré par la Direction de l'aide et de l'intégration sociale, a été installé en mars 2005. Il est chargé de mener la réflexion interministérielle et de formuler des propositions en matière d'intégration, d'assurer le suivi des politiques et le dialogue avec les associations.

Au niveau local, les préfectures (*wojewodztwo*) et districts de communes (*powiat*) assurent la déclinaison territoriale de l'accueil des demandeurs d'asile (*cf. infra*).

Sur le fond, pour l'essentiel, les orientations des autorités polonaises en matière d'immigration et d'intégration reflètent certaines exigences communautaires : la coordination interministérielle pour assurer au plan européen la maîtrise des frontières et la mise en œuvre d'un dispositif d'accueil pour les demandeurs d'asile.

1. Le rapatriement concerne les Polonais résidant dans les ex-républiques soviétiques, un phénomène désormais limité.

Législation récente et politiques publiques

Deux textes servent de fondement à ces actions : la loi du 13 juin 2003 sur les étrangers et leur protection sur le territoire national (en application des règles communautaires), et la loi du 12 mars 2004 sur l'aide sociale.

Les prestations d'accueil des étrangers ne concernent que les demandeurs d'asile en attente de statut (6 800 en 2005), qui sont hébergés dans les dix-huit centres gérés par l'URIC, puis les bénéficiaires du statut de réfugié, une fois celui-ci accordé.

Les quelque 300 personnes par an qui reçoivent le statut de réfugié bénéficient de programmes individuels d'intégration assurés par les sous-préfectures, qui prennent la forme d'une allocation mensuelle (300 € par personne ou 150 € par personne pour les foyers d'au moins quatre personnes) censée couvrir les frais d'hébergement, d'apprentissage de la langue, les cotisations d'assurance-maladie et le soutien psychologique. Ces prestations sont assurées par les services sociaux des *Powiat* et des ONG (en particulier en direction des personnes sous statut « toléré » qui n'ont pas accès à ces prestations), sur financement du ministère du Travail. Les services d'une assistante sociale sont également dispensés pour aider à la recherche d'emploi. Les réfugiés s'engagent en effet à apprendre le polonais et à rechercher activement un emploi. Cependant, les responsables locaux soulignent les difficultés que rencontrent ces personnes dans l'accès au logement (un problème posé à l'ensemble de la population) et à l'emploi, dans un contexte de chômage élevé (15 %). Les représentants d'ONG regrettent à cet égard la faiblesse des dispositifs de formation professionnelle.

Il convient de noter que ces programmes individuels d'intégration ne bénéficient pas aux demandeurs d'asile qui reçoivent le statut de « personne tolérée ». Moins protecteur, ce statut ne donne droit qu'au séjour légal, sans délivrance de titre de voyage, et ne comporte pas d'autorisation de travail. Ces statuts sont en augmentation depuis leur création en 2003 et sont systématiquement accordés aux demandeurs d'asile tchétchènes. L'extension des programmes d'intégration aux « séjours tolérés » serait envisagée pour l'année 2007.

Il n'existe pas de mesures destinées aux migrants bénéficiant d'un titre de séjour temporaire (ni *a fortiori* aux Biélorusses et Ukrainiens dotés de visas de circulation), tandis que les détenteurs d'un titre de séjour permanent ont accès aux services sociaux de droit commun, sans dispositif d'accueil particulier, et sans accéder aux droits politiques.

Tout migrant en situation régulière souhaitant occuper un emploi doit faire une demande d'autorisation de travail, une procédure complexe gérée par le ministère du Travail, exigeant un examen au cas par cas de chaque candidature sur un poste déterminé, en fonction de la situation du marché de l'emploi dans le secteur considéré. Du fait de la lourdeur de cette procédure (en dépit d'un allégement récent pour les saisonniers agricoles), de nombreux migrants venus de l'Est sont embauchés sans autorisation de travail dans certains secteurs demandeurs de main-d'œuvre : BTP, saisonniers agricoles, entretien, garde d'enfants. Une ONG rencontrée par la délégation du Haut Conseil à l'intégration soulignait la précarité de la situation de ces travailleurs et notamment des femmes, évoquant par exemple le problème des enfants nés sur le territoire polonais qui ne peuvent obtenir d'acte de naissance.

En matière d'acquisition de la nationalité, compétence du président de la République, les conditions ne diffèrent pas selon le pays d'origine (séjour de cinq ans sur la base d'une autorisation de séjour permanente) et il n'est pas prévu de test particulier (linguistique, notamment). Les acquisitions de la nationalité polonaise concerneraient environ 1 500 personnes par an, dont la moitié accordée à des personnes d'origine polonaise souhaitant réémigrer.

Débats de société

Enfin, dans le cadre des entretiens de la délégation, les points de vue sur l'acceptation de la diversité par la société polonaise apparaissent contrastés.

Les responsables politiques rencontrés tendent à présenter le phénomène de l'immigration comme peu important et bien accepté par la population. Le ministère de l'Intérieur estime qu'il n'y a pas à déplorer en Pologne de problème de racisme ou d'antisémitisme.

Le dialogue avec des interlocuteurs de la société civile apporte sur ces sujets un point de vue plus critique. Le rôle structurant de l'Église catholique dans la vie politique et institutionnelle du pays est rappelé, et sont dénoncées des tendances à l'antisémitisme, au racisme, à l'homophobie et au rejet de l'Islam. Toutefois, la croissance économique, vecteur de progrès, permettrait malgré tout de fonder une vision optimiste de l'intégration en Pologne.

Plus généralement, la Pologne traverse une période d'instabilité du point de vue du fonctionnement institutionnel, un contexte dans lequel les partis de divers bords ont volontiers recours au discours populiste. Malgré ce contexte, l'immigration n'est pas présente dans le débat. En revanche, le thème de la démographie déclinante est abordé sur un registre alarmiste dans ce pays qui se perçoit comme menacé dans son intégrité de nation catholique, conscient de sa situation de frontière de l'UE « aux portes du monde oriental ».

La référence à l'homogénéité de la population polonaise est constamment évoquée par les responsables politiques, qui soulignent l'absence de minorités en Pologne et le très faible taux d'étrangers présents sur le territoire, le plus bas en Europe. Cette homogénéité a valeur de mythe et permet encore de justifier le refus de faire des migrants des citoyens. Les autorités polonaises expriment aussi un fort sentiment de vulnérabilité, notamment par la voix du ministère de l'Intérieur, face au danger d'un afflux possible en provenance de l'Est. En matière d'immigration, l'adhésion récente à l'UE a essentiellement entraîné à ce jour deux évolutions : une attention primordiale portée à la question de la maîtrise des frontières et des flux ; la mise en place d'un dispositif d'accueil des demandeurs d'asile sommaire. En revanche, la mise en œuvre de mesures de lutte contre la discrimination paraît assez peu avancée (la compétence de la sous-secrétaire d'État chargée de cette question exclut explicitement la discrimination raciale). Cependant, il peut être considéré que la nécessité de telles mesures est encore prématurée, en l'absence de diversité ethnique et donc de discriminations à raison des origines...

L'ensemble de ces facteurs se conjuguent pour dessiner un paysage où l'étranger (hors UE et Amérique du Nord) n'a pas réellement de place durable : son séjour ne peut être que temporaire ou transitoire ; il est sinon illégal, du moins précaire.

Cette situation surprend alors même que les besoins de main-d'œuvre (non qualifiée surtout) se font sentir, en dépit d'un taux de chômage avoisinant les 15 %, dans un contexte de forte croissance et d'émigration importante, et que la baisse continue du taux de fécondité tombé à son plus pas niveau depuis cinquante ans (de deux enfants par femme en 1990 à 1,2 aujourd'hui), annonçant une aggravation de cette situation démographique défavorable, est un vrai sujet d'inquiétude. Le discours officiel peine à envisager cet enjeu pour l'avenir. L'invocation de l'homogénéité de la nation nie que l'enjeu de l'immigration soit durable, et pour l'heure le pays ne semble pas prêt à mettre en place une politique équilibrée d'immigration envisageant une intégration des migrants. Le pari du retour des émigrés (la « réémigration ») et l'apport qui peut en être attendu autorise toutefois une autre lecture. Les autorités polonaises considèrent que la poursuite de l'émigration sera bénéfique pour la Pologne en facilitant son « européanisation », si cette dernière reste d'une ampleur raisonnable, et surtout passagère.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en République tchèque (groupe des pays de l'Est)

Données statistiques

Fin septembre 2006, la République tchèque comprenait 310 000 étrangers. Au cours des quinze dernières années, elle est passée d'un pays de transit à un pays de résidence. La population immigrée est passée de 1,8 % de la population en 2002 à 2,5 % à mi-2005.

Les étrangers s'installent notamment à Prague, mais leur nombre s'accroît, de manière générale, dans toutes les régions du pays. Les ressortissants d'Ukraine sont les plus nombreux à débarquer en République tchèque, suivis des Slovaques, des Vietnamiens, ainsi que des citoyens des anciens États membres de l'Union européenne.

Institutions et administrations

La politique d'immigration et d'intégration englobe un grand nombre de secteurs et le ministère du Travail et des Affaires sociales joue un rôle pilote en coordination avec le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Industrie, le ministère du Développement régional et le ministère de l'Agriculture. Les autorités locales jouent également un rôle important dans la mise en œuvre de la politique d'intégration et d'immigration.

Législation récente et politiques publiques

La politique d'intégration et d'immigration a été développée progressivement quand les « principes pour le concept d'une intégration et d'une immigration sur le territoire de la République tchèque », ont été approuvés par le Gouvernement en 1999, et « les principes de bases de la politique d'immigration de la République tchèque » établis en 2003.

Les immigrés sont considérés essentiellement comme un vecteur de croissance économique et un atout pour le pays. Ainsi les principaux projets de

loi adoptés depuis le début des années 2000 en matière d'immigration visent à stimuler la migration temporaire et le *Brain Drain.*

La migration temporaire est gérée par des centres de recrutement publics chargés d'évaluer les besoins économiques et migratoires de leurs régions et de délivrer des permis de travail aux migrants. Des agences privées sont aussi habilitées à organiser le recrutement de travailleurs immigrés à l'étranger.

Les agences publiques ont pour consigne de recruter en priorité des ouvriers non qualifiés pour des emplois non pourvus par les Tchèques. Les pouvoirs publics tchèques ont également mis en place un projet pilote de sélection de travailleurs étrangers qualifiés.

Débats de société

La politique d'immigration et d'intégration ne fait pas véritablement l'objet d'un débat en République tchèque. La grande majorité des habitants se considèrent comme Tchèques (81,2 %). La principale région où la population se déclare relever d'une « nationalité » différente est la Moravie du Sud. Les minorités ethniques sont : les Moraves et Silésiens (13,7 %), les Slovaques (3,1 %), les Polonais (0,6 %), les Allemands (0,5 %), autres ou non identifiés (0,3 %). Le nombre réel de Roms est estimé à 200 000, soit presque 2 % de la population. Mais la plupart se déclarent Tchèques.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Slovaquie (groupe des pays de l'Est)

Données statistiques

Au 31 décembre 2005, la Slovaquie comprenait 20 927 étrangers permanents et 4 474 étrangers temporaires. Tout au long de son histoire, ce pays a toujours abrité plusieurs minorités ethniques. L'existence de ces diverses communautés joue un rôle important dans le développement de la vie économique et culturelle : Hongrois, Roms, Tchèques, Ruthènes, Ukrainiens, Allemands, Moraves, Croates, Polonais, Bulgares.

Institutions et administrations

Il n'y a pas de ministère spécifiquement compétent pour les problèmes d'immigration et d'intégration en République slovaque. De nombreux ministères coopèrent avec le Bureau des migrations du ministère de l'Intérieur : le ministère du Travail et des Affaires sociales, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé.

Plusieurs instances ont été créées dans le but de traiter des questions relatives à l'intégration. Au plan gouvernemental, on trouve :

– le vice-premier ministre pour les droits de l'homme, des minorités et le développement régional, avec son conseil consultatif pour les minorités et les groupes ethniques ;

– le haut représentant auprès du Gouvernement pour la communauté des Roms (créé en 1999), qui propose, coordonne et contrôle les activités relatives à cette communauté.

L'institution du médiateur prévu par la modification de la Constitution de février 2001 a été mise en place. Les autorités locales jouent un rôle important et envoient des représentants au sein des groupes de travail qui élaborent des programmes en matière d'intégration.

Législation récente et politiques publiques

La République slovaque a réalisé deux points décisifs dans sa politique d'intégration :
– la création des conditions pour l'intégration totale de tous ses citoyens à la société qui protège et développe les droits des personnes appartenant aux minorités ethniques. Le point clé de cette participation active est la qualité de l'éducation des personnes appartenant aux minorités ethniques dans leur propre langue. Ce droit est garanti par la Constitution et par la loi n° 5/1999 relative aux écoles primaires et secondaires ;
– la création des conditions légales et pratiques pour garantir l'égalité de tous ses citoyens sans aucune discrimination fondée sur l'origine ethnique, y compris dans le domaine de la participation effective à la vie publique.

Débats de société

Le droit de participer activement à la vie politique du pays revient à tous les citoyens de la République slovaque, y compris aux personnes appartenant aux minorités ethniques. Pour les minorités, ce droit est assuré par leurs engagements et activités au sein des partis politiques fondés sur des principes ethniques. Dans le cadre du système politique de pluripartisme, on trouve à côté de formations politiques « pluri-ethniques », vingt-quatre partis fondés par les minorités.

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Slovénie (groupe des pays de l'Est)

Données statistiques

Au 31 janvier 2006, 31 575 étrangers résidaient de manière temporaire, et 26 197 de manière permanente en Slovénie sur une population totale de 1 964 036 habitants. Selon la loi d'asile, les personnes qui bénéficient du statut de réfugié ont un droit permanent à résider en Slovénie. Les principales minorités sont les Slaves musulmans (sous diverses appellations : Bosniaques, Bosniens ou musulmans) 2,04 %, les Serbes 1,98 % et les Croates 1,81 %.

Institutions et administrations

Le ministère compétent en matière d'immigration et d'intégration est le ministère de l'Intérieur de la République de Slovénie. En son sein, le service responsable est la Direction des affaires administratives intérieures qui

comprend une section pour l'intégration des réfugiés et des étrangers. Les autorités locales jouent un faible rôle en matière d'intégration.

Législation récente et politiques publiques

La nouvelle loi sur les étrangers définit et régule la politique d'intégration et d'immigration en Slovénie, les conditions d'entrée et de séjour, l'intégration économique et sociale des étrangers à travers des cours d'apprentissage de la langue, la connaissance de leurs droits et obligations, et l'initiation à la culture et la Constitution slovène.

Ayant peu de communautés d'origine étrangère sur son territoire, la Slovénie est particulièrement généreuse envers ses minorités. Elle a signé en février 1995 la convention du Conseil de l'Europe sur le droit des minorités. Ces dernières disposent de sièges réservés au Parlement et dans les conseils municipaux. Par ailleurs, le Gouvernement a pris un décret concernant les droits et devoirs des réfugiés en République slovène et qui harmonise la législation avec les normes européennes.

Enfin, une loi sur les collectivités autogérées des minorités, promulguée en 1994, permet aux communautés italienne et hongroise de créer des établissements publics spécifiques sur les territoires où elles sont majoritaires, pour faire valoir leurs droits particuliers. Dans ces mêmes territoires, le slovène et la langue minoritaire sont considérés comme officielles à égalité.

Débats de société

Le faible nombre de personnes issues de communautés étrangères en Slovénie empêche l'émergence d'un véritable débat de société en matière de politique d'immigration et d'intégration dans ce pays.

Les politiques d'intégration par pays : tableaux comparatifs

Tableau 6 : **Données statistiques 2004**

	États-Unis	France	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Pologne
Entrées annuelles (titre de séjour de plus d'un an)**	946 100*	140 100	654 800	780 170	582 000	94 000	3 600
Population étrangère (en millions)**		3,2	2,7	6,7	3	0,7	
Acquisition nationalité**		169 000	43 200	140 000	140 000	21 000	1 500

(*) source SOPEMI ; (**) source DPM.

Observations sur les données statistiques 2004, et enseignement

En dehors des observations faites sur les différentes données statistiques disponibles dans le chapitre consacré aux « Données statistiques relatives à l'immigration, à l'intégration et à l'acquisition de la nationalité », ces données comparées font apparaître un déséquilibre majeur entre les flux migratoires vigoureux et plutôt bien recensés en Europe de l'Ouest par rapport aux flux statistiquement absents en Europe centrale. Un tel écart doit faire l'objet d'une interprétation minutieuse. Seul l'asile politique, en raison de contraintes européennes, est recensé efficacement au sein de l'ensemble des pays de l'Union européenne. Ainsi, l'exemple de la Pologne ne laisse pas d'inciter à la réflexion : 3 600 migrants sont décomptés, mais 1,2 million de visas gratuits sont délivrés à des ressortissants ukrainiens sans autorisation de travail...

Aussi, le Haut Conseil estime que la France, au sein des instances européennes, pourrait concourir activement à la mise en place d'un outil statistique harmonisé dans les différents pays de l'Union.

Tableau 7 : **Institutions et administrations**

	États-Unis	France	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Pologne
Niveau gouvernemental	Ministère de l'Intérieur, ministère du Travail..	Ministère des Affaires étrangères. Ministère des Affaires sociales. Ministère de l'Intérieur.	Ministère des Affaires étrangères. Ministère du Travail et des Affaires sociales (avec un secrétariat d'État à l'Immigration et à l'Émigration). Ministère de l'Intérieur.	Ministère de l'Intérieur. Ministère de la Famille. Ministère délégué à l'immigration, aux réfugiés et à l'intégration, au sein de la Chancellerie.	Ministère de l'Intérieur. Ministère des Collectivités cales et des Communautés.	Ministère de l'Intérieur. Ministère de la Justice avec en son sein un ministère de l'Immigration et de l'Intégration.	Ministère de l'Intérieur. Ministère du Travail et de la Politique sociale.
Niveau local	Décentralisé (États fédérés) et rôles essentiels de la société civile.	Déconcentré (préfectures de région et de département).	Décentralisé (communautés autonomes).	Décentralisé (*Länders*)	Décentralisé	Décentralisé	Déconcentré *(wojewodztwo)*

Observations sur les institutions et administrations, et enseignement

Des convergences apparaissent en ce qui concerne les institutions et les administrations. La première concerne la dimension le plus souvent interministérielle des compétences traitant des politiques d'immigration et d'intégration. La seconde convergence a trait à la dimension décentralisée de ces politiques. En effet, la France est le seul grand pays d'immigration à avoir conservé un dispositif essentiellement centralisé.

Cela posé, on distingue **trois types d'organisations** :
– une orientation proche de l'organisation française accorde au ministère de l'Intérieur la responsabilité en matière d'immigration, tandis que le ministère des Affaires sociales est chargé de l'intégration. La Belgique, La Finlande, et la Pologne (pour l'accueil des seuls réfugiés) suivent ce schéma ;
– dans d'autres pays comme le Danemark et les Pays-Bas, un ministère ou sous-ministère à l'Immigration et aux Affaires migratoires est en charge des questions relatives aux réfugiés, à l'immigration et à l'intégration ;
– un dernier groupe de pays concentre l'ensemble de la politique d'intégration et d'immigration au sein du ministère de l'Intérieur : Autriche, Royaume-Uni, Grèce, Slovénie.

Des enseignements peuvent en être tirés :
– l'intérêt du regroupement des compétences en matière d'immigration, d'asile et d'intégration au sein d'un grand ministère autonome ;
– la pertinence d'une approche partiellement décentralisée de ces politiques qui pourrait concerner la France.

Tableau 8 : **Législations récentes**

	États-Unis	France	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Pologne
En matière d'immigration		– Lois de maîtrise des flux migratoires de novembre 2003 et juillet 2006. – Loi de décembre 2003 relative au droit d'asile.		Loi d'août 2004 relative au séjour des étrangers.	Loi de novembre 2002 sur la nationalité, l'immigration et l'asile.		Loi de juin 2003 sur les étrangers.
En matière d'intégration		– Lois de janvier 2005 et de mars 2006 de programmation de la cohésion sociale, et pour l'égalité des chances. – Loi de mars 2004 relative au respect de principe de la laïcité dans les écoles publiques. – Loi de décembre 2004 créant une Haute Autorité de lutte contre les discriminations.	Loi de janvier 2000 relative aux droits, libertés et intégrations des étrangers en Espagne.	*Idem*	*Idem*	Loi d'avril 1998, relative à l'intégration des nouveaux arrivants modifiée en juillet 2006.	

Observations des législations récentes, et enseignement

*** Première convergence :** partout des législations récentes plus restrictives en matière d'immigration, à l'exception de celle pour motif de travail, ont été prises par les différents pays européens.

*** Deuxième convergence :** une volonté de maîtriser les flux migratoires malgré des régularisations récentes de grande ampleur en Italie et en Espagne.

*** Au titre des divergences :** un engagement législatif important de la France. Elle a promulgué pas moins de huit lois relatives à tous les dispositifs d'immigration et d'intégration concernant tant la maîtrise des flux que la politique d'accueil des étrangers, la politique d'égalité de traitement et des chances, la politique de diversité culturelle, de promotion sociale et professionnelle ou encore de lutte contre les discriminations.

*** Enseignement :** l'investissement de notre pays dans les multiples facettes de la politique d'intégration l'amène à approfondir sa réflexion au vu des expériences de ses partenaires européens.

Tableau 9 : **Politique d'accueil des étrangers**

	États-Unis	France	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Pologne
Organisation	De la responsabilité de la société civile (communautés d'origine, religieuse...).	Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).	Structures locales et ONG	Structures locales	Structures locales et associations souvent religieuses.	Agences IND – Service néerlandais d'immigration et de naturalisation.	Non (à l'exception des demandeurs d'asile).
Dispositifs	Non	Contrat d'accueil et d'intégration : – formation civique obligatoire (6 heures) ; – formation linguistique (500 heures max) ; – suivi social le cas échéant.	Participation de l'État au coût des formations, au moyen d'un fond de soutien et d'intégration des immigrés	Cours de formation linguistique (max 600 heures) et d'intégration (histoire, culture et droit allemand) subventionnée après agrément par l'État.	Cours non obligatoires financés par l'État et les collectivités territoriales.	– Visa long séjour accordé depuis mi-2006 après réussite d'un test linguistique et civique payant. – Cours obligatoire : linguistique (600 heures max). – Civique (100 heures).	Non
Sanctions	Non	Prise en compte pour le renouvellement d'une première carte de séjour ou la délivrance de la carte de résident	Non	Prise en compte pour l'autorisation d'établissement.	Permis de résidence conditionné par la connaissance de la langue et de la société.	Non-renouvellement des titres en cas d'échec aux tests ou aux examens.	Non

Observations sur la politique d'accueil des étrangers, et enseignement

*** Première convergence :** la mise en place d'une véritable politique d'accueil des nouveaux immigrés, soit par le biais du contrat d'accueil et d'intégration comme en France, soit par des cours de formations financés par l'État, comme en Allemagne et au Royaume-Uni, voire rendus obligatoires comme aux Pays-Bas.

*** Seconde convergence :** la tendance au renforcement de tous les services et agences d'accueil de l'immigration et d'intégration.

Les divergences résultent du caractère plus ou moins contraignant de ces politiques.

*** Enseignement :** cette situation de très grande convergence permet d'ores et déjà de proposer et d'envisager, sur le plan européen, une harmonisation des politiques de l'accueil, et dans un premier temps, l'élaboration d'un module commun d'informations sur l'Europe et les droits et obligations au sein de l'Union (Convention européenne des droits de l'homme, liberté de circulation...).

Tableau 10 : **Égalité sociale et politique**

	États-Unis	France	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Pologne
Égalité d'accès à l'emploi	*Affirmative Action* (loi relative au droit civique de 1964) : objectif de diversité dans les entreprises mais plus de quotas rigides (Jurisprudence de la Cour suprême des années 1980.	Depuis 2005, expérimentation et développement de chartes de la diversité, CV anonyme, et accords partenaires sociaux (octobre 2006).			Obligation des institutions publiques de publier des plans d'action en faveur de l'égalité raciale (*Race Relations Act* de 2000).	Suppression d'un certain nombre d'emplois réservés aux nationaux. Diversité ethnique pour les marchés publics. Inflexion critique à l'égard de la politique des quotas ethniques.	
Droit de vote (ressortissants étrangers non communautaires pour les pays de l'Union)	La Constitution de Maryland reconnaît aux municipalités l'autonomie en ce domaine (a existé dans de nombreux États fédérés jusqu'en 1926).	Non	Oui, élection municipale (sous réserve de réciprocité, article 13 de la Constitution). Seuls les pays de l'Union et la Norvège sont concernés.	Non	Non	Oui, aux élections locales pour les résidents de plus de cinq ans.	Non

Observations sur l'égalité sociale et politique, et enseignement

Il existe au sein de l'Union une égalité des droits sociaux entre nationaux et étrangers en situation régulière exerçant un emploi et résidents de longue durée.

En revanche, en matière de promotion des minorités, notamment dans l'emploi, des divergences sont notables. Les mesures incitatives prises aux Pays-Bas et en France contrastent avec l'*Affirmative Action* propre aux États-Unis et déclinée au Royaume-Uni. Cette dernière comporte une dimension multiculturaliste affirmée allant jusqu'à un comptage ethnique, voire, il y a encore quelques années, aux États-Unis, des quotas. Ceux-ci ont été en grande partie abandonnés aux États-Unis dans les années quatre-vingt. La politique multiculturaliste débouchant sur le communautarisme, a, en outre, fait récemment l'objet d'une critique particulièrement virulente de la part de la ministre anglaise Mme Ruth Kelly et du président de la Commission pour l'égalité raciale, M. Trevor Philips.

Ces évolutions devraient conforter la politique publique française d'égalité des chances engagées récemment sans recourir aux références et quotas ethniques.

Par ailleurs les pays se divisent sur l'affirmation (Pays-Bas) ou le refus (France) du droit de vote des résidents étrangers aux élections municipales.

Tableau 11 : **Politique de diversité culturelle**

	États-Unis	France	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Pologne
Audiovisuel	Prise en compte par l'autorité de régulation des communications (FCC) qui a, en outre, créé un Comité pour la diversité dans la communication à l'ère numérique.	Prise en compte par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).	Recommandation du Conseil audiovisuel de Catalogne.	Prise en compte des minorités linguistiques dans certains *Länders.*	Prise en compte par l'Autorité de régulation des communications (OFCOM) et autorégulation par un réseau de la diversité culturelle (CDN) regroupant les opérateurs TV..	Loi de 2000 sur les concessions renforce le rôle social et culturel de la télévision publique, notamment en direction des minorités.	
Musées	– *Ellis Island Immigration Museum.* – *American Immigration Law Foundation* (AILF).	– Cité nationale de l'Histoire de l'immigration. – Institut du Monde arabe.					

Observations sur la politique de diversité culturelle, et enseignement

Après le Royaume-Uni, la France s'est engagée dans une politique publique audiovisuelle volontariste de mise en œuvre de la diversité culturelle.

Le Haut Conseil à l'intégration se plaît à remarquer que celle-ci date de l'effort commun qu'il a engagé dans ce domaine avec le CSA. C'est sans doute sur ce plan qu'un effort, au-delà du strict champ des médias audiovisuels, devrait être consenti.

Tableau 12 : **Politique de lutte contre les discriminations**

	États-Unis	France	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Pologne
Institutions		Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (créée en 2004).			Commission pour l'égalité raciale (créée en 1976).	Commission pour l'égalité de traitement (créée en 1994).	
Pouvoirs		Autorité administrative indépendante chargée de la prévention et de la sanction des discriminations (médiation, amendes, saisine de la justice et recommandations).			Organisme public indépendant disposant de pouvoirs de recommandation, de médiation, et de saisine de la justice.	Organisme public indépendant disposant de pouvoirs d'enquête et de saisine de la justice, et de recommandation.	

Observations sur la lutte contre les discriminations, et enseignement

Fondée sur plusieurs directives communautaires, la politique de lutte contre les discriminations fait l'objet d'une mise en œuvre différente selon les pays avec, au Royaume-Uni, en France et aux Pays-Bas, une institution *ad hoc*, indépendante et dotée parfois de fortes prérogatives.

Tableau 13 : **Relations Églises/États**

	États-Unis	France	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Pologne
Séparation Églises/États	Oui (premier amendement de la Constitution de 1791)	Oui (loi de décembre de 1905) à l'exception de l'Alsace et Moselle (concordat 1801). 2004 : loi sur l'interdiction des signes religieux ostensibles à l'école.	Oui (article 16-3 de la Constitution de 1978) mais l'Église catholique reste la référence dans les textes fondamentaux.	Non (article 140 de la loi fondamentale). Reconnaissance des cultes (statut de droit public).	Non (depuis 1558, le souverain est chef de l'Église anglicane).	Oui (depuis 1983).	Oui (Constitution et loi de mai 1989).
Financement des Églises	Aides indirectes (financement de l'aide sociale assurée par les églises notamment).	Malgré le financement des cultes (l'entretien des édifices construits avant 1905) est comme patrimoine à la charge de l'État.	Concordat de septembre 1979 avec l'Église catholique et trois accords avec les religions protestante, juive et musulmane (affectation d'une partie de l'impôt sur le revenu à l'Église catholique et subventions indirectes).	Impôt cultuel et subvention directe et indirecte.	L'État ne finance aucun culte (pas même l'Église anglicane), mais financements indirects (régime fiscal et entretien de bâtiments).	Plus de prise en charge des traitements et pensions des ministres au culte depuis 1983, mais accord à cette date avec 12 églises pour l'attribution d'une dotation unique.	De fait, nombreux financements directs et indirects de l'Église catholique.

Observations des relations Églises/État, et enseignement

L'évolution, liée à un mouvement de sécularisation qui caractérise toutes les nations européennes modernes, s'est traduit par une séparation de fait ou de droit des Églises et de l'État à peu près partout en Europe, à l'exception notable de l'Allemagne où est maintenu un régime concordataire.

Ainsi, la France ne constitue plus une exception en Europe, même si le principe de laïcité y donne lieu à une application plus stricte, notamment pour les agents publics ou dans leurs rapports avec les usagers du service public.

Tableau 14 : **Débats de société**

États-Unis	France	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Pays-Bas	Pologne
Traumatisme issu des attentats du 11 septembre 2001. Questionnement relatif à la langue officielle des États-Unis et réaffirmation de l'Anglais. Politique de régularisation des immigrants illégaux. Politique de *containment* par la construction d'un mur le long de la frontière mexicaine. Pour la première fois, un député (M. Barak Obama, démocrate) a juré sur le Coran et non sur la Bible lors de sa prestation de serment.	Réaffirmation de la laïcité au regard des enjeux d'actualité (loi sur la laïcité à l'école publique mars 2004). Création du conseil français du culte musulman. Interrogations sur le modèle d'intégration au regard des émeutes d'octobre-novembre 2006. Débat sur les statistiques ethniques. Questions sur l'histoire coloniale et l'esclavage. Volonté majoritaire de maintien des fondamentaux républicains.	Suite aux attentats de Madrid de mars 2005 et au changement de Gouvernement, plusieurs interrogations se sont fait jour sur la question migratoire. Régularisation massive d'immigrés illégaux en 2005. Afflux d'immigrés par les enclaves de Ceuta et Mellila au Maroc, par les Îles Canaries L'Espagne devient le premier pays d'arrivée d'immigrants illégaux.	Suite à sa réunification, l'Allemagne a connu plusieurs exactions racistes très violentes au début des années 90 (Rostock), depuis 2006, des élus ouvertement néo-nazis (NPD) obtiennent six sièges au parlement du *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale. Fin du *strict jus sanguinis* pour l'acquisition de nationalité.	Critique du modèle d'intégration anglo-saxon suite aux attentats de juillet 2005, le Royaume-Uni s'est essentiellement centré sur la question de l'intégration de l'Islam dans la société anglaise. La création d'un groupe d'experts chargés de la question musulmane (dont M. Tariq Ramadan fait partie), les ministres Mme Ruth Kelly, M. Jacky Straw, et le commissaire M. Trevor Philips ont appelé à une remise en cause du communautarisme. En octobre 2006, la question du port du voile islamique et de la Burka a commencé à faire débat.	L'assassinat du candidat populiste M. Pim Fortuyn (6 mai 2002), puis de Theo Van Gogh (2 novembre 2004), ainsi que les menaces pesant sur la députée Mme Ayaan Hirsi Ali ont poussé l'ensemble de la communauté nationale à s'interroger sur son modèle d'intégration, son rapport à l'islam et les conditions d'immigration.	Évocation de la question migratoire pour l'essentiel à partir de l'hémorragie de main-d'œuvre polonaise en direction de l'Europe de l'Ouest, particulièrement au Royaume-Uni et en Irlande.

Observations sur les débats de société, et enseignement

Dans l'ensemble des pays étudiés, la question de l'immigration et de l'intégration figure parmi les sujets récurrents du débat politique depuis une dizaine d'années, débat particulièrement vif au Royaume-Uni et au Pays-Bas, après des attentats terroristes ou des assassinats de personnalités.

Conclusions générales et recommandations

Au regard de ces observations, il s'agit de dégager les points communs et les lignes d'écarts de ces différentes politiques susceptibles de nous informer sur les mesures que nous pourrions emprunter à nos voisins et qui pourraient inspirer, dans un proche avenir, les futures politiques d'intégration en France et en Europe.

Les convergences

Le Haut Conseil a relevé au fil de ses observations de nombreux points de convergence.

Données statistiques

L'étude des données statistiques européennes permet de dégager un constat majeur : celui d'une ouverture large et croissante de l'Europe aux migrants, évolution commune à l'ensemble des pays européens. En volume, l'Allemagne (avec près de 800 000 entrées), le Royaume-Uni (près de 600 000 entrées) et l'Espagne (plus de 650 000 entrées) apparaissent comme les premiers pays d'immigration légale en Europe en 2004, loin devant l'Italie (156 000 entrées) et la France (qui en a compté 140 000), soit un volume comparable à celui de l'Irlande (139 000 [1]). Les caractéristiques de ces migrations sont également convergentes : dans l'ensemble des pays, le principal motif d'immigration est familial, mais les migrations de travail, notamment temporaires, tendent à occuper une place croissante.

Institutions et administrations

Des convergences remarquables apparaissent en ce qui concerne les institutions et les administrations. La première concerne la dimension le plus souvent interministérielle des compétences en matière de politique d'immigration et d'intégration. La seconde convergence a trait à la dimension décentralisée de ces politiques. À l'exception notable de la France, les collectivités territoriales jouent, en effet, dans la plupart des pays européens, un rôle important en matière de politique d'intégration, qui leur revient parfois en propre en vertu de leurs compétences dans le domaine social, éducatif, de l'emploi, culturel. L'Espagne et l'Allemagne relèvent de ce cas de figure.

Politiques d'asile et d'immigration

S'agissant des politiques d'asile et d'immigration, on constate de fortes convergences parmi les pays européens. Tout d'abord, en matière d'asile, l'Union européenne a instauré les bases d'un régime européen commun, sous la forme de normes minimales en matière de protection temporaire, d'accueil des demandeurs d'asile, de détermination de l'État responsable du traitement de la demande, de définition du statut de réfugié et des procédures d'asile.

1. Données non harmonisées, citées plus haut (chapitre consacré aux « données statistiques relatives à l'immigration, à l'intégration et l'acquisition de la nationalité, tableau 1).

En matière d'immigration, la plupart des pays européens ont opté, au cours des quatre années écoulées pour des politiques en faveur de l'immigration de travail, visant à favoriser l'entrée de travailleurs hautement qualifiés, ou nécessaires à certains secteurs d'activités. Ils s'efforcent de limiter l'immigration de travail non qualifiée : entrée sélective et maintien d'une forte immigration saisonnière en Allemagne ; programmes spécifiques pour chaque catégorie de migrants au Royaume-Uni. S'agissant de l'immigration pour motif familial, dans la très grande majorité des pays, une volonté de restriction se manifeste.

S'agissant des politiques d'intégration, les principales convergences portent sur l'existence de politiques d'accueil structurées, de mesures de lutte contre les discriminations, et d'un accès minimum garanti des travailleurs en situation régulière à une protection sociale de droit commun.

Politiques d'accueil

La majorité des pays européens applique désormais une politique d'accueil, la tendance récente étant au renforcement de ces dispositifs et à la progression de la notion d'obligations réciproques parfois matérialisées par un contrat entre le pays d'accueil et l'immigrant, comme en France. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas mettent en place des mesures structurées et à fort contenu, comprenant une formation linguistique, un enseignement des principes fondamentaux de la société d'accueil plus ou moins étoffé, et dans certains cas également un accompagnement social. Certains pays où ces dispositifs n'existent pas encore, comme la Grèce, envisagent actuellement leur mise en œuvre.

D'autres enfin (Portugal, Pologne, Slovaquie, Slovénie) ne prévoient pour le moment de mesures que pour les seuls réfugiés, en application des dispositions européennes en matière d'asile.

Politique de lutte contre les discriminations

L'existence de mesures de lutte contre les discriminations est un deuxième axe de convergence : tous les pays de l'Union européenne ont transposé les directives européennes 2000/43/CE et 2002/73/CE sur l'égalité de traitement, à travers l'adoption de législations nationales spécifiques en la matière. Parmi les membres les plus anciens de l'Union européenne, ces politiques se fondent sur l'installation de structures *ad hoc* (Commission pour l'égalité raciale au Royaume-Uni, Conseil contre les discriminations en Finlande, Centre pour l'égalité des chances et l'opposition au racisme en Belgique, médiateur chargé de la lutte contre la discrimination ethnique en Suède) et des politiques visant à renforcer les moyens juridictionnels à la disposition des personnes s'estimant victimes de discriminations, comme en France (Suède, Belgique), à promouvoir les exemples d'intégration réussie (Pays-Bas). Le Royaume-Uni apparaît comme le pays ayant été le plus loin dans ce domaine avec la mise en œuvre d'une politique de diversité.

Politique d'égalité des droits sociaux

Enfin, tous les pays européens garantissent aux migrants en situation régulière exerçant un emploi, l'accès pour eux-mêmes et leurs familles à la protection sociale assise sur le travail, et à l'éducation scolaire, obligatoire pour les mineurs

dans la majorité des cas. Seuls certains, dont la France, accordent, au-delà de ce premier niveau de protection sociale, des prestations de solidarité et l'accès à la couverture de santé. Tel est le cas de la Belgique, des Pays-Bas, ou encore de l'Espagne.

Au total, tous les pays européens, à l'exception des nouveaux États membres, appliquent une politique d'accueil des primo-arrivants, de lutte contre les discriminations, et offrent l'accès à la protection sociale de droit commun pour les travailleurs en situation régulière et à l'éducation primaire pour les enfants.

Les divergences

Doctrines

Face aux migrations internationales et à la question de l'intégration, les différents pays européens ne réagissent pas identiquement. Ici, les traditions nationales maximisent les écarts de doctrine et de pratiques. Tradition politique de centralisation ou de décentralisation, tradition religieuse catholique ou protestante ont produit, et c'était inévitable, des doctrines plus ou moins abouties et structurées mais incontestablement différentes. Certes, un premier partage permettra de distinguer les nations qui disposent d'un modèle explicite qu'elles mettent volontiers en avant et les autres. Parmi les premiers, on opposera le Royaume-Uni et les Pays-Bas d'un côté, qui ont longtemps promu un modèle multiculturaliste débouchant sur un communautarisme récemment remis en cause, à la France de l'autre, qui a maintenu une politique républicaine de cohésion sociale et nationale, elle aussi quelquefois écornée par les velléités d'instauration de statistiques ou de quotas ethniques. Si on ne comptabilise plus le débat allemand concernant la naturalisation tranché depuis plusieurs années au profit du jus soli, de grands débats ont sollicité la doctrine.

Le premier modèle concerne le multiculturalisme et son lien avec le communautarisme qui s'est déployé avec force dans les pays anglo-saxons. Le multiculturalisme affirme la diversité de cultures et demande à ce qu'elle soit reconnue ; le communautarisme affirme la valeur des communautés. Par modèle communautariste, on peut entendre une politique de différence qui privilégie les exigences ou les droits des groupes ethniques ou culturels minoritaires au détriment d'une loi commune transcendant les groupes particuliers. Du fait de la multiplicité des cultures, la pensée communautariste déduit le droit de chaque communauté culturelle à faire valoir ses normes propres sans rien en rabattre et plaide pour une multiplicité de communautés indépendantes centrées sur leurs traditions particulières, sans ajustement à une identité supérieure transcendante. Le courant communautariste (ou communautarien) a été profondément influencé par la vitalité de penseurs américains comme Michael Sandel, Michael Walzer, Alister Mac Intyre ou Charles Taylor en lutte avec une reformulation purement libérale des normes de l'État providence (John Rawls).

Les idées selon lesquelles nous découvrons davantage que nous inventons nos idéaux et que nos valeurs qui sont toujours enracinées dans des compréhensions partagées appartenant à des collectifs originaux expriment une vérité indiscutable : on ne fabrique pas une communauté à partir des seuls individus. Mais le communautarisme conduit aussi à récuser le fait que la norme de justice soit supérieure à la coutume acceptée.

C'est précisément cette exception qui fait obstacle à l'intégration et à la cohésion nationale qui a aujourd'hui été critiquée avec vigueur tant aux Pays-Bas, après l'assassinat de Théo Van Gogh, qu'au Royaume Uni, avec les prises de position convergentes de la ministre Mme Ruth Kelly, du président de la Commission pour l'égalité raciale M. Trevor Philips ou encore du ministre M. Jacky Straw, qui tous cherchent à sortir du communautarisme issu d'une approche sectaire du multiculturalisme. Le modèle communautariste fait actuellement l'objet de débats dans des pays qui en furent les plus chaleureux partisans. Devant l'obstacle que représente ce modèle à l'intégration des populations immigrées, M. Trevor Philips a récemment déclaré : « Depuis les années 1960, nous nous sommes attachés à construire une société multiculturelle en Grande-Bretagne. Mais nous ne sommes plus dans les années 1960. Ni même dans celui des années 1970. Le multiculturalisme est aujourd'hui une idée fausse. »

La France présente également un modèle d'intégration complet, fondé sur une conception de l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration, profondément ancrée dans sa tradition républicaine. Au-delà des droits et devoirs dévolus aux immigrants, elle inclut l'ouverture culturelle et sociale de la société d'accueil pour faire place à ses nouveaux résidents et nationaux. Ce modèle suppose l'existence d'une communauté civique ou politique, la primauté de la citoyenneté par rapport aux particularismes communautaires, sans volonté d'éradication de la diversité culturelle.

Un second débat de société a porté en France sur l'opportunité de mettre en place des statistiques ethniques défendues par des associations relayées par les médias. Cette option s'est avérée minoritaire pour l'instant dans le pays.

La nécessité de faire aujourd'hui droit et place à une ouverture à la diversité culturelle et à la multiplicité des identités mieux assumées, nous conduit peut-être à séparer la reconnaissance nécessaire de la diversité culturelle, *via* le multiculturalisme, du communautarisme, c'est-à-dire du consentement à la formation de communautés repliées sur elles-mêmes et s'ignorant les une les autres. C'est plutôt l'orientation opposée que profile, avec succès, la politique publique d'intégration en France. Depuis 2002, sous la conduite du président de la République M. Jacques Chirac, les Gouvernements successifs ont mis en place des politiques vigoureuses de lutte contre les discriminations et de reconnaissance de la diversité notamment dans l'audiovisuel, sans renoncer, à aucun moment, au cadre des lois républicaines. Il est vrai que, contrairement aux sociétés qui avaient inscrit la ségrégation dans leur loi, la France n'avait pas à changer son dispositif juridique qui stipule l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion... La fermeté de la France à gérer la diversité, avec une plus grande ouverture, dans le respect de sa tradition laïque fait d'elle aujourd'hui un exemple qui peut servir de référence en Europe.

Politiques de naturalisation

Seconde divergence, les pays européens n'offrent pas les mêmes perspectives d'intégration par la naturalisation : si le Royaume-Uni et la France apparaissent ouverts en la matière, au point d'offrir la perspective d'une naturalisation possible à tous leurs immigrants en séjour durable, l'Espagne pose des conditions différentes selon l'origine des migrants, tandis que les pays héritiers de la tradition du « droit du sang » ne permettent qu'un accès restrictif à la nationalité. À cet

égard, toutefois, le tournant intervenu en Allemagne avec la loi du 15 juillet 1999 sur la nationalité allemande ouvrant l'accès automatique à la nationalité allemande aux enfants d'immigrés nés en Allemagne, par application du droit du sol sous certaines conditions, apparaît comme une évolution majeure.

Institutions et administrations

Enfin, les modes d'organisation et de partage de compétences entre ministères, et entre niveaux fédéral et territorial sont différents selon les pays, même si une typologie peut être dégagée. La mise en œuvre des politiques d'immigration, d'intégration et de lutte contre les discriminations relève, selon les cas, d'une seule et même entité, ou de ministères différents.

Schématiquement, on distingue trois types d'organisations :
– une orientation proche de l'organisation française accorde au ministère de l'Intérieur la responsabilité en matière d'immigration, tandis que le ministère des Affaires sociales est chargé du programme d'accueil et d'intégration. La Belgique, la Finlande et la Pologne suivent ce schéma ;
– dans d'autres pays comme le Danemark et les Pays-Bas, un ministère ou sous-ministère à l'Immigration et aux Affaires migratoires est en charge des questions relatives aux réfugiés, à l'immigration et à l'intégration. Dans le cas des Pays-Bas, ce sous-ministère dépend du ministère de la Justice. La Suède se rapproche de ce modèle en ce sens qu'elle accorde à une seule entité, le Conseil suédois à l'intégration, la fonction de mise en œuvre de toute la politique migratoire, mais se différencie en cela que cette entité n'est subordonnée à aucun ministère ;
– un dernier groupe de pays concentre l'ensemble de la politique d'intégration et d'immigration au sein du ministère de l'Intérieur : Autriche, Royaume-Uni, Grèce, Slovénie.

Enfin, certains pays ont mis en place des dispositifs volontaristes de lutte contre les discriminations : Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, pays nordiques. À cet égard, la France se distingue avec l'installation de la HALDE, dotée notamment d'une autonomie juridique et d'importants pouvoirs qui vont au-delà des dispositions de la directive européenne.

Les recommandations du Haut Conseil à l'intégration

Dans sa saisine du 15 mai 2006, M. le Premier ministre a indiqué qu'« il ne s'agit pas de renoncer à notre modèle français, mais nous ne pouvons pas ignorer ce qui marche chez nos partenaires ». Le Haut Conseil a observé plusieurs exemples de bonnes pratiques, de nature à fonder ses recommandations, pour la France comme pour l'Europe.

Sur le plan national

1 – Au vu de l'évolution récente dans plusieurs pays de l'Union vers l'autonomisation d'un ministère chargé de compétences en matière d'immigration, d'asile et d'intégration, et considérant que la mesure qui suit répondrait au

besoin d'une nécessaire convergence européenne, le HCI préconise la mise en place, en France, d'un ministère chargé de l'ensemble des questions d'immigration, d'asile et d'intégration, disposant de moyens dédiés.

Il observe en effet qu'une simple coordination interministérielle n'est pas suffisante pour couvrir l'étendue de ce domaine ramifié et complexe avec toute la profondeur d'expertise qu'il requiert. Ce faisant, il reprend à son compte les conclusions exprimées dans ce sens par le rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les politiques d'intégration des migrants dans l'Union européenne, et présenté par M. le député Thierry Mariani, en décembre 2006.

Le Haut Conseil signale toutefois la clarification que supposerait l'adoption d'une telle mesure dans le traitement des personnes appartenant aux collectivités d'outre-mer par rapport à celles provenant de pays étrangers.

2 – Le Haut Conseil estime que notre pays aurait avantage à renforcer la dimension territoriale des politiques d'intégration, à l'instar de l'organisation décentralisée observée en Allemagne ou en Espagne qui permet d'assurer les conditions d'une véritable politique de proximité auprès des populations, et d'améliorer le « vivre ensemble ». Les voies devraient être étudiées afin d'assurer une implication plus grande des collectivités territoriales, et notamment des municipalités, qui par leur connaissance de terrain et des populations sont à même d'assurer une meilleure cohérence, au niveau le plus décentralisé, de l'ensemble des mesures destinées aux migrants (*cf*. rapport du HCI pour 2005 : avis « L'organisation administrative de la politique d'intégration »).

3 – En cohérence avec cette proposition, le Haut Conseil recommande l'instauration en France d'un registre de population, voire d'une procédure d'enregistrement des migrants (y compris les demandeurs de titre de séjour en attente de régularisation) auprès des mairies, suivant l'exemple espagnol. Ce dispositif serait à la fois incitatif pour ces dernières, dont les subventions de l'État sont fonction de la population et donc du nombre de migrants enregistrés, et pour les migrants, pour lesquels cette inscription est la condition à l'accès aux dispositifs sociaux de droit commun. Un tel dispositif présenterait en outre l'avantage de permettre d'établir avec précision le recensement de la population immigrée présente sur le territoire national.

4 – Le Haut Conseil recommande de conforter la nouvelle dimension de la politique d'intégration relative à la promotion de la diversité, comme l'ont fait les Britanniques depuis plus de vingt ans**,** par une harmonisation et une généralisation des dispositifs mis en place récemment en matière de réussite éducative, d'accès à l'emploi et de diversité culturelle, particulièrement dans les médias. Il souligne que la mise en œuvre de la diversité est d'autant plus efficace que celle-ci se fait conformément aux principes républicains sans recourir à la mise en place de quotas ou de déclarations ethniques contraires à la Constitution. Le Haut Conseil rappelle la nécessité de mettre en place des outils de mesure de la diversité et renvoie à cet égard aux travaux qu'il a menés dans le cadre de son avis de 2006 sur les « indicateurs de l'intégration ».

5 – Dans le but de conforter l'implication de la société civile, le Haut Conseil à l'intégration préconise de soutenir, sur le modèle du programme *Time Together* britannique précité, les associations qui prendraient en charge le

parrainage, par des familles françaises qui le souhaitent, des migrants primo-arrivants, principalement les bénéficiaires du regroupement familial ou les familles de réfugiés statutaires.

6 – Le Haut Conseil souhaite qu'un effort tout particulier et constant soit entrepris en France comme en Allemagne, en Finlande et en Suède par exemple, afin de faciliter la validation des qualifications étrangères et des formations professionnelles particulièrement dans les domaines où il y a une pénurie de main-d'œuvre, voire d'examiner la pertinence de la liste des métiers réservés exclusivement aux nationaux.

Sur le plan européen

7 – Le Haut Conseil recommande la mise en place d'un Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration européen, en s'inspirant de celui installé avec succès en France en juillet 2004, moyennant la nécessaire harmonisation préalable des méthodes de comptage.

8 – S'agissant de l'accueil des primo-arrivants, le Haut Conseil recommande la généralisation de la pratique du contrat d'accueil et d'intégration tel qu'il a été inauguré aux Pays-Bas. Il souhaite en outre que ce dispositif comporte notamment un module commun relatif à l'Europe (Convention européenne des droits de l'homme, liberté de circulation...).

9 – En matière de lutte contre les discriminations, le Haut Conseil recommande la mise en place généralisée d'instances autonomes dotées de larges pouvoirs d'investigation. Il prône le renforcement, dans un cadre européen, des politiques de lutte contre les discriminations et la poursuite de réflexions sur le développement d'outils de mesure de la diversité, sans recourir aux statistiques ethniques.

– Le Haut Conseil souligne également, pour partager cette approche, qu'aux Pays-Bas, la lutte contre les discriminations s'appuie avec succès sur des exemples positifs de réussite et non pas seulement sur la dénonciation des discriminations.

10 – Enfin, le Haut Conseil estime très encourageante l'ouverture récente constatée en Allemagne en matière d'accès à la nationalité, et il souhaite qu'une réflexion s'engage sur l'intérêt d'évolutions convergentes de la part de l'ensemble des pays européens.

En conclusion, il apparaît au Haut Conseil que la France se doit d'assurer une présence rayonnante au sein des instances européennes saisies des sujets relatifs à l'intégration, en s'appuyant sur son expérience et en la faisant connaître (*cf*. le rapport annuel 2005 du HCI sur le bilan de la politique française d'intégration). Sur un sujet qui met si profondément en cause les fondements de notre conception républicaine de la nation, notre contribution aux réflexions en cours sur le « modèle d'intégration européen » peut être d'autant plus active qu'elle sera perçue comme légitime.

Annexe 1 : Lettre à M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LA PRESIDENTE

PARIS, le 30 mai 2006

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 15 mai dernier, le Premier ministre souhaite que le Haut Conseil à l'intégration lui rende un « avis comparant les différents modèles d'intégration européens » des résidents étrangers ou d'origine étrangère.

Afin de disposer d'éléments exhaustifs sur ce sujet, dans de brefs délais, je vous remercie par avance de bien vouloir examiner la possibilité de saisir les conseillers pour les affaires sociales de nos ambassades, au sein de l'Union Européenne, mais également ceux des Etats-Unis et du Canada. Le Haut Conseil souhaite comparer les normes, la pratique et le discours, ainsi que le cas échéant les perspectives en matière d'intégration, de chacun de nos partenaires de l'UE. Il souhaiterait disposer à cet effet d'une synthèse précise des dispositifs existants principalement sur les sujets suivants (pour chacun des points, préciser les volumes financiers des actions ou politiques engagées) :

1- Données statistiques relatives à l'immigration , à l'intégration et aux acquisitions de la nationalité sur la période 2000-2005;

2- Organisation et compétences des institutions chargées des questions d'immigration, d'intégration et de lutte contre les discriminations :
répartition des compétences en matière d'intégration entre l'Etat (le cas échéant, fédéral et fédéré), les collectivités locales, des agences et des associations notamment ;

Monsieur Jean-Louis BORLOO
Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
127, rue de Grenelle
75700 Paris

3- Grandes orientations de la politique d'immigration et d'intégration

- réformes législatives récentes ;
- organisation de l'accueil des nouveaux immigrés ;
- droits économiques, sociaux et politiques des résidents étrangers ;
- place de l'apprentissage de la langue du pays de résidence dans la politique d'intégration ;
- modalités de prévention et de sanction des discriminations à raison des origines principalement dans les domaines scolaire, de l'emploi et du logement ;
- politique d'acquisition de la nationalité du pays de résidence ;
- statut des institutions religieuses : représentativité, participation à la vie sociale et politique.

4- Débats de société relatifs à l'immigration et à l'intégration et position des principaux partis politiques.

Je souhaiterais que les adresses des principaux sites internet relatifs à l'intégration, dans chaque pays concerné, puissent également nous être communiqués, y compris les adresses des principales administrations concernées.

Le Premier ministre ayant souhaité que cet avis lui soit rendu avant le 31 décembre prochain, il me serait particulièrement agréable de pouvoir disposer de ces documents de travail au plus tard fin juin 2006.

En vous remerciant par avance très vivement de votre saisine de nos conseillers pour les affaires sociales, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Blandine KRIEGEL

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées et 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.

M. Alfonso Aguilar, directeur du bureau américain de la citoyenneté et de l'immigration

M. Lamar Alexander, sénateur du Tennessee et ancien candidat à l'élection présidentielle américaine

M. Marc Bertiaume, chargé des relations politiques et parlementaires à l'ambassade du Canada en France

M. Claude Blanchemaison, ambassadeur de France

Mme Ana Botella, adjointe au maire de Madrid en charge de l'emploi et des services au citoyen

Mme Maria Böhmer, ministre déléguée à la Chancellerie fédérale, chargée des questions migratoires, de l'intégration et des réfugiés

M. Jean-Louis de Brouwer, directeur « Justice et affaires intérieures » de la Commission européenne

M. Jean-Claude Cadenet, sous-direction de la définition des politiques d'intégration, chef du bureau de l'action sociale, culturelle, territoriale et des politiques d'accueil et intégration, Direction de la population et des migrations

Mme Julia Capel-Dunn, adjointe au chef du bureau des affaires internationales, Direction de la population et des migrations

Mme Shami Chakrabarti, directrice de l'association « Liberty »

M. Vincent Chevrier, conseiller social auprès de l'ambassade de France au Royaume-Uni

Mme Inci Dirim, professeur à l'université de Hanovre

M. Ian Duncan Smith, député, membre du parti conservateur

M. Gilbert Elkaim, ancien conseiller Justice, affaires intérieures de la représentation permanente de la France à Bruxelles

M. Gérard Errera, ambassadeur de France au Royaume-Uni

Mme Lucia Figar de la Calle, première vice-présidente du gouvernement de la communauté de Madrid (région de Madrid), chargée du ministère régional de l'Immigration, de la Coopération et du Développement et son équipe

Mme Frenais-Chamaillard, sous-directrice chargée des relations internationales, Direction de la population et des migrations

M. Hagel, sénateur

M. Stewart Ishimaru, président de *Equal Employment Opportunity Commission*

M. Greg Jacob, conseiller spécial du président Bush aux questions d'immigration, et son équipe

Mme Riva Kastoryano, enseignante à l'IEP de Paris

M. John Keely, directeur de la communication du *Center for Immigration Studies*.

Mme Ruth Kelly, ministre des Communautés et des Collectivités locales

M. Edward Kennedy, les équipes de M. le Sénateur

M. Sadiq Khan, député, circonscription de Tooting

M. Phil Kiko, président de la Commissions des lois

M. Chris Kirk, directeur des affaires internationales de la *National Association for Advancement of Coloured People* (NAACP)

M. Kevin Klose, président

M. Jonathan Lacôte, premier secrétaire auprès de l'ambassade de France en Allemagne

M. David Lammy, ministre de la Culture, député, circonscription de Tottenham

M. Pedro Lardero, chef de cabinet

M. Jean-Marcel Levitte, ambassadeur de France aux États-Unis

M. Elliott Lewis, reporter, *Serving Television, News Organizations*

Mme Debra L. Lee, présidente de BET M

M. Stefan Lollivier, directeur des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE

Mme Michele Londono, journaliste, *The Washington Post*

M. Claude Martin, ambassadeur de France en Allemagne

M. Jan Niessen, expert, chargé d'une mission sur l'intégration pour la Commission européenne

Dr Demetrios Papademetriou, président du *Migration Police Institute* (MPI)

Mme Petra Pau, vice-présidente du Bundestag

M. Trevor Philips, ancien président de la *Commission for Racial Equality* (CRE)

Mme Estrella Rodriguez Pardo, directrice générale de l'intégration au secrétariat d'État du ministère des Affaires sociales

M. Louis Schweitzer, président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE)

M. Patrick Simon, chercheur à l'INED

Mme Walt Swanston, directrice de la diversité, *National Public Radio* (NPR)

M. Maxime Tandonnet, conseiller technique du ministre de l'Intérieur

Mme Brigitte Thévenieau, directrice nationale de l'accueil des primo-arrivants à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC)

M. Tomas Vera Romeo, directeur général de l'immigration de la mairie de Madrid

M. Olivier Villey, conseiller social auprès de l'ambassade de France aux États-Unis

M. Gert G Wagner, directeur du département de recherche à l'Institut allemand de recherches économiques

Mme L. Waslin, directrice des recherches sur les politiques d'immigration, de législation et du droit au *National Council, La Raza* (NCLR)

Mme Catherine Wihtol de Wenden, directeur de recherche au CNRS (CERI)

Annexe 3 : Missions d'une délégation du Haut Conseil à l'intégration à l'étranger

États-Unis

Une délégation du Haut Conseil à l'intégration s'est rendue aux États-Unis du 12 au 15 septembre 2006 afin de rencontrer les différents acteurs des politiques publiques d'immigration et d'intégration et de mieux connaître l'action publique américaine dans ce domaine.

Dirigée par Mme Blandine KRIEGEL, présidente du HCI, la mission était composée de M. Zaïr Kédadouche, chargé de mission, de Mme Myriam Salah-Eddine, membre du HCI, adjointe au maire de Marseille, et de Mme Nathaly Coualy, attachée de presse du HCI.

Personnalités rencontrées

M. Alfonso Aguilar, directeur du bureau américain de la citoyenneté et de l'immigration

M. Lamar Alexander, sénateur du Tennessee et ancien candidat à l'élection présidentielle américaine

M. Stewart Ishimaru, président de Equal Employment Opportunity Commission

M. Greg Jacob, conseiller spécial du président Bush aux questions d'immigration, et son équipe

M. John Keely, directeur de la communication du Center for Immigration Studies.

Les équipes de M. le Sénateur **Edward M. Kennedy** et de M. le Sénateur M. **Chuck HagelL**

M. Phil Kiko, président de la Commission des lois

M. Chris Kirk, directeur des affaires internationales de la *National Association for Advancement of Coloured People* (NAACP)

M. Kevin Klose, président

Mme Debra L. Lee, présidente de BET M

M. Jean-Marcel Levitte, ambassadeur de France aux États-Unis

M. Elliott Lewis, reporter, Serving Television, News Organizations

Mme Michele Londono, journaliste, *The Washington Post*

Dr Demetrios Papademetriou, président du *Migration Police Institute* (MPI)

Mme Walt Swanston, directrice de la diversité, *National Public Radio* (NPR)

M. Olivier Villey, conseiller social auprès de l'ambassade de France aux États-Unis

M. L. Waslin, directrice des recherches sur les politiques d'immigration, de législation et du droit au *National Council, La Raza* (NCLR)

Allemagne

Une délégation du Haut Conseil à l'intégration s'est rendue les 5 et 6 octobre à Berlin et à Postdam dans le cadre de la demande d'avis que M. le Premier ministre a demandée au HCI sur l'« analyse comparative des politiques d'intégration au sein de l'Union européenne ».

La délégation était dirigée par Mme Blandine Kriegel, présidente du Haut Conseil à l'intégration et composée de M. Zaïr Kédadouche, chargé des relations internationales au Haut Conseil à l'intégration, M. Jean-Philippe Wirth, général d'armée, membre du Haut Conseil à l'intégration, Mme Myriam Salah-Eddine, adjointe au maire de Marseille, déléguée à l'action familiale et aux droits des femmes, membre du Haut Conseil à l'intégration, M. Frédéric Treffel, responsable des études du Haut Conseil à l'intégration.

Personnalités rencontrées

Mme Maria Böhmer, ministre déléguée à la Chancellerie fédérale, chargée des questions migratoires, de l'intégration et des réfugiés

Mme Inci Dirim, professeur à l'université de Hanovre

M. Jonathan Lacôte, premier secrétaire auprès de l'ambassade de France en Allemagne

M. Claude Martin, ambassadeur de France en Allemagne

Mme Petra Pau, vice-présidente du Bundestag

M. Gert G. Wagner, directeur du département de recherche à l'Institut allemand de recherches économiques

Royaume-Uni

Une délégation du Haut Conseil à l'intégration s'est rendue au Royaume-Uni du 14 novembre 2006 afin de rencontrer les différents acteurs des politiques publiques d'immigration et d'intégration et de mieux connaître l'action publique américaine dans ce domaine.

Dirigée par Mme Blandine KRIEGEL, présidente du HCI, la mission était composée de Zaïr Kédadouche, conseiller technique à la présidence de la République, M. Alain Régnier, conseiller pour la cohésion sociale, l'égalité des chances, la lutte contre l'exclusion et le logement au cabinet du Premier ministre, Jean-Philippe Wirth, général d'armée, membre du HCI, Yamina Benguigui, productrice, membre du HCI, Mme Amina Ennceiri, secrétaire générale adjointe

du HCI, Frédéric Treffel, responsable des études du HCI, Mme Stéphanie Seydoux, rapporteur, Nathaly Coualy, attachée de presse du HCI.

Personnalités rencontrées

Mme Shami Chakrabarti, directrice de l'association *Liberty*

M. Vincent Chevrier, conseiller social auprès de l'ambassade de France au Royaume-Uni

M. Gérard Errera, ambassadeur de France au Royaume-Uni

Mme Ruth Kelly, ministre des Communautés et des Collectivités locales

M. Sadiq Khan, député, circonscription de Tooting

M. David Lammy, ministre de la Culture, député, circonscription de Tottenham

M. Trevor Philips, ancien président de la *Commission for Racial Equaliy* (CRE)

M. Ian Duncan Smith, député, membre du parti conservateur

Espagne

Une délégation du Haut Conseil à l'intégration s'est rendue en Espagne le 10 juillet 2006 afin de rencontrer les différents acteurs des politiques publiques d'immigration et d'intégration et de mieux connaître l'action publique américaine dans ce domaine.

Dirigée par Mme Blandine Kriegel, présidente du HCI, la mission était composée de M. Zaïr Kédadouche, chargé de mission, Mme Myriam Salah-Eddine, membre du HCI, adjointe au maire de Marseille, Mme Carole Da Silva, directrice, fondatrice de l'association AFIP, membre du HCI, M. Vincent Nguyen, journaliste, membre du HCI, Mme Stéphanie Seydoux, rapporteur.

Personnalités rencontrées

M. Claude Blanchemaison, ambassadeur de France

Mme Ana Botella, adjointe au maire de Madrid en charge de l'emploi et des services au citoyen

Mme Lucia Figar de la Calle, première vice-présidente du gouvernement de la communauté de Madrid (région de Madrid), chargée du ministère régional de l'immigration, de la coopération et du développement et son équipe

M. Pedro Lardero, chef de cabinet

Mme Estrella Rodriguez Pardo, directrice générale de l'intégration au secrétariat d'État du ministère des Affaires sociales

M. Tomas Vera Romeo, directeur général de l'immigration de la mairie de Madrid

Pologne

Une délégation du Haut Conseil à l'intégration s'est rendue en Pologne du 12 au 13 octobre 2006 afin de rencontrer les différents acteurs des politiques publiques d'immigration et d'intégration et de mieux connaître l'action publique américaine dans ce domaine.

Dirigée par Mme Blandine Kriegel, présidente du HCI, la mission était composée de M. Zaïr Kédadouche, chargé de mission, Mme Myriam Salah-Eddine, membre du HCI, adjointe au maire de Marseille, Mme Amina Ennceiri, secrétaire générale adjointe du HCI, Mme Stéphanie Seydoux, rapporteur.

Personnalités rencontrées

Mme Dawid-Olczyk, représentant l'ONG La Strada

M. Pavel Hermelinski, avocat, fondation Helsinki pour les droits de l'homme

Mme Kalata, ministre du Travail et de la Politique sociale, présidente du Comité interministériel pour l'intégration sociale des étrangers et son équipe

Mmes Kownacka, **Piegat-Kaczmarczyk**, Centre interculturel d'adaptation professionnelle auprès de l'Institut de prévention et d'insertion sociale à l'université de Varsovie

M. Kazimierz Kuberski, sous-secrétaire d'État, ministère du Travail et de la Politique sociale

M. Jan Maciejewski, représentant du préfet (*Voïvod*) de la région de Mazovie et sa collaboratrice

M. Pierre Menat, ambassadeur de France en Pologne

Mme Dominika Pszczolkowska, *Gazeta Wyborcza*

M. Bogdan Socha, sous-secrétaire d'État, ministère du Travail et de la Politique sociale

Mme Sroda, ancienne ministre chargée de la Parité et de l'Égalité, professeur d'université

M. Piotr Stachanczyk, président de l'Office des étrangers et des rapatriés (URIC) et ses collaborateurs

M. Wieslaw Tarka, secrétaire d'État au ministère de l'Intérieur et de l'Administration, et ses collaborateurs

Annexe 4 : Histoires nationales et modèles d'intégration [1]

Dans ce survol rapide et schématique, notre intention n'est nullement, on le devine, de livrer un résumé historique, mais simplement d'évoquer les traits singuliers des différentes traditions nationales qui influencent aujourd'hui les politiques publiques d'immigration et d'intégration, et sans la connaissance desquelles les écarts paraîtraient absurdes et incompréhensibles.

On admet généralement qu'il existe deux idées de la nation, en opposant communément la nation politique ou civique à la française à la nation ethnique ou culturelle à l'allemande. C'est un allemand Meinecke, comme l'a rappelé Dominique Schnapper, qui a élaboré en 1907 l'opposition entre l'État nation et la nation culturelle, la volonté politique et la nation-héritage, la nation élective et la nation ethnique, la nation-contrat et la nation-génie, la passion des lumières et le romantisme. Un nouveau modèle depuis plusieurs décennies a vu le jour, la nation multiculturelle, qui se fonde sur un principe, celui du respect du « droit à la différence » des communautés minoritaires, revendiquant le droit de vivre et de penser selon leurs valeurs et leurs manières de penser, de sentir et d'agir respectives. La nation multiculturelle constitue donc, au sens strict, un modèle de société plurielle, illustré par les exemples des Pays-Bas, du Royaume-Uni et la référence des États-Unis. Elle diffère à la fois du modèle républicain de la nation, idéal politique illustré sur le plan historique par la nation à la française et du modèle culturel en vigueur, par exemple en Allemagne et en Espagne, qui repose sur l'existence d'une société civile homogène et harmonieuse selon des critères d'origine, d'ethnicité, de genre ou de religion.

La tradition française de l'État nation

S'il existe un « modèle français » de l'État nation, il réside moins dans la précocité et la réussite de la paix sociale que dans la façon spécifique dont celle-ci a été mise en œuvre. Au sortir des guerres de Religions, la promotion de l'idée de neutralité de l'État, a fait des protestants et des catholiques des sujets de droit, de la loi et de l'État. De nombreux historiens ont souligné que l'édit de Nantes manifestait l'émergence d'un espace public autonome, celui du politique, permettant l'élaboration de compromis au nom de l'intérêt général. La conquête d'une autonomie du pouvoir politique commence avec les légistes de Philippe le Bel (1268-1314) et se poursuit tout au long de l'Ancien Régime. Dans *Les six livres de la République* publiés en 1576, Jean Bodin délimite un espace public neutre à l'égard des religions et dans un autre ouvrage, *L'heptaplomeres*, il invitera à coexister et se comprendre un chrétien, un juif, un musulman. C'est pour favoriser la paix religieuse que les politiques vont apprendre à se passer précisément de l'autorité religieuse. Au nom de la concorde civile, naît une politique de pacification par le droit. Déjà apparaît l'apprentissage d'une communauté diversifiée, l'apprentissage d'un « vivre ensemble » juste et solidaire, acceptable par

1. Rédigé par Frédéric Treffel, chargé de mission, chargé des études du HCI.

tous, dont le politique est l'artisan et le garant contre toutes les formes d'exclusion. À la différence de ce qui se passe en Hollande, en Suisse, en Allemagne où chaque canton, chaque État, chaque province choisissait librement sa confession et l'imposait à ses sujets (selon le principe *cujus regio lejus religio*), la France a dédaigné la voie de la régionalisation et de la territorialisation. Avec l'édit de Nantes, catholiques et protestants sont amenés à vivre ensemble dans un même espace, un même lieu et un même État.

L'État affirme une volonté qui transcende et dépasse l'existence des individus à travers la notion de souveraineté. Il impose la garantie de neutralité des pouvoirs publics et du respect des croyances, comme si de l'acte même de souveraineté procédait la continuité publique, la force liante de ce qui à la fois recueille (*relegere*) et relie en arrière (*religare*).

Constitué en État sous l'Ancien Régime, ayant inventé la notion de « concitoyenneté » avec l'édit de Nantes et institué l'état civil laïque dès la fin du XVIIIe siècle, pays colonial et terre d'immigration depuis le milieu du XIXe siècle, la France n'a pas cessé d'intégrer les populations les plus disparates dans la nation. La fabrication d'une nation unitaire dans son projet politique et composite dans sa réalité sociale et culturelle a réuni des populations aux langages et dialectes et aux coutumes très dissemblables. La volonté d'unité exprimée par l'Ancien Régime à travers le principe « une loi, une foi, un roi » et depuis l'instauration des républiques, à travers l'idée de « la république une et indivisible » ne peut se comprendre si l'on ne se rappelle que la France a dû construire son unité et sa cohésion à partir de sa diversité. Les vieilles querelles des peuples parfois imparfaitement unis par Vercingétorix, l'accrétion successive des provinces et des pays (de la Bretagne à la Provence en passant par la Bourgogne, les Flandres etc.) autour de « l'île de France » pour constituer le royaume, l'effort pour imposer le français comme seule langue administrative (édit de Villers Cotteret), toutes les étapes de notre histoire sont là pour nous rappeler cette dialectique de la réalité de la diversité et de la volonté de cohésion. Plus tard, la Révolution française fondra explicitement la nationalité octroyée à Thomas Paine (Américain), à Joseph Priesley (Anglais), à Anacharsis Cloots (Allemand) sur l'engagement citoyen.

Par ailleurs, la philosophie politique française veut que tout individu puisse devenir français, quelle que soit son origine, à partir du moment où il l'exprime. Ernest Renan précise en 1882 dans *Qu'est-ce qu'une nation ?* : « une nation est donc une grande solidarité constituée par le sentiment des sacrifices que l'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire. Elle suppose un passé ; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est un plébiscite de tous les jours. » L'appartenance à la nation se fonde sur une adhésion volontaire et ce sont les individus et non les communautés qui sont intégrées. « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peuvent s'en attribuer l'exercice. » (Constitution de 1958, article 3). La France n'est composée que d'un seul peuple, le peuple français.

La France est une République une et indivisible. Cette règle, affirmée par notre Constitution, est le résultat d'une longue tradition historique. La France, du fait de sa faible natalité à partir du XIXe siècle, a cependant eu

recours à l'immigration pour se développer. Ce paradoxe entre l'ancienneté de sa construction politique et le recours moderne à l'immigration est surmonté par le fait que la France s'est dotée d'institutions pour poursuivre dans ce cadre la construction nationale. Depuis 1945, la politique d'immigration française organise les flux des travailleurs et de leurs familles, fixe les conditions de leur séjour et encadre l'éloignement de ceux qui ne sont plus acceptés sur le territoire, tout en prévoyant des aménagements pour les ressortissants de certaines anciennes colonies. La loi de 1998 a supprimé « la manifestation de volonté » instaurée en 1993 et a rétabli le principe de l'acquisition de plein droit à la majorité de la nationalité française en faveur des jeunes nés en France de parents étrangers et vivant sur le sol français. La mise en place de la commission Stasi en 2003 a ouvert la voie à la loi sur l'interdiction des signes religieux ostensibles à l'école. Cette loi a permis de réaffirmer le principe de neutralité dans les services publics et d'éteindre un incendie qui menaçait de se propager. La dimension sociale de la politique d'intégration a été fortement prise en compte par le plan de cohésion sociale posé par le ministre Jean-Louis Borloo, qui permet avec des moyens budgétaires importants de réinvestir sur le plan du logement, de l'équipement, de l'emploi, de l'éducation, les cités qui avaient été abandonnées. Depuis le 26 novembre 2003, une nouvelle loi sur la maîtrise de l'immigration prévoit un contrôle plus strict des attestations d'accueil, renforce le contrôle de certains mariages mixtes, durcit des conditions d'obtention des titres de séjour... Cette orientation est renforcée par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration qui entérine l'idée d'une immigration « choisie » et instaure un contrat d'accueil d'intégration. Le modèle d'intégration français a relégué les particularismes culturels dans la vie privée et a refusé de reconnaître les communautarismes. Ce refus est peut-être la manière la plus constante dont la république s'est construite et il influence indiscutablement notre actuelle conception de l'intégration.

L'Allemagne et l'Espagne : une conception culturelle de la nation

L'Allemagne : une conception organique de la nation

Les modèles d'intégration doivent beaucoup à l'histoire nationale et, à la différence de la conception française, le modèle allemand relève d'une conception organique de la nation. Chacun sait depuis le fameux mot de Hegel au lendemain de la victoire de Napoléon à Iéna : « Il n'y a pas d'État allemand », que la nation allemande a mis plus de temps que d'autres à réaliser son unité politique. Le modèle allemand a été fortement marqué par une conception organique et quelquefois ethnique de la nation. Font partie de la nation allemande ceux qui ont du sang allemand et qui appartiennent à un même peuple. L'idée allemande de nation n'est pas originairement politique, c'est celle d'une communauté culturelle. Le sentiment national précède l'État nation. Le *Volk* renvoie à une conception généalogique de la communauté nationale. Le peuple n'est pas centré sur l'État, c'est l'État qui est centré sur le peuple. La nation allemande est une réalité culturelle (*Kulturstaat*). La culture est l'expression d'une collectivité propre dont le but est de faire rayonner la culture allemande. Cela s'est traduit par l'exaltation de la culture allemande.

Cette exaltation a notamment trouvé son expression dans Fichte et ses *Discours à la nation allemande* de 1806 qui débute par le fameux : « Je ne parle qu'à des Allemands et je ne leur parle que des Allemands. » L'essentiel de sa philosophie est résumé dans cette phrase : « L'Allemand seul, parce qu'il est une race vivante, a une vraie patrie et qu'il est seul capable d'un amour raisonnable et personnel envers sa nation. » Car la société ne naît pas de l'association des hommes, aussi loin qu'on remonte dans l'histoire, c'est l'homme qui naît dans une société et une culture donnée. L'homme est captif de son ascendance, la société le précède et le possède, il lui appartient avant de s'appartenir. L'homme est investi jusqu'au fond de sa réalité par l'histoire dont il est l'héritier, par la langue qu'il parle, par la société qui lui a donné naissance. Il en est des constitutions politiques comme du reste : d'une part, elles varient selon les nations, d'autre part on les trouve, on ne les façonne pas. Leur développement est spontané, organique, non intentionnel. Loin de correspondre à une volonté politique, elles germent et mûrissent insensiblement sur le terreau national. « Qu'est-ce qu'une Constitution ? N'est-ce pas la solution du problème suivant ? Étant donné la population, les mœurs, la religion, la situation géographique, les relations politiques, les richesses, les bonnes et les mauvaises qualités d'une certaine nation, toutes les lois qui lui correspondent. Ce problème, ce ne sont pas les personnes livrées à leurs seules forces qui peuvent en venir à bout ; c'est en chaque nation, le lent travail des siècles. »

« L'Allemagne n'est pas un pays d'immigration. » Ce constat a été le leitmotiv de la politique allemande envers les étrangers jusqu'en 2001. Avec cet argument, une vraie politique d'intégration fut systématiquement contrecarrée par : – un droit de citoyenneté fondé avant tout sur le droit du sang ; – une loi concernant les étrangers extrêmement rigide voyant dans les migrations essentiellement un problème d'ordre public. L'économie allemande a cependant eu besoin d'une main-d'œuvre étrangère depuis le *boom* économique des années cinquante. La plupart des travailleurs immigrés sont repartis dans leur pays d'origine en Europe du Sud ou du Sud-Est mais nombre d'entre eux sont restés en Allemagne pour y travailler et pour y vivre. Les Turcs arrivés plus tard sont également restés en grand nombre. L'Allemagne a progressivement évolué d'un pays d'immigration provisoire vers un pays d'immigration permanente. Elle compte aujourd'hui 15 millions de personnes issues de l'immigration dont 6 717 115 étrangers, constituant presque la moitié de la population immigrée, et plusieurs millions d'Allemands de souche émigrés d'Europe centrale et d'ex-URSS (4 500 000 environ). En 2004, les étrangers représentaient ainsi 8,1 % de la population totale du pays et le nombre de personnes entrant sur le territoire allemand était de 780 175 dont près de 10 % résultaient d'un regroupement familial, 4,5 % concernaient l'asile, 43 % étaient motivés par le travail. Cela signifie qu'un habitant sur six a immigré en Allemagne ou est issu de l'immigration. Quelque 95 % des étrangers vivent en Allemagne de l'Ouest, notamment dans les grandes villes ou ils représentent parfois 30 % de la population.

Les diverses tentatives pour instaurer davantage d'égalité entre migrants et nationaux se sont longtemps caractérisées par des demi-mesures et des échecs. La réalité de la condition de vie des immigrants et la revendication de l'égalité de droits ont finalement imposé des changements législatifs ébranlant l'idéologie de la communauté nationale : la loi du 15 juillet 1999 sur la nationalité allemande porte atteinte au droit du sang avec le droit à la naturalisation, sous certaines conditions, des enfants d'émigrants nés en Allemagne.

Par ailleurs, après plusieurs années de délibérations parlementaires, la nouvelle loi sur l'immigration du 30 juillet 2004, entrée en vigueur le 1er janvier 2005, reconnaît pour la première fois officiellement que l 'Allemagne est un pays d'immigration et d'intégration. Elle porte sur le fait que l'immigration doit être strictement limitée et régulée et prévoit des dispositions légales relatives à tous les aspects de l'immigration, de l'immigration économique à celle motivée pour des raisons humanitaires, en passant par l'intégration.

L'Espagne, une conception culturaliste de la nation

L'immigration en Espagne est un phénomène très récent qui s'inscrit à nouveaux frais dans une société possédant une très forte perception historique de son homogénéité culturelle et religieuse. Loin d'être comprise comme un processus nécessaire qui résulte de la nouvelle réalité migratoire actuelle, la question de l'intégration est plutôt perçue comme un « problème », source de « conflits ». Cette perception négative est liée à l'idée dominante qui ne considère l'intégration qu'en fonction de la culture et de la religion. En Espagne, la société ne se regarde et ne se réfléchit pas sans la dimension de la culture religieuse.

Depuis l'expulsion des musulmans et des juifs par les rois catholiques, l'identité collective espagnole a été le résultat d'une conception monolithique et uniforme, sans visibilité de diversité d'origine, de culture et de religion. Il existe en Espagne une mythologie culturelle autour des Maures encore très présente aujourd'hui dans l'inconscient collectif. Depuis la prise de Grenade à la fin du XVe siècle et la destruction du dernier émirat hispano-musulman, l'horizon mental de l'Espagnol se définit par l'opposition entre Maures et Chrétiens. L'« autre » sera dès lors à la fois musulman et étranger, à l'image de l'Espagne créée par les rois catholiques, selon laquelle l'unité du pays était déterminée par son homogénéité culturelle et religieuse. Les huit siècles de Al-Andalous ont donc été considérés comme une occupation et les batailles des chrétiens contre les musulmans comme une reconquête du pays. Les juifs et les musulmans ont été expulsés et ceux qui décidèrent de rester se sont crus contraints d'acquérir une culture, une religion et une identité nouvelles. Cela n'empêcha pas le reproche de « non-intégration » et la persécution systématique par une Église catholique xénophobe qui débouchera sur l'expulsion définitive des juifs en 1592 et des morisques en 1609. Depuis, l'interprétation « officielle » de l'Histoire, fournie jusqu'à aujourd'hui par l'école historiographique dominante, insiste en permanence sur les racines romano-wisigo-chrétiennes de l'Espagne, dans la négation du legs musulman, et considère que la déportation des Morisques au XVIIe siècle constitue une rupture définitive avec la civilisation islamique. D'autres facteurs historiques ont contribué à considérer l'Islam sous l'angle de la menace ou de l'invasion. Les attaques des pirates berbères d'Afrique du Nord à partir du XVe siècle, les affrontements permanents avec la Turquie aux XVIIe et XVIIIe siècles, la relation conflictuelle avec le Maroc au XIXe siècle qui ont engendré plusieurs guerres. Enfin, la participation de Marocains dans l'armée du général Franco pendant la guerre civile en 1936 contre le Gouvernement légitime de la République espagnole, a été vécue comme le « retour des Maures », et, en conséquence, renforcé l'image négative des Arabes et de l'Islam.

Depuis le XVIe siècle, l'Espagne possède par ailleurs une longue histoire pluriséculaire d'émigration vers l'Europe et l'Amérique latine. À partir de

1974, le sens s'inverse : les Espagnols de retour en Espagne sont plus nombreux que ceux qui partent. À partir des années 1980, l'Espagne devient une destination de l'immigration. À partir de 1991, une procédure de régularisation des étrangers a entraîné un fort accroissement de la population étrangère en Espagne, principalement en provenance d'Afrique du Nord (Maroc, Algérie). À partir de 2000, une autre procédure de régularisation lancée va entraîner elle aussi un fort accroissement de l'immigration vers l'Espagne, en provenance d'Afrique du Nord, d'Afrique noire, d'Amérique latine, d'Europe de l'Est et d'Asie (Chine et Philippines).

Aujourd'hui, l'Espagne compte plus de 3 millions d'étrangers (3,7 millions), qui sont par ordre d'importance Marocains, Anglais, Allemands, Portugais, Français, Italiens, Péruviens, Dominicains, Chinois, Néerlandais, Cubains, Américains et Philippins. Il faut compter parallèlement 1 million d'étrangers en situation irrégulière, venus d'Afrique du Nord (Algérie, Maroc), d'Amérique Latine (Colombie, Équateur, République dominicaine), d'Europe de l'Est (Roumanie, Ukraine et Pologne) et d'Asie (Chine). La dernière opération de régularisation en date, lancée par le Gouvernement Zapatero, a concerné 700 000 personnes entre février et mai 2005. Les principaux pays d'origine des immigrants sont le Maroc, l'Équateur et la Roumanie.

Une différence est établie entre « cultures conflictuelles » d'une part, et « cultures intégrables », de l'autre. Étant donné que les flux migratoires les plus importants en direction de l'Espagne viennent d'Afrique du Nord – surtout du Maroc – (et donc de pays arabes et musulmans), d'Amérique latine et d'Europe de l'Est, la question de l'intégration « comme problème » se concentre principalement sur les premiers, perçus comme les plus différents. Les Sud-Américains et les Européens des pays de l'Est sont considérés comme plus proches culturellement que les musulmans, les deux communautés sont chrétiennes, les Sud-Américains parlent la même langue que nous et les Européens de l'Est appartiennent au même espace, celui de l'Europe.

Les Pays-Bas et le Royaume-Uni : une conception multiculturaliste de la nation

Le royaume de France n'a été ni le seul, ni le premier à mettre en place une coexistence pacifique entre confessions au XVIe siècle. La Suisse, l'Allemagne, la Hollande, la Pologne, la Transylvanie l'avaient déjà expérimentée. La sortie des guerres de Religions s'est faite dans ces pays par la proclamation des libertés individuelles, notamment la liberté de conscience et le droit des minorités. Enraciné dans les hérésies médiévales et dans l'humanisme chrétien, le mouvement réformateur fondé au XVIe siècle par Martin Luther s'est étendu rapidement en Europe. Le fondement de la Réforme protestante consiste à proclamer « l'autorité souveraine de l'Écriture » et la liberté de conscience face à Dieu. Contestant l'autorité de la tradition catholique romaine par l'interprétation personnelle de l'Écriture, elle inaugure l'ère moderne faisant de chaque individu un être responsable. La protestation de Luther annonçait le droit reconnu à chacun de sa liberté de conscience et le devoir d'exercer un esprit critique sur tout, dans tous les domaines.

Il est implanté à Zurich par Ulrich Zwingli, à Strasbourg par Martin Bucer, puis à Genève par Jean Calvin, un réformateur de la deuxième génération,

qui va contribuer à son extension dans plusieurs pays de l'ouest et du centre européens. Le calvinisme se répandit en Allemagne, prit racine dans le Palatinat où fut rédigé le fameux catéchisme de Heidelberg en 1563, et d'où il s'étendit dans les principautés ou villes de Nassau, Brême, Lippe, Hesse-Cassel, Brandebourg et où il finit par être reconnu officiellement par les traités de Westphalie en 1648. Il fut introduit en Écosse sous l'impulsion du disciple de Calvin, John Knox, en Angleterre où il se développa dans le mouvement puritain, courant auquel on peut rattacher Oliver Cromwell, en Amérique du Nord, où débarquèrent en 1620 les *Pilgrim's Fathers*, porteurs d'une conception presbytérienne de l'Église. Le calvinisme s'étendit jusqu'en Hongrie et en Transylvanie.

Les Pays-Bas, une conception « pilariste » de la nation

C'est aux Pays-Bas que la Réforme connut le développement le plus vigoureux au cœur de ce que l'on appellera le « siècle d'or » des Pays-Bas qui depuis 1579 (« Union d'Utrecht ») se sont constitués en Provinces unies, fédération librement consentie de provinces autonomes. Cette révolution politique résulte de l'affirmation de la liberté religieuse, de la liberté de conscience et de la liberté d'opinion tolérée par le calvinisme dominant et de la révolution économique qui avec les progrès du commerce va donner à la bourgeoisie néerlandaise un pouvoir suffisant pour supplanter le pouvoir seigneurial. De nombreux courants religieux déviant de l'orthodoxie calviniste vont s'y développer (anabaptistes, collégiants, remontrants, mennonites, sociniens, etc.) ; c'est dans cette atmosphère de liberté naissante que l'on voit s'accomplir de nombreux talents artistiques, et notamment ceux de la peinture Hollandaise. Au vu de l'évolution ultérieure du protestantisme, la Réforme fut souvent comprise comme l'affirmation de l'individu au détriment de la communauté. Luther affirmait que personne ne pouvait croire à sa place et que sa conscience était liée seulement à l'Écriture sainte. Mais la Réforme a aussi renforcé la vie communautaire en rejetant les messes privées, en valorisant le chant de l'assemblée et en insistant sur la discipline.

C'est la révolte de la république des Gueux (selon le mot de la régente Marguerite) qui instaurera l'une des premières grandes républiques modernes avant la République anglaise et le premier pays de tolérance où se réfugieront les dissidents de toutes les religions et des croyances persécutées en Europe. Les Provinces unies du XVIIe siècle ont été la terre d'élection et de refuge de Descartes, de Spinoza, de Locke, avant d'accueillir l'exil protestant français après la révocation de l'édit de Nantes. La tolérance a été instituée sur la proclamation de la liberté de conscience et du droit des minorités, même si au XVIIe siècle le synode de Dordrecht (1618-1619) a réservé l'exercice des responsabilités publiques non seulement aux tenants de la religion réformée mais parmi ceux-ci aux seuls gomaristes. Une tradition de l'acceptation de la diversité s'y est donc ancrée. Il faut cependant attendre la fin du XVIIIe siècle et la création de la République batave (1795-1805) pour que catholiques, juifs et protestants non calvinistes se voient accorder des droits civiques à part entière (*Staatsregeling*, 1798). C'est en 1848 que les Pays-Bas consacrent la séparation de l'Église et de l'État, que la Constitution reconnaît l'égalité et la liberté des groupes confessionnels, les principes de liberté religieuse et de liberté de l'enseignement.

En 1917, l'État néerlandais reconnaît la diversité religieuse, politique, philosophique, à travers le système de « pilarisation » (*Verzuiling)*, qui va

caractériser la société néerlandaise jusqu'aux années 1960. À compter de cette date, non seulement l'État reconnaît la diversité religieuse, politique et philosophique, mais il va la cofinancer. Il s'agit d'un « cloisonnement » en piliers (*Zuilens*), correspondant aux différentes familles de pensée religieuses, philosophiques ou politiques. Il existe donc un pilier protestant, un pilier catholique, un pilier social-démocrate (et communiste dans une moindre mesure), et un pilier tantôt qualifié de neutre, tantôt de libéral. Il convient que tout Néerlandais, « du berceau jusqu'à la tombe », puisse naître, grandir, s'épanouir au sein de sa communauté d'origine ou de son pilier. Tous les secteurs de la société – enseignement, syndicats, partis politiques, hôpitaux, médias – sont concernés. La polarisation favorise la notion de groupe et d'identité communautaire au détriment de l'individu.

Ce système est ébranlé dans les années soixante par la contestation estudiantine qui ne veut pas être prisonnière de la famille de pensée des parents et qui les empêche de se marier avec quelqu'un d'un autre pilier. En 1983, la Constitution est révisée dans un sens qui traduit cette évolution : la primauté va à l'individu sans que ce système ait complètement disparu.

Le Royaume-Uni : une conception multiculturaliste de la nation

Le multiculturalisme au Royaume-Uni est au fondement même de la nation. Un modèle qui dans la représentation de la construction de l'histoire nationale a permis d'unir et de faire coexister l'Écosse, le Pays de Galles et dans une certaine mesure l'Irlande du Nord au sein d'un même État et qui dans un deuxième temps a permis d'accueillir à partir des années 1950 les migrants en provenance du *Commonwealth*.

Deux temps forts ont permis d'asseoir le modèle multiculturel britannique.

Si la nation anglaise est l'une des plus anciennes au monde, la nation britannique est très récente. On ne parle véritablement de la nation britannique que depuis l'avènement de l'Empire, moment historique où Écossais, Gallois, Irlandais et naturellement Anglais, côte à côte, lancés à la conquête du monde, se sentaient appartenir à une même nation, au plus grand empire. Chacun mettait de côté ses différences et ses revendications particulières pour cette sorte d'union sacrée au moment fort de l'Empire. Ce moment de l'histoire, l'un des rares avec celui de la Seconde Guerre mondiale, a permis de construire un sentiment d'appartenance à une même nation, la « britannicité ». Auparavant, l'Angleterre avait construit le premier État fort du continent européen capable dès la fin du Moyen Âge de lever des impôts sur tout le territoire et de légiférer avec une loi unique, la *Common Law*, dès le XIVe siècle. Sur la base de cet État fort, ont été institués la *self justice* et la *self administration*, et à l'issue de ses deux révolutions du XVIIe siècle, l'Angleterre a institué le régime politique parlementaire.

Cependant, après la Seconde Guerre mondiale, les diverses nations ont repris chacune leur importance. Le Royaume-Uni a donc choisi de gérer l'unité de son État en conservant la diversité de ses nations. De cette conception d'un État multinational, découlera par la suite, avec l'arrivée de migrants en provenance de l'Empire, un État multiculturel. On retrouve dans le modèle multiculturaliste l'idée de gérer l'unité de l'État avec la pluralité des cultures des

nouveaux arrivants. De nombreux immigrés arrivent en provenance des anciennes colonies de l'Empire, qui comptent des pays d'Afrique noire, dont le Nigeria et l'Afrique du Sud, des pays d'Amérique, dont le Canada, des pays d'Asie, dont Hong Kong, l'Inde, le Pakistan et le Bangladesh, des pays d'Océanie, dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et des Caraïbes. Les ressortissants des anciennes colonies britanniques, regroupées dans le *Commonwealth*, gardaient le titre de « citoyen britannique » qui leur permettait de venir et de travailler librement au Royaume-Uni. La décolonisation ne semble pas avoir généré de traumatisme majeur sous-jacent aux débats relatifs à l'ethnicité et aux discriminations

Contrairement à la France qui, dès avant la Seconde Guerre mondiale, avait déjà connu une forte immigration espagnole, polonaise, italienne, ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que le Royaume-Uni connaît une véritable immigration de masse, en provenance des anciennes colonies. Une immigration qui dans un premier temps reste toute relative puisque, au début des années 1950, les immigrés ne représentent guère plus de 20 000 personnes. Un flux migratoire assez faible pour que les travaillistes de ce pays puissent voter en 1948 le *British National Act*, loi qui définit une règle de citoyenneté impériale accordant le même statut à tous les membres de l'Empire britannique en respectant le droit du sol (principe du *jus soli*). Elle octroie la citoyenneté indistinctement aux personnes nées au Royaume-Uni et dans l'Empire en leur offrant le droit de circuler, de s'installer, de travailler et même de voter sur le sol anglais. Ainsi plus de 800 millions d'individus pouvaient entrer librement et légalement au Royaume-Uni. Dans le contexte d'après-guerre et de la reconstruction, ces nouveaux arrivants sont relativement bien accueillis dans un pays où le besoin de main-d'œuvre est pressant. Ils ne représentent au début des années 1960 que 0,6 % de la population.

À la fin des années 1950, les premières tensions apparaissent entre immigrés et Britanniques de souche dans certains quartiers comme Notting Hill à Londres. L'immigration des ressortissants des pays du *Commonwealth*, dont la circulation était libre jusque-là, est restreinte. Les problèmes économiques rencontrés par le Royaume-Uni au cours de la décennie suivante poussent à mettre en place les premières mesures de restriction de l'immigration. Les habitants du *Commonwealth* ne peuvent plus venir s'installer librement sur le sol britannique.

Les Britanniques sont traditionnellement tolérants envers les manifestations d'appartenance à une autre culture que la leur. Le moment fort de cette tradition britannique se situe dans la seconde moitié du XXe siècle, au moment de la mise en place des lois anti-discrimination et des lois sur l'immigration qui signeront le caractère multiculturel de l'État. Le Gouvernement mène une politique de lutte contre les discriminations qui, contrairement aux politiques françaises, se base sur la reconnaissance des catégories ethniques. L'appartenance ethnique figure ainsi sur les recensements de la population. Une *Commission for Racial Equality* (CRE) lutte contre les discriminations et pour l'intégration des personnes de toutes races. Indépendante du Gouvernement, cette commission favorise la représentation des minorités ethniques dans la vie publique. Elle est destinée à être fusionnée en 2009 avec la nouvelle *Commission for Equality and Human Rights* (CEHR, laquelle vient d'être créée (septembre 2006) et a vocation à traiter de l'ensemble des discriminations, sexuelles, handicap, etc.

Le modèle multiculturaliste fait actuellement l'objet de débats importants au Royaume-Uni. On lui reproche d'entraîner la création de com-

munautés ethniques mal intégrées dans la société, critique renforcée après les attentats de juillet 2005 à Londres dont plusieurs des principaux suspects étaient des citoyens du Royaume-Uni. La ministre des communautés et des collectivités locales, Mme Ruth Kelly, et M. Trevor Philips, ancien président de la Commission pour l'égalité des races, ont mis en doute la pertinence du modèle communautaire en estimant que le Royaume-Uni n'avait pas prêté assez d'attention à l'émergence d'une culture commune.

Un *outsider* : la référence nord-américaine

L'expérience des États-Unis dont la construction en tant que nation a été structurée par le phénomène de l'immigration, fait en référence en matière de gestion de l'immigration comme de traitement de minorités.

La conception américaine de la nation repose sur la fédération des États : l'unité est faite de la pluralité et c'est la pluralité des groupes qui forme l'identité nationale. Cette perception politique permet de concevoir une unité en perpétuelle construction, sur la base d'un projet commun : la Constitution américaine. Spontanément organisée par les *dissenters* religieux ou les groupes d'immigrants, la société civile américaine fait une large place au tissu associatif, aux groupes d'intérêts, aux communautés autant qu'aux individus. Les Américains ont développé le mythe de la création d'un homme nouveau et pour cela, ils s'appuient sur le libre arbitre et la tolérance. L'Amérique précolombienne, comme la majorité des sociétés autochtones, possédait des cultures religieuses aussi riches que diverses, dont il subsiste certains éléments. Mais les Européens qui vinrent s'établir dans le Nouveau Monde y apportèrent leurs propres croyances. En fait, c'est souvent la liberté de pratiquer leur religion que venaient chercher sur ces rives lointaines les nouveaux arrivants. Leurs communautés prospérèrent et la variété des religions qui en est résultée a contribué à la formulation d'un principe unique : l'attachement fondamental au pluralisme et à la liberté de religion.

L'Amérique du Nord devint le refuge de nombreuses communautés religieuses, toutes fortement motivées. Pour certaines, la force même de leurs croyances religieuses limitait leur tolérance envers ceux qui ne partageaient pas leur théologie. Ces communautés exclurent de leurs rangs les dissidents qui se retrouvèrent laissés à eux-mêmes pour élaborer leurs croyances et leurs pratiques. En conséquence, animés par le désir constant de définir les pratiques religieuses personnelles, de nouveaux groupes se formèrent, issus du sol américain, alors que de nouveaux réfugiés débarquaient d'Europe sur les côtes de l'Amérique en quête des mêmes libertés. L'expansion territoriale des États-Unis au cours du XIXe siècle vint ajouter à la nation des terres et des populations française et espagnole. Entre les guerres napoléoniennes et la Première Guerre mondiale, les vagues d'émigration successives conduisirent sur le sol américain des Anglais, des Écossais et des Irlandais, des Italiens et des Grecs, des Allemands et des Polonais, et des Suédois et des Russes.

Le peuplement des États-Unis est indissociable de l'immigration. Depuis le XVIe siècle, date de l'arrivée des premiers colons européens, plus de 50 millions d'immigrants se sont installés aux États-Unis. Jusqu'en 1940, la grande majorité des immigrants venaient d'Europe. Les legs de la conquête

et de l'esclavage sont des éléments importants de la diversité sociologique et démographique des États-Unis. D'abord anglo-saxonne jusqu'aux années 1830, l'immigration s'élargit à partir des années 1840-1850 aux pays de l'Europe méditerranéenne (surtout l'Italie) et de l'Europe centrale. À partir des années 1920, les États-Unis, désireux de mettre un frein à l'immigration non anglo-saxonne, établissent un système de quotas et la crise économique des années 1930 ne fera que renforcer cette tendance. Après la Seconde Guerre mondiale, une nouvelle forme d'immigration se développe avec les réfugiés politiques d'Europe de l'Est, les Cubains anti-castristres (après les années 1960) et des *Boat People* indochinois (après 1974). Depuis le milieu des années 1980, la diversité des États-Unis sur les plans ethnique, racial, culturel et linguistique, est plus grande que jamais. La question noire ne semble plus être aujourd'hui d'actualité, à cause de la montée rapide des autres minorités de couleur. Lors du recensement de 2000, les Noirs comptaient plus de 34 millions de personnes, les Latino-Américains appelés aussi « hispaniques » 38 millions, et les Asiatiques 5 millions, les communautés les plus importantes étant les Vietnamiens et les Cambodgiens.

L'immigration actuelle illustre la souplesse de la structure sociale, culturelle et économique des États-Unis. Déjà en 1957, la Cour suprême des États-Unis avait dénoncé la « ségrégation résidentielle » instaurée en 1948, la ségrégation en matière de justice créée en 1950, la ségrégation dans les transports publics et la ségrégation scolaire. Le mouvement pour les droits civiques conduit par Martin Luther King contre la législation des États américains qui discriminaient les personnes de couleur, pratiquant une politique de ségrégation qui leur interdisait l'accès, non comme individu mais comme membre d'un groupe ethnique, à des écoles, des restaurants, des transports ou à des fonctions publiques, a mené les présidents Kennedy et Johnson à mettre en place une *affirmative action*, ou « action positive ». Celle-ci a octroyé aux membres des groupes ayant connu dans le passé des discriminations à recevoir un traitement préférentiel dans la répartition de certaines ressources. Ont été concernés les Noirs, les Hispaniques et les Américains autochtones, les Asiatiques et les femmes, dans l'emploi, les marchés publics, les universités. Ces individus avaient été discriminés en raison de leur appartenance, on a voulu réparer en attribuant à leurs groupes un traitement meilleur.

Cette politique a néanmoins été infléchie et a dû être abandonnée à partir de l'affaire Allen Bakke qui a éclaté à la faculté de médecine de l'Université de Californie. Rejeté avec des notes meilleures que des étudiants de couleur, Allen Bakke a entamé une action en justice qui invoquait l'égale protection des lois et a abouti en 1978 à un premier avis de la Cour suprême. Après de longues et complexes délibérations, elle conclut que la mise en place d'un quota explicite au bénéfice de certains groupes raciaux constitue une violation du XIVe amendement de la Constitution. L'origine raciale est alors relativisée comme une origine socioprofessionnelle et ce point de vue a été confirmé par une seconde décision de la Cour suprême de 2003.

Après avoir poursuivi pendant près d'un siècle le rêve d'un *Melting Pot* où fusionneraient toutes les langues, toutes les races, toutes les cultures, l'Amérique doit aujourd'hui faire face à une société multiculturelle. Dans son discours à la nation en mai 2006, le président George W. Bush a manifesté son intention de signer un décret favorisant chez les nouveaux arrivants l'apprentissage de l'anglais, des institutions et de l'histoire des États-Unis. Le 18 mai

2006, le Sénat a adopté l'amendement proposé par le républicain James Inhofe qui fait de l'anglais la langue nationale des États-Unis. En conséquence, le Gouvernement américain ou ses représentants devraient s'exprimer en anglais. Et l'acquisition de la nationalité américaine et d'une carte de séjour permanente serait soumise à la bonne connaissance de l'anglais. Pour entrer en vigueur, le projet de loi doit être adopté par la Chambre des représentants. Pour les partisans de l'assimilation, le maintien des cultures et des langues est perçu comme une forme d'atteinte à l'intégrité de la nation définie en tant qu'« anglo-saxonne » et « homogène ». Une politique résolument tournée vers le « tout anglais » est le signe d'un début de changement de la politique linguistique fédérale.

Conclusion

On le voit, cette diversité de traditions historiques interdit de prétendre décalquer les différentes politiques publiques nationales les unes sur les autres. Au moins peut-on dégager des questions communes et des cadres de référence. Et, notamment, comment faire place à l'autre, différent, dans nos sociétés ? Comment, alors, permettre l'expression des différences sans perdre de vue la visée commune ? Comment élaborer des dispositifs, des outils, des techniques qui les rendent supportables ? Comment vivre ensemble dans des sociétés plurielles, composées d'individus et de communautés qui ont une histoire, une identité, des références particulières ? Autour de quelles valeurs communes, et comment élaborer ces valeurs ? Comment prendre en compte le particulier sans renoncer à l'universel ? Car il n'y a, en effet, de citoyenneté que lorsqu'un individu ou un groupe, enraciné dans son identité, ses particularités, accepte aussi de prendre en considération le bien commun. Et c'est précisément la tâche d'aujourd'hui que de penser la représentation d'une diversité parfois conflictuelle, d'assumer les tensions, de prendre en compte les revendications identitaires parfois contradictoires de communautés différentes, bref de reconstruire l'intérêt général et le bien commun en tenant mieux compte de la diversité nouvelle de notre société. Et cela afin d'éviter l'alternative qui pourrait se refermer sur nos démocraties comme un piège mortel : ou bien un universalisme abstrait, uniformisant et réducteur, ou bien une société fragmentée en de multiples communautés, où la défense des différences et des intérêts particuliers prendrait le pas sur toute visée commune. Ce qui implique de regarder l'autre, l'étranger, le différent, non comme une menace, mais comme une ressource et une richesse.

Deuxième avis

Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration

Cet avis a été élaboré à partir des auditions et travaux réalisés, sous la présidence de Mme Blandine Kriegel, présidente du HCI, par Mme Gaye Petek.

M. Benoît Normand, secrétaire général du HCI, assurait la fonction de rapporteur.

Septembre 2006

Introduction

L'accueil des nouveaux immigrés entrant légalement en France constitue sans conteste une phase clé du processus d'intégration. Ce constat, plusieurs de nos partenaires de l'Union européenne l'ont fait au premier rang desquels l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède, qui ont tous mis en œuvre des programmes d'introduction, d'accueil et de première intégration des ressortissants des pays tiers à l'Union. Comme ses voisins, notre pays considère que l'apprentissage de la langue et la connaissance des lois du pays d'accueil sont les conditions minimales d'une intégration réussie. En effet, le « vivre ensemble » ne saurait se résumer à la cohabitation pacifique de communautés diverses, mais suppose une démarche volontariste et le partage de principes fondamentaux, au premier rang desquels les libertés publiques et l'égalité de traitement.

Pour mettre en œuvre cette politique en France, le Comité interministériel à l'intégration du 19 avril 2003 a créé un service public de l'accueil des immigrés géré par une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), et un contrat d'accueil et d'intégration entre l'immigrant et l'État. Désormais, notre pays est passé d'une situation d'anonymat réciproque à une situation d'obligations respectives. L'État s'engage à fournir une formation civique et une formation linguistique ainsi qu'une session d'information sur la vie en France et, le cas échéant, un suivi social spécialisé et un bilan de compétences professionnelles. Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement. En contrepartie, l'étranger souhaitant s'installer durablement dans notre pays s'engage à suivre l'ensemble de ces formations. Le respect du contrat peut conditionner la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour et, à terme, l'accès à la citoyenneté par naturalisation.

Après une phase d'expérimentation, le contrat d'accueil et d'intégration a été inscrit dans la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, afin d'être proposé à l'ensemble des nouveaux immigrés au premier janvier 2006 (soit environ 100 000 personnes admises au séjour au titre de l'asile, du mariage, du travail, pour raison familiale, médicale, à l'exception des étudiants).

Enfin, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a fait du respect du contrat d'accueil et d'intégration un élément pris en compte lors du premier renouvellement de la carte de séjour, et pour la délivrance de la première carte de résident de long séjour. Le Haut Conseil à l'intégration souhaite, à cet égard, que le décret en Conseil d'État qui fixe notamment la durée du contrat d'accueil et d'intégration, ses conditions de renouvellement, les actions prévues par le contrat, les conditions de suivi et de validation de ces actions, soit pris sans délai.

Le Haut Conseil, qui avait préconisé dans son rapport annuel pour 2001 la création d'une « agence nationale de l'accueil chargée de conclure un contrat individuel d'intégration », a très tôt été associé à l'élaboration du contrat d'accueil et d'intégration. Il a ainsi rendu un avis, en avril 2003, sur les principes d'un tel contrat s'inscrivant dans le contrat social républicain, et profondément remanié le cahier des charges de la formation civique.

C'est pourquoi, à la suite de la période d'expérimentation et de généralisation du dispositif d'accueil, d'une part, et de son inscription dans les deux textes législatifs visés ci-dessus, d'autre part, M. le Premier ministre a, par lettre du 15 mai 2006, estimé qu'il convenait de continuer « à réfléchir pour améliorer le contrat d'accueil et d'intégration. [Il a souhaité] que le Haut Conseil à l'intégration travaille sur cette question notamment pour développer la formation civique sur les droits des femmes et l'Union européenne ».

Ce travail a été entrepris par le Haut Conseil au moyen d'auditions (voir annexe 1) et en prenant appui sur une évaluation du contrat d'accueil et d'intégration, réalisée par Mme Gaye Petek, directrice de l'association « ELELE, migrations et cultures de Turquie », mais également membre du Haut Conseil, à la demande de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité (rapport remis en février 2006).

Ce travail d'analyse et de propositions a porté dans un premier temps sur le contenu des formations civiques et du module « Vivre en France », à la lumière notamment d'expériences européennes. Une attention toute particulière a été apportée à la rédaction du support pédagogique de la formation civique (joint également en annexe 2), en collaboration avec la Direction de la population et des migrations du ministère chargé des Affaires sociales pour ce qui concerne les droits des femmes et l'Union européenne. C'est à dessein que les formations linguistiques ont été écartées du présent avis en ce qu'elles constituent un sujet très technique en soi, et qui a fait l'objet d'un remarquable travail du Sénat, en septembre 2005, sur « la formation des étrangers à la langue du pays d'accueil [1] ».

Le Haut Conseil s'est attaché, dans un second temps, à examiner l'organisation des formations civiques et « Vivre en France » qui, lors de la période d'expérimentation du contrat d'accueil et d'intégration, a posé nombre de difficultés, particulièrement en matière d'interprétariat. Il s'est donc interrogé sur les moyens de contribuer à une meilleure insertion de ces deux journées de formation, si importantes à ses yeux, dans le processus de première intégration des étrangers en France.

Contenu des formations

Une singularité française : la place de la formation civique

La place de la formation civique dans l'ensemble des formations destinées aux nouveaux migrants constitue une particularité française. Comme le Haut Conseil l'avait d'ailleurs souhaité dans son avis de 2003 précité, cette formation constitue en effet un pilier du dispositif. Ainsi, la formation civique

1. Les documents de travail du Sénat, série Législation comparée.

est obligatoire. Elle intervient très rapidement après la signature du contrat d'accueil et d'intégration, le plus souvent dans le mois qui suit. Le fait qu'un tiers des migrants n'ait pas une compréhension suffisante de notre langue et que les formations linguistiques n'aient pas commencé n'ont pas remis en cause la place de la formation civique. Le Haut Conseil à l'intégration estime, en effet, que le niveau de connaissance de la langue française requis par l'attestation ministérielle de connaissance de la langue (AMCL) est nettement insuffisant pour imaginer que cette prestation soit reculée dans le temps et n'intervienne qu'après la formation linguistique. Se sont alors posées des questions d'interprétariat que le Haut Conseil examinera ultérieurement.

Au regard des exemples des pays de l'Union européenne, il apparaît que la France est le seul pays à n'avoir pas choisi d'intégrer cette formation au sein de la formation linguistique comme au Danemark, ou à son terme, comme en Allemagne.

Le Haut Conseil partage le choix fait par le Gouvernement d'inscrire la formation civique très en amont du processus de première intégration. Elle doit constituer un moment privilégié d'apprentissage des principes régissant la République française. La formation civique est un instrument d'accès à plus ou moins long terme à la citoyenneté. En outre, cette formation ne se réduit pas à une simple présentation du mode de vie, comme en Suède où elle est intégrée dans la formation linguistique avec le but premier de faciliter l'intégration professionnelle.

Cependant, le Haut Conseil relève un paradoxe entre cette place privilégiée réservée à la formation civique dans notre pays et ses modalités de mise en œuvre. En effet, la formation civique apparaît trop dense. Elle ne dure que six heures, alors qu'elle est de vingt heures au Danemark et de trente heures en Allemagne, pour ne prendre que ces deux exemples. Enfin, notre pays a fait le choix de distinguer deux modules de deux fois six heures : une formation civique, d'une part, et une formation « Vivre en France » à vocation pratique, d'autre part, qui, dans leurs contenus, présentent des redondances, aggravées par le fait que ces formations sont assurées par des organismes différents.

Dans cette situation, le Haut Conseil préconise de regrouper, à terme, la formation civique, en maintenant sa spécificité, avec la présentation pratique du « Vivre en France » (complétées, nous le verrons ultérieurement par une présentation de la culture française) pour passer à trois journées, soit dix-huit heures de formation réalisée par un seul formateur après attribution d'un seul marché. Ces journées pourraient être consécutives ou séparées d'une semaine.

Dans l'immédiat, le Haut Conseil formule les propositions ci-après.

La formation civique

La loi commune

Le Haut Conseil à l'intégration rappelle les principes dégagés de son avis de 2003 et particulièrement l'écueil que l'on peut rencontrer lors de l'élaboration d'un programme de formation civique qui consiste à confondre le

registre du droit et de la morale. C'est le cas lorsqu'on utilise « 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 d'« obligation », sans s'aviser qu'il existe une différence considérable entre le domaine du droit et celui de la morale ». Aussi, lors du travail de réécriture du support pédagogique de formation civique, le Haut Conseil a-t-il veillé tout particulièrement à gommer certaines expressions d'ordre moral qui subsistaient dans ce document.

De même, le Haut Conseil considère que seule la loi commune, autrement dit la Constitution, doit être enseignée aux nouveaux arrivants à l'exception de toute conception moralisante. Aussi, n'a-t-il pas modifié le plan retenu pour la formation civique qui traite dans cet ordre : des symboles de la République, des principes de la République, des institutions de la République et des droits de l'homme.

Par ailleurs, un travail de réécriture plus conséquent a été entrepris, en liaison avec la Direction de la population et des migrations, mais également le Service du droit des femmes, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANSCEC), sur le chapitre concernant l'histoire de France et, conformément aux vœux de Monsieur le Premier ministre, sur toutes les rubriques relatives aux droits des femmes. En outre, a été rédigé un chapitre nouveau sur la France dans l'Europe. Parallèlement, un effort a été réalisé pour compléter l'iconographie.

L'histoire de France

Lors des auditions organisées par le Haut Conseil, la majorité des intervenants a souligné l'importance du chapitre consacré à l'histoire de France tout en en soulignant ses insuffisances. Il s'agit en effet pour eux d'un préalable indispensable à l'exposé des principes de notre République, préalable qui tend à démontrer que, comme pour toute société, l'affirmation des droits de l'homme et du citoyen résulte d'une longue évolution historique. C'est particulièrement le cas pour l'égalité entre homme et femme. De même, ce rappel historique permet d'expliquer plus aisément certains principes spécifiques à notre pays, comme la laïcité, qui sont repris ultérieurement dans le module et qui soulèvent immanquablement des questions.

Ce chapitre historique a été réécrit afin de mieux souligner les étapes essentielles de l'histoire de France, au travers de la construction de l'État nation, dégageant lentement les principes fondamentaux de notre droit qui sont aujourd'hui ceux de la République française.

Les droits des femmes

Au sein du chapitre consacré aux droits de l'homme du support pédagogique de la formation civique, la rubrique « égalité » a été assez largement réécrite dans un but plus pédagogique, après trois années d'expérience du contrat d'accueil et d'intégration, mais également complétée, afin, plus particu-

lièrement, de tenir compte de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

Le Haut Conseil se félicite aussi de pouvoir contribuer à la communication, auprès de ce public, des mesures prévues par la loi visée ci-dessus qu'il avait appelée de ses vœux dans son avis de 2003 sur « les droits civils des femmes issues de l'immigration ».

Cette réécriture comprend, d'une part, le rappel des droits des femmes dans le cadre de la vie sociale, conjugale, familiale et professionnelle, et plus particulièrement l'âge nubile qui est désormais de 18 ans, ou le respect mutuel entre époux, et d'autre part, les interdictions et sanctions relatives aux violences au sein du couple ou envers les enfants, au premier rang desquelles les mutilations sexuelles sur les mineurs, même commises à l'étranger, ou encore l'état de polygamie.

Néanmoins, le Haut Conseil tient à faire part d'une préoccupation, certes valable pour toutes les prestations du contrat d'accueil et d'intégration, mais très significative pour la formation civique, qu'est l'absence de la personne malgré le caractère obligatoire de cette formation. Il n'est pas rare que le conjoint rejoignant, femme ou homme, subisse une pression familiale forte, quelquefois avec violence, afin de ne pas suivre cette formation. Cette situation a été soulignée encore dernièrement dans le rapport de Madame Gaye Petek précité : « Une bru qui a été choisie par sa belle-mère et qui a des velléités à faire montre d'autonomie, un homme que son épouse n'a pas choisi mais qu'elle a accepté pour éviter les conflits avec sa famille, sont des personnes pour lesquelles (en cas d'absence à la formation civique obligatoire) la menace à la carte de séjour n'a pas de poids. »

Le Haut Conseil indique qu'en Suède comme aux Pays-Bas, l'accès aux prestations sociales est conditionné par le suivi des cours de langue. Aussi souhaite-t-il que soit envisagée une sanction liée au séjour ou aux droits sociaux des personnes qui ont réalisé le regroupement familial.

L'Union européenne

Pour ce qui concerne l'Union européenne, elle ne figurait, dans le précédent support pédagogique de la formation civique, que sous l'angle géographique avec deux cartes représentant l'Union européenne avec quinze pays membres, puis vingt-cinq depuis le 1er mai 2004. Un chapitre a donc été créé, conformément au souhait exprimé par Monsieur le Premier ministre, qui reprend les mêmes rubriques que pour la France, c'est-à-dire : les institutions de l'Union, la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, les symboles de l'Union européenne et les dates clés de la construction de l'Europe.

Il est observé qu'a été créée une rubrique particulière relative à la liberté de circulation et à la reconnaissance des diplômes étrangers des ressortissants des pays tiers à l'Union européenne installés régulièrement dans un pays membre. En effet, il ressort des comptes rendus des formations depuis 2003 que cette question est majoritairement posée, ainsi que celle de l'accès à la nationalité française (ce dernier point était déjà traité par le précédent support pédago-

gique et est actualisé au vu de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration).

Enfin, le Haut Conseil à l'intégration s'est posé la question de la place de ce nouveau chapitre au sein du support pédagogique. Il n'a pas souhaité l'introduire au début dans une logique géographique, la France s'inscrivant dans l'espace européen, mais a retenu une logique historique et chronologique, la constitution de l'État nation précédant la construction et l'intégration européenne.

Cependant, la journée de formation civique étant lourde, l'attention des participants est forcément moindre en fin de programme. Or, l'allongement de la fiche sur l'Europe rendra la fin de la formation consacrée à l'intégration en France moins efficace. Aussi, le HCI suggère-t-il que figure en prologue du module de formation civique la définition des principes de la politique d'intégration en France et que l'on termine par la fiche de « bienvenue » avec une phrase de rappel sur le « vivre ensemble ».

Le module « Vivre en France »

Un contenu variable

S 'agissant du module de formation « Vivre en France », qui s'organise sur une journée de six heures, il comprend un tronc commun de formation le matin, et une formation l'après-midi autour de deux thèmes au choix sur les quatre prévus : emploi, logement, santé et école.

Comme nous l'avons noté précédemment, le tronc commun comportait de nombreuses redites de la formation civique (organisation des services publics de proximité, fiscalité par exemple) qui ne figurent désormais que dans le module « Vivre en France », lui-même allégé des redondances sur les institutions de l'État. À terme, comme nous l'avons déjà indiqué, le Haut Conseil est favorable à la création d'un seul module de formation, ce qui évitera à l'avenir les redondances. Un seul module de formation civique et pratique aurait un autre avantage. Il apparaît en effet que les thèmes choisis l'après-midi par les nouveaux immigrés sont principalement le logement et l'emploi, compte tenu des préoccupations immédiates. Or, le Haut Conseil souhaite que l'ensemble des thèmes précités soit abordé. Il note, en outre, qu'il est pratiquement très difficile d'organiser des interventions d'organismes extérieurs (ANPE ou Caisse de sécurité sociale, par exemple) si les choix de formation sont faits le matin pour l'après-midi.

Par ailleurs, à l'occasion des auditions par le Haut Conseil, il est apparu une demande récurrente des bénéficiaires de formation sur le droit des étrangers, particulièrement au regard du séjour en France et au sein de l'Union européenne et sur l'accès à la nationalité. Une telle formation trouverait légitimement sa place au sein du module « Vivre en France », en reprenant notamment certaines informations de la formation civique.

Enfin, le Haut Conseil renouvelle sa préconisation de rendre obligatoire le module de formation « Vivre en France » avant même un possible regroupement avec la formation civique. Trop de migrants conçoivent cette formation

comme une redite de la formation civique sous un angle plus pratique. Le Haut Conseil observe, d'une part, qu'il n'est pas possible de mobiliser les formateurs, et *a fortiori* des intervenants extérieurs lorsqu'il n'y a, par exemple, que deux personnes présentes sur quinze inscriptions. D'autre part, malgré l'insistance des auditeurs sociaux de l'ANAEM lors du pré-accueil sur ses plates-formes, ce sont bien souvent les personnes qui en ont le moins besoin (francophones, régularisés après plusieurs années en France) qui participent à ce module.

La culture française

Le Haut Conseil à l'intégration a été surpris de constater que le module de formation « Vivre en France » manquait cruellement de références à la culture française.

Il partage pleinement le constat exprimé par Madame Gaye Petek dans son rapport précité : « Le rôle de la culture comme lien privilégié du «vivre ensemble» est connu et reconnu mais cette composante reste, depuis des décennies, la parente pauvre de tous les dispositifs publics d'intégration. On a trop longtemps ignoré ce facteur en le déléguant à la seule compétence scolaire, sans penser que les adultes éduqués dans d'autres sphères culturelles en étaient par nature exclus. Ces derniers possèdent, en effet, d'autres références culturelles, au mieux ils ne connaissent pas la culture française et au pire ils en ont des représentations erronées, voire négatives. La France, aux yeux du nouvel arrivant, ne doit pas rester un territoire anonyme. Parler des droits et devoirs est certes primordial, mais il faut aussi donner « le goût » de la France. C'est à cette seule condition qu'on la fera apprécier et aimer, donc que l'on réussira à faire, que l'intégration devienne une aspiration au-delà d'être une exigence. »

Aussi, le Haut Conseil à l'intégration préconise-t-il que le module « Vivre en France » soit enrichi par un apport sur la culture française. Il souhaite, par ailleurs, que soit sollicité le ministère de la Culture afin que soit établie une brochure attrayante sur la culture française adaptée au public des immigrés primo-arrivants.

Il suggère, en outre, que les collectivités territoriales s'emparent de ce sujet afin de proposer aux nouveaux arrivants des brochures sur l'histoire, le patrimoine, les spécificités culturelles régionales. Un tel document pourrait être offert lors d'un accueil collectif de « bienvenue » organisé dans les mairies (des dispositifs d'accueil de cette sorte existent dans certaines mairies, qui se sont parfois dotées d'un service spécifique pour les nouveaux arrivants ou encore de parrains, voire de bénévoles pour leur présenter et faire visiter la ville).

Organisation des formations

Depuis le début de l'expérimentation du contrat d'accueil et d'intégration dans douze départements en juillet 2003, puis dans vingt-quatre à compter de janvier 2004, et enfin la décision de sa généralisation par la loi du

18 janvier 2005 précitée, le dispositif n'a cessé de monter en puissance. Fin 2005, soixante et un départements sont concernés par ce contrat, représentant 89,2 % de la population de métropole susceptibles d'en bénéficier. Ce sont ainsi 71 747 personnes qui se sont vu proposer le contrat et 66 450 qui l'ont signé, représentant plus de 120 nationalités (source : ANAEM, bilan de l'année 2005). À la fin du premier trimestre 2006, la totalité des départements métropolitains étaient en mesure de proposer aux nouveaux immigrés dans notre pays un contrat d'accueil et d'intégration.

Alors que les prémices d'une politique d'accueil des nouveaux immigrés en France existaient depuis le début des années 1990, sans jamais aboutir à un dispositif général applicable à tous les primo-arrivants, le Gouvernement a fait le choix, en 2003, de privilégier une « logique quantitative », avec la création d'un service public de l'accueil sur l'ensemble du territoire, disposant des plates-formes d'accueil de l'ANAEM, et de la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration garantissant une égalité des droits à la formation, même si celle-ci reste encore limitée, pour l'essentiel, aux formations civique et linguistique.

Le Haut Conseil à l'intégration partage cette approche sans laquelle la politique d'accueil serait allée d'expérimentation en expérimentation, sans jamais aboutir à un dispositif général. Cependant, il considère que la réussite de la politique d'accueil dépend désormais d'éléments qualitatifs afin d'optimiser son impact sur les nouveaux immigrés, et de rendre le contrat d'accueil et d'intégration attractif, voire indispensable aux intéressés.

Par ailleurs, à l'occasion des auditions d'organismes de formation par le Haut Conseil, il est apparu que les nouveaux marchés publics ont fait passer de vingt-cinq à trente le nombre de personnes prises en charge pour une journée de formation civique ou « Vivre en France ». Ce nombre est manifestement excessif et ne permet pas une formation de qualité.

De même, bien qu'il n'ignore rien du coût de ces formations, le Haut Conseil souhaite qu'à titre expérimental, ces formations puissent bénéficier à des auditeurs libres, particulièrement les demandeurs de notre nationalité qui préparent leur entretien d'évaluation de leurs connaissances suffisantes « des droits et des devoirs conférés par la nationalité française » (article 21-24 du Code civil). Cependant, ces personnes pourraient participer sans pouvoir néanmoins intervenir, compte tenu du fait que leurs préoccupations sont le plus souvent très éloignées de celles des primo-arrivants.

Formation des intervenants de l'accueil

Dans son avis de 2003 relatif à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration, le Haut Conseil avait souhaité attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'importance de la formation des différents intervenants, qu'ils soient auditeurs sociaux sur les plates-formes de l'Office des migrations internationales (OMI), devenu ANAEM, formateurs associatifs ou encore assistants sociaux chargés du suivi social spécialisé. Le Haut Conseil observe qu'un travail a été engagé sur une meilleure connaissance des publics et la qualité de la présenta-

tion des dispositifs d'accueil et de formation au travers du contrat d'accueil et d'intégration.

Néanmoins, nombre d'organismes chargés de la formation civique et du module « Vivre en France » notent une large incompréhension des étrangers sur le sens de ces formations et des observations récurrentes sur leur double emploi apparent.

Le Haut Conseil rappelle l'importance toute particulière de la présentation du dispositif du contrat d'accueil et d'intégration aux nouveaux immigrés en France au moyen d'un exposé liminaire et d'un film présentés sur les plates-formes d'accueil de l'ANAEM. Dans ce cadre, le sens des formations civiques et « Vivre en France » doit être mieux explicité, la connaissance et le respect des lois communes du pays d'accueil étant la première condition d'intégration. Plus généralement, le Haut Conseil recommande la mise en place d'une formation continue des auditeurs sociaux de l'ANAEM afin qu'ils se sentent investis d'un message fort promouvant la démarche de contractualisation, gage de réussite individuelle et familiale des intéressés au travers de leur bonne intégration dans notre pays.

Interprétariat et traduction

Afin que les primo-arrivants soient en mesure de comprendre toute la portée du contrat d'accueil et d'intégration, et qu'il fasse l'objet d'une adhésion libre et éclairée, il est nécessaire qu'une rationalisation soit entreprise en matière d'interprétariat. Le « public cible » le plus important est en effet celui des non-francophones, qui connaît le moins la société française.

D'ores et déjà, le Haut Conseil note, sur nombre de plates-formes de l'ANAEM, une pratique qui vise à regrouper les personnes d'une même langue afin de faciliter l'organisation de l'interprétariat. Cependant, en l'absence d'instructions claires, il peut arriver qu'un groupe soit presque homogène d'un point de vue linguistique mais que l'animateur soit tout de même obligé de faire la formation en français et d'attendre la traduction de l'interprète. Aussi, le Haut Conseil souhaite que l'effort d'homogénéisation linguistique des groupes convoqués sur les plates-formes d'accueil soit poursuivi.

En ce qui concerne, plus particulièrement la formation civique, qui est réalisée peu après la signature du contrat, la composition de groupes sans considération de leur dimension linguistique rend très difficile son déroulement. Le Haut Conseil partage l'analyse de Madame Gaye Petek dans son rapport précité : « L'interprétariat pour cette prestation est un non-sens. Le module est long (six heures suffisent juste dans une langue, l'interprète – voire deux interprètes travaillant par chuchotement – perturbe le groupe et diminue le temps d'autant) et il est complexe. L'interprétariat séquentiel n'est jamais utilisé car trop long... [En outre], l'hétérogénéité des publics nécessite des reprises, une attention vigilante aux incompréhensions de certains participants, une interactivité du groupe. Ceci ne peut se faire que dans une seule langue. »

Le Haut Conseil note que les primo-arrivants ont été reçus dans notre langue avec un interprète sur les plates-formes de l'ANAEM et le seront

pour le module « Vivre en France ». Compte tenu de l'importance qu'il attache à la formation civique, et par là même de l'importance qu'il donne à sa bonne compréhension, le Haut Conseil préconise de constituer, à cette occasion, des groupes monolingues, en prévoyant, pour les non-francophones, cette exigence de formation directe en langue étrangère dans les marchés publics de formation civique du contrat d'accueil et d'intégration, à l'exception des langues rares. Il souhaite, enfin, la traduction des documents d'information civique en une douzaine de langues le plus souvent rencontrées afin de s'assurer de la compréhension pleine et entière, par les intéressés, de leurs droits et obligations dans notre pays.

Fin des formations et suivi

Le Haut Conseil à l'intégration souhaite insister sur un élément qualitatif auquel il tient tout particulièrement ; il s'agit du suivi du contrat d'accueil et d'intégration. La mise en œuvre d'un service public de l'accueil dans notre pays, en à peine trois années, s'est faite parfois au détriment des liens entre les différents opérateurs et d'un suivi social des personnes intéressées.

Plusieurs opérateurs ont indiqué avoir introduit un questionnaire très bref afin d'évaluer, auprès des participants, si les formations répondent à leur attente, les difficultés rencontrées et les observations et suggestions relatives aux conditions matérielles de ces formations. Le Haut Conseil préconise, à titre expérimental, que soit établi par l'ANAEM, en lien avec des opérateurs, un questionnaire d'évaluation de fin de formation civique destiné aux primo-arrivants. Ces évaluations devraient faire l'objet d'une analyse fine en fin de semestre ou d'année.

Par ailleurs, le Haut Conseil a constaté un certain isolement, au sein de l'ANAEM, de la fonction de suivi social spécialisé géré par les assistantes sociales. Or, cette fonction sociale répond à un souhait, exprimé par le Gouvernement dès la création du contrat d'accueil et d'intégration, de disposer d'un service étoffé dans ce domaine répondant à des qualifications et des obligations professionnelles spécifiques telles que la confidentialité.

Il demeure, en outre, que l'entretien individuel effectué par l'auditeur de l'ANAEM est avant tout administratif plutôt que « social ». Aussi, le Haut Conseil souhaite que les compétences du service social de l'ANAEM ne soient pas réservées aux seules personnes socialement fragilisées (6 % des primo-arrivants). Il considère qu'il serait opportun d'adresser au service social les personnes présentant des « risques » en matière d'intégration au regard de leur méconnaissance de la société française ou de leur environnement familial et communautaire. Il préconise également, d'une part, que la totalité des organismes de formations puissent signaler les situations sociales difficiles, ce qui n'est pas le cas, de fait, aujourd'hui, et d'autre part, de créer des relations durables avec les travailleurs sociaux des conseils généraux et des municipalités, et les associations qui proposent des activités d'insertion sociale et culturelle, des cours de langues ou des ateliers périscolaires. En effet, le Haut Conseil estime incontournable qu'un lien étroit soit tissé avec les acteurs du droit commun puisque le contrat d'accueil et d'intégration a vocation à se terminer, au plus tard, deux ans après sa signature.

Enfin, pour illustrer cette préconisation, et comme il l'avait déjà souligné dans son avis de 2003, le Haut Conseil rappelle l'importance de la sensibilisation et de la formation de tous les intervenants à la problématique générale des violences faites aux femmes. Ceux-ci doivent être en mesure d'orienter ces personnes vers le suivi social spécialisé de l'ANAEM.

Le présent avis comprend, en annexe, le support pédagogique actualisé de la formation civique particulièrement sur les droits des femmes et l'Union européenne, comme l'a demandé Monsieur le Premier ministre dans sa lettre adressée au Haut Conseil à l'intégration du 15 mai 2006.

Le Haut Conseil a souhaité, alors que le service public de l'accueil des primo-arrivants est généralisé et pérennisé, mettre l'accent sur les aspects qualitatifs du contrat d'accueil et d'intégration. Il a, en effet, la conviction que cette nouvelle politique doit contribuer, de façon décisive, à susciter l'envie de vivre ensemble, en France, dès lors que les immigrés, venus majoritairement dans un cadre familial, ont vocation à acquérir la nationalité française. Tel est, selon lui, l'enjeu de cohésion nationale auquel répond modestement le présent avis.

Rappel des préconisations

Le Haut Conseil à l'intégration souhaite que le décret en Conseil d'État qui fixe notamment la durée du contrat d'accueil et d'intégration, ses conditions de renouvellement, les actions prévues par le contrat et les conditions de suivi soit pris sans délai.

Le Haut Conseil préconise de regrouper, à terme, la formation civique – en maintenant sa spécificité – avec la présentation pratique du « Vivre en France » (complétées par une présentation de la culture française) pour passer à trois journées, soit dix-huit heures de formation réalisée par un seul formateur après attribution d'un seul marché.

Le Haut Conseil indique qu'en Suède comme aux Pays-Bas, l'accès aux prestations sociales est conditionné par le suivi des cours de langue. Aussi souhaite-t-il que soit envisagée une sanction liée au séjour ou aux droits sociaux des personnes qui ont réalisé le regroupement familial.

Le Haut Conseil propose de rendre obligatoire le module de formation « Vivre en France » avant même un possible regroupement avec la formation civique.

Le Haut Conseil à l'intégration préconise que le module « Vivre en France » soit enrichi par un apport sur la culture française. Il souhaite, par ailleurs, que soit sollicité le ministère de la Culture afin que soit établie une brochure attrayante sur la culture française adaptée au public des immigrés primo-arrivants.

Le Haut Conseil souhaite qu'à titre expérimental, la formation civique puisse bénéficier à des auditeurs libres, particulièrement les demandeurs de

notre nationalité, qui préparent leur entretien d'évaluation de leurs connaissances suffisantes « des droits et devoirs conférés par la nationalité française » (article 21-24 du Code civil).

Le Haut Conseil rappelle l'importance toute particulière de la présentation du dispositif du contrat d'accueil et d'intégration aux nouveaux immigrés en France au moyen d'un exposé liminaire et d'un film présentés sur les plates-formes d'accueil de l'ANAEM. Dans ce cadre, le sens des formations civiques et « Vivre en France » doit être mieux explicité, la connaissance et le respect des lois communes du pays d'accueil étant la première condition d'intégration. Plus généralement, le Haut Conseil recommande la mise en place d'une formation continue des auditeurs sociaux de l'ANAEM afin qu'ils se sentent investis d'un message fort promouvant la démarche de contractualisation, gage de réussite individuelle et familiale des intéressés au travers de leur bonne intégration dans notre pays.

Le Haut Conseil souhaite que l'effort d'homogénéisation linguistique des groupes convoqués sur les plates-formes d'accueil soit poursuivi.

Compte tenu de l'importance qu'il attache à la formation civique, et par là même de l'importance qu'il donne à sa bonne compréhension, le Haut Conseil préconise de constituer, à cette occasion, des groupes monolingues, en prévoyant, pour les non-francophones, cette exigence de formation directe en langue étrangère dans les marchés publics de formation civique du contrat d'accueil et d'intégration, à l'exception des langues rares. Il souhaite, enfin, la traduction des documents d'information civique en une douzaine de langues le plus souvent rencontrées afin de s'assurer de la compréhension pleine et entière, par les intéressés, de leurs droits et obligations dans notre pays.

Le Haut Conseil préconise, à titre expérimental, que soit établi par l'ANAEM, en lien avec des opérateurs, un questionnaire d'évaluation de fin de formation civique destiné aux primo-arrivants.

Le Haut Conseil souhaite que les compétences du service social de l'ANAEM ne soient pas réservées aux seules personnes socialement fragilisées (6 % des primo-arrivants). Il considère qu'il serait opportun d'adresser au service social les personnes présentant des « risques » en matière d'intégration au regard de leur méconnaissance de la société française ou de leur environnement familial et communautaire. Il préconise également, d'une part, que la totalité des organismes de formations puissent signaler les situations sociales difficiles, ce qui n'est pas le cas, de fait, aujourd'hui, et d'autre part, de créer des relations durables avec les travailleurs sociaux des conseils généraux et des municipalités, et les associations qui proposent des activités d'insertion sociale et culturelle, des cours de langues ou des ateliers périscolaires. En effet, le Haut Conseil estime incontournable qu'un lien étroit soit tissé avec les acteurs du droit commun puisque le contrat d'accueil et d'intégration a vocation à se terminer, au plus tard, deux ans après sa signature.

Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées

M. Ouramdane Abdat, directeur territorial (départements 78, 92, 95) de Solidarité et jalons pour le travail (SJT)

Mme Suzel Anstett, responsable du Centre d'information et de documentation de la DPM

M. Christian Arnaud, directeur Inter Service migrant – Corum

Mme Marie-Claude Blanc, ANAEM, directrice générale adjointe

M. Jean-Claude Cadenet, DPM, sous-direction de la définition des politiques d'intégration, chef du bureau de l'action sociale, culturelle, territoriale et des politiques d'accueil et intégration

Mme Henocque, directrice adjointe chargée de l'action sociale, ASSFAM

Mme Émilie Heyraud, Service du droit des femmes et de l'égalité (SDFE), ministère des Affaires familiales

Mme Malika Kateb, directrice de l'association SJT

M. Jean-Marie Lagrange, DPM, chargé de mission

M. Laruelle, directeur ASSFAM

Mme Marie-Thérèse Leblanc, ANAEM

Mme Michèle Mendoza, DPM

Mme Louisa Moussaoui, ISM – Corum

Mme Valérie Rouesne, ANAEM

M. Aziz Tabouri, directeur adjoint Inter Service migrant, Paris Interprétariat

Mme Brigitte Theveneau, ANCSEC (FASILD), directrice de l'accueil des primo-arrivants

Mme Arlette Vialle, ANAEM, directrice des activités en France

M. Alexandre Viscontini, DPM

Annexe 2 : Support pédagogique actualisé de la formation civique

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Direction de la population et des migrations

Contrat d'accueil et d'intégration

Formation civique

Formation civique

- Bienvenue en France
- Histoire
- Les symboles de la République
- Les principes de la République
- Les institutions de la République
- Les droits de l'Homme : Textes fondamentaux Liberté - Égalité - Fraternité - Solidarité
- Accès à la nationalité française et citoyenneté
- La France dans l'Europe

La France

Superficie : **544 435 km²**

Population : **62 000 000 habitants**

Langue officielle : **le français**

Capitale : **PARIS**

Monnaie : **Euro (€)**

Histoire

La France est une nation ancienne, marquée par une histoire riche de contrastes qui ont façonné ses principes et sa culture.

Des **monuments** jalonnent son territoire :
mégalithes aussi anciens que les pyramides d'Égypte,
bâtiments romains, forteresses du moyen-âge, **cathédrales**,
châteaux royaux tel celui de Versailles,
et ouvrages de grands ingénieurs
des 19ème et 20ème siècles.

Des **édifices et des lieux** célèbrent ses moments victorieux ou douloureux
(monuments aux morts, cimetières de la 1re guerre mondiale,
plages du débarquement de 1944).

Des **institutions** l'organisent (Présidence de la République, Assemblée Nationale, Sénat, Préfectures, Mairies).

Ces témoignages et ces institutions sont l'héritage de son passé.

Histoire

La France, située géographiquement à l'Ouest de l'Europe a été de tout temps une terre de passage, de mélange de populations venues de toute l'Europe.

A l'origine (300 ans avant JC), **la Gaule** est constituée d'un peuple d'agriculteurs, d'éleveurs et de marins.

Les Romains envahissent la Gaule et développent les villes (Lutétia ancienne Paris, Lugdunum ancienne Lyon), les voies rapides, les aqueducs, les théâtres...) et créent les bases d 'une citoyenneté commune régie par un droit écrit et codifié.

Histoire

A partir du **Moyen-âge**, les royaumes qui composent l'actuel territoire de la France commencent à s'unifier. De Clovis à Louis XVI en passant par Charlemagne, Hugues Capet, Henri IV, Louis XIV (le roi soleil), l'Etat édifie la Nation française.

A la **Renaissance, François 1er impose l'usage du français dans les actes officiels (ordonnance de Villers-Cotterêts, 1539)** au lieu du latin.

Au **16ème siècle**, la France est touchée par les guerres de religion qui divisent catholiques et protestants. Rendu par Henri IV en 1598, **l'édit de Nantes** met fin en France aux guerres de religion et instaure un régime de tolérance religieuse.

Le territoire national de la France est à peu près constitué dès le **18ème siècle** (à l'exception de Nice et de la Savoie).

Histoire

La révolution de 1789
Sous l'Ancien régime, les Français sont organisés en ordres distincts : la noblesse, le clergé et le tiers-état. Ils ne connaissent pas l'égalité devant l'impôt et devant la loi. Ceux qui n'appartiennent pas à la noblesse ne
peuvent exercer de grandes responsabilités.

La Liberté guidant le peuple
Eugène Delacroix
Musée du Louvre

La révolution de 1789 abolit définitivement les privilèges, unifie le territoire (création des départements) et proclame les droits de l'Homme et du citoyen.
C'est de la révolution de 1789 que sont issus les principes de la République.

Histoire

L'installation progressive de la République

Le régime républicain finit par s'imposer au **19ème siècle**, après le Consulat et le Premier empire (Napoléon Bonaparte, 1799-1815) , la Restauration, la IIème République (1848-1852), le Second empire (Napoléon III, 1852-1870). Installée de fait à la chute de Napoléon III, la République est définitivement proclamée en 1875.

La deuxième moitié du 19ème siècle est l'époque de la révolution industrielle et des combats pour les libertés et les droits sociaux :
1849 : droit de vote universel (mais uniquement masculin…) ;
1884 : Jules Ferry rend l'école gratuite et obligatoire;
1901 : liberté d'association.

Mais aussi celle de grandes découvertes scientifiques et techniques :
Pasteur met au point le vaccin contre la rage,
Pierre et Marie Curie découvrent l'atome,
les frères Lumière le cinéma, Renault la première voiture

La France abolit l'esclavage en 1848.

Elle se constitue au 19ème siècle un gigantesque empire colonial en Afrique et en Asie.

Histoire

Les deux guerres mondiales

1914–1918 : Cette guerre qui a fait des millions de morts et de blessés a douloureusement marqué la mémoire des Français.
“Plus jamais ça” disent ceux qui sont revenus de l’enfer des tranchées.
Dans chaque ville, dans chaque village sera construit un monument aux morts.

1939–1945 : La deuxième guerre va mettre le feu à l’Europe puis au monde. Ce ne sont plus deux puissances qui s’opposent pour des intérêts économiques, ce sont deux conceptions de l’Humanité qui s’affrontent, les démocraties contre le régime nazi qui asservit les peuples selon une hiérarchie raciale.
La France sera occupée comme de nombreux États (la Pologne, la Belgique, la Hongrie, le Danemark..), des villes ravagées et surtout le monde découvrira l’horreur de la Shoah, l’extermination des juifs, des tziganes mais aussi des malades mentaux et des homosexuels.

Histoire

L’appel du 18 juin 1940 : Depuis Londres où il s’est replié au moment où la France est vaincue par les Allemands, le général de Gaulle lance l’appel du 18 juin 1940 pour appeler les Français à la résistance.

Pendant l’occupation (1940-1945), si certains Français acceptèrent de collaborer avec l’ennemi, d'autres au contraire menèrent une résistance qui contribua de manière décisive, avec **le débarquement anglo-américain du 6 juin 1944** en Normandie, à la libération de la France.

A TOUS LES FRANÇAIS

VIVE LA FRANCE !

GÉNÉRAL DE GAULLE

Histoire

De la Libération à la construction de l'Union européenne

A la fin de la guerre, la France et l'Europe sont dévastées. Il y a eu au total 30 millions de victimes surtout des civils (20 millions pour l'URSS).

C'est de la volonté d'établir la paix que commencera à naître l'Union européenne avec l'engagement des Français et des Allemands de ne plus se faire la guerre.

De l'Europe du marché commun et du traité de Rome en 1957 que signent 6 États, à l'Europe des 27 en janvier 2007.

Aujourd'hui, l'Union européenne introduit une nouvelle forme de citoyenneté européenne dont les droits de l'Homme sont le fondement.

Histoire

La seconde moitié du 20ème siècle est marquée par l'indépendance des anciennes colonies et protectorats :

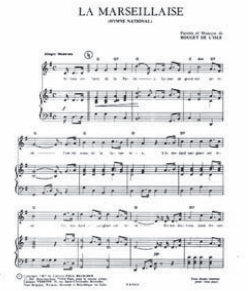
- Indochine (1954) ;
- Maroc et Tunisie (1956) ;
- Algérie (1962) ;
- pays d'Afrique Noire (1960 pour la plupart).

La Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane française sont érigées en départements français le 19 novembre 1946.

Mais c'est aussi, après la reconstruction du pays, l'époque d'un formidable développement économique dans les années 1950-1970 (les « trente glorieuses ») pendant laquelle
la France fait appel à un grand nombre de travailleurs étrangers.

L'histoire n'est pas terminée, la France continue à se construire et à défendre les valeurs de la République.

L’hymne national



En 1792, à la suite de la déclaration de guerre du Roi à l'Autriche, un officier français en poste à Strasbourg, Rouget de Lisle compose, dans la nuit du 25 au 26 avril, chez Dietrich, le maire de la ville, le "Chant de guerre pour l'armée du Rhin » inspiré de la musique de Mozart.

C’est le moment où la République française subit l’assaut des rois et se défend au cris de « Vive la nation ».

Ce chant est repris par les fédérés de Marseille participants à l'insurrection des Tuileries le 10 août 1792. Son succès est tel qu'il est déclaré chant national le 14 juillet 1795.

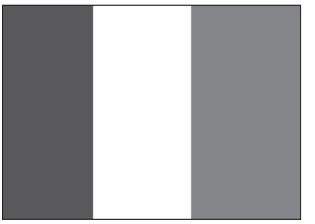
Allons enfants de la Patrie,
Le jour de gloire est arrivé !
Contre nous de la tyrannie,
L'étendard sanglant est levé, (bis)
Entendez-vous dans les campagnes
Mugir ces féroces soldats ?
Ils viennent jusque dans vos bras
Egorger vos fils et vos compagnes !

Aux armes, citoyens,
Formez vos bataillons,
Marchons, marchons !
Qu'un sang impur
Abreuve nos sillons !

Amour sacré de la Patrie,
Conduis, soutiens nos bras vengeurs
Liberté, Liberté chérie,
Combats avec tes défenseurs ! (bis)
Sous nos drapeaux que la victoire
Accoure à tes mâles accents,
Que tes ennemis expirants
Voient ton triomphe et notre gloire !

Nous entrerons dans la carrière
Quand nos aînés n'y seront plus,
Nous y trouverons leur poussière
Et la trace de leurs vertus (bis)
Bien moins jaloux de leur survivre
Que de partager leur cercueil,
Nous aurons le sublime orgueil
De les venger ou de les suivre

Le drapeau Français



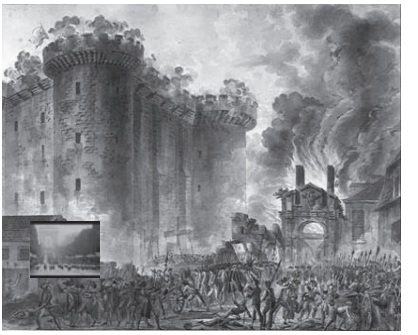
Emblème national de la Vème République, le drapeau tricolore est né de la réunion, sous la Révolution française, des couleurs du roi (blanc) et de la ville de Paris (bleu et rouge). Il a été adopté sous la deuxième République en 1848. Aujourd'hui, le drapeau tricolore flotte sur tous les bâtiments publics ; il est déployé dans la plupart des cérémonies officielles, qu'elles soient civiles ou militaires.

En France, la République est incarnée par une femme, Marianne. Son buste se trouve dans toutes les mairies de France.

Marianne

La fête nationale

Le 14 juillet



Journée révolutionnaire parisienne de libération des prisonniers de la Bastille, elle est devenue fête nationale à la fête de la Fédération en 1790.

La fête nationale symbolise la libération du peuple par lui-même et l'unité nationale.

Le 14 juillet associe aujourd'hui la solennité des défilés militaires et la convivialité des bals et des feux d'artifice.

La devise de la République

LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ

Les principes

Liberté

Égalité

Fraternité

Laïcité

La République Française est :

- **Démocratique**
- **Laïque**
- **Sociale**
- **Décentralisée**

La République

- Le régime républicain a pour but l'intérêt général, le bien public commun.
- Ni despotique, ni totalitaire, l'autorité ne s'y exerce que par la loi.
- Il garantit la paix civile et le droit des personnes.

La République démocratique

- La démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.
- Le peuple est souverain. C'est lui qui décide, par le vote de ses représentants, la loi commune.
- La démocratie repose sur un contrat qui suppose le consentement et la participation de tous.
- C'est au nom du peuple français que la justice est rendue et que le droit remplace la force.

La République laïque

- La France est un pays laïque. Son histoire est marquée par les guerres de religions qui l'ont ensanglantée au XVIème siècle, et par la programmation progressive de la laïcité.
- Chacun peut pratiquer la religion de son choix, en changer, ou ne pas en avoir.
- L'Etat respecte toutes les croyances tant qu'elles ne troublent pas l'ordre public. L'Etat est indépendant des religions et les religions sont indépendantes de l'Etat.
- Dans les écoles, collèges et lycées publics, la loi interdit aux élèves le port de signes religieux.

Histoire de la laïcité en France

- **L'Edit de Nantes sous Henri IV en 1598 :**
  première tentative de cohabitation pacifique des religions
  Il met fin aux guerres de religions qui ont dévasté l'Europe. Il garantit l'égal accès aux charges publiques entre protestants et catholiques et le libre exercice de leur culte.
- **La révolution de 1789**
  Elle a institué un état civil laïque ; naissance, mariage, décès sont déclarés à la mairie.
- **Les lois scolaires de Jules Ferry en 1881/1883**
  Elles instituent une école publique, laïque, gratuite et obligatoire.
- **La loi 1905**
  Toujours en vigueur, elle établit la séparation des Eglises et de l'Etat.
  L'Etat ne privilégie ni ne salarie aucun culte.
  L'Etat veille au libre exercice du culte.
- **1946**
  La laïcité devient un principe constitutionnel.
- **2004**
  La loi du 15 mars 2004 interdit le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

La République sociale

Par la redistribution, elle développe la solidarité et la cohésion sociale et donne accès aux droits sociaux : assurance maladie, retraite, éducation, santé, logement…

La République décentralisée

Elle met en place un Etat de proximité pour que les citoyens puissent mieux contrôler sa gestion et être mieux associés aux décisions qui les concernent.

Cette décentralisation permet d'assurer la diversité des territoires.

La République décentralisée

Les régions, les départements, les communes…

Depuis 1982, le pouvoir central a confié aux collectivités locales des attributions comme l 'aide sociale, l 'aide aux personnes âgées, le RMI, le permis de construire, l 'entretien des routes…..

Les institutions de la République

- Elles sont organisées en vue de l'intérêt général et du bien commun.
- Elles ont été approuvées par le peuple ou ses représentants.

La France a mis en place une République démocratique : depuis 1958, la Ve République

Préambule de la Constitution de 1958

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.

Article 1 :
La France est une République indivisible, laïque, démocratique, sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

Article 2 :
La langue de la République est le français.
L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.
L'hymne national est la Marseillaise.
La devise de la République est Liberté, Égalité, Fraternité.
Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

Article 3 :
La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.
Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.
Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.
Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.
La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Les pouvoirs en France

On distingue :

- **le pouvoir exécutif**, assumé par le président de la République et le gouvernement
- **le pouvoir législatif**, détenu principalement par les députés et les sénateurs
- **le pouvoir judiciaire**, assuré par les magistrats

Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif est exercé par **le Président de la République,** élu pour 5 ans, et par le gouvernement, dirigé par **le Premier ministre.**

Au niveau départemental, le pouvoir exécutif est représenté par **le Préfet** de région ou de département.

Le préfet veille à la mise en œuvre des lois et à la bonne gestion des services de l ’Etat.

Le président de la République

Jacques CHIRAC

depuis le 17 mai 1995

réélu en 2002

Le président de la République
est élu au suffrage universel
tous les 5 ans (depuis 2002).

Auparavant le mandat présidentiel durait 7 ans

Le Premier ministre et son Gouvernement
sont solidaires et responsables devant le Parlement.

Les Présidents de la Vè République

Charles de Gaulle
1959 - 1969

Georges Pompidou
1969 - 1974

Valéry Giscard d’Estaing
1974 - 1981

François Mitterrand
1981 - 1995

Le gouvernement de la République :
le Premier ministre

M. Dominique de VILLEPIN
Premier ministre

Le Gouvernement est composé de 32 membres, dont 6 femmes.

Il se réunit chaque mercredi matin, sous la présidence du Président de la République.

Le gouvernement de la République :
les principaux ministres

Nicolas SARKOZY
Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire

Jean-Louis BORLOO
Ministre de l'emploi,
de la cohésion sociale
et du logement

Azouz BEGAG
Ministre délégué à la promotion
de l'égalité des chances

Philippe DOUSTE-BLAZY
Ministre des affaires étrangères

Thierry BRETON
Ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie

Catherine VAUTRIN
Ministre déléguée
à la cohésion sociale
et à la parité

Michèle ALLIOT-MARIE
Ministre de la défense

Gilles de ROBIEN
Ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Pascal CLEMENT
Garde des sceaux,
ministre de la justice

Xavier BERTRAND
Ministre de la santé
et des solidarités

Le pouvoir législatif

Il est exercé principalement par le Parlement, composé de l'**Assemblée nationale** et du **Sénat**.

Il vote les lois et le budget de la nation au nom du peuple français et contrôle l'action du gouvernement.

L'autorité judiciaire

Il y a deux types de juridictions :

- **les juridictions administratives**
- **les juridictions judiciaires**
- **(penser à réintroduire le tableau de la version précédente)**

Le sceau de la République

Marque distinctive et signe d'autorité, le sceau est détenu, au Moyen Age et sous l'Ancien Régime, par les différents pouvoirs civils ou religieux et par le roi lui-même. Aujourd'hui, l'usage du sceau n'est réservé qu'à des occasions solennelles comme la signature de la Constitution et éventuellement ses modifications. Le sceau actuel de la République est celui de la IIème République, frappé en 1848.

Le ministre de la justice
est également
le Garde des Sceaux.

Organisation des collectivités territoriales

En métropole :

22 régions
96 départements
36 000 communes

Les compétences

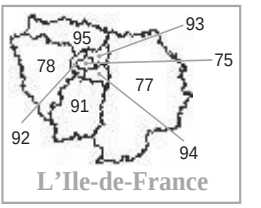
- **Régions** : **formation professionnelle, construction des lycées, transports**
- **Départements** : **RMI/RMA, aide sociale, protection de l ’enfance l’enfance, PMI,construction des collèges, des routes**
- **Communes** : **état-civil, action sociale, écoles maternelles et primaires, activités sportives et culturelles...**

Les régions

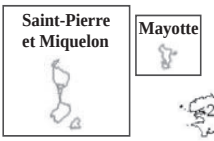
La France est constituée de 22 régions en métropole et 4 en outre-mer

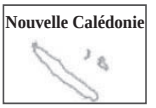
Les départements

Dans chaque département, un conseil général et une préfecture

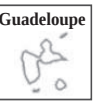


Les TOM :





Les DOM :



Les communes

- La France comprend environ 36 000 communes. Ce nombre est l'un des plus importants d'Europe. Elles sont dirigées par le maire et le conseil municipal.
- La plupart du temps, les communes, surtout les petites, se regroupent pour mettre en commun leurs moyens.
- Le maire et le conseil municipal élus au suffrage direct dirigent et administrent la commune. C'est d'abord dans la commune que s'exercent les activités citoyennes.

Les droits de l’Homme et du Citoyen : Les textes fondamentaux

La Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen a été votée le 26 août 1789.

C’est un texte fondamental. Les principes qui y sont affirmés sont à la base de la République française, de l ’organisation de l’Etat et des droits des citoyens.

Le préambule de la Constitution de 1946

Il est intégré à la Constitution de 1958.

Il proclame comme particulièrement nécessaires les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :

1. La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.

2. Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.

3. Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.

La sûreté

- La sûreté est un droit fondamental. Elle interdit que le corps humain soit traité comme un objet ou une marchandise.

La loi interdit :

- Toutes les violences physiques, les mutilations sexuelles, le travail forcé, l'esclavage, les trafics portant sur le corps humain.

Liberté de propriété

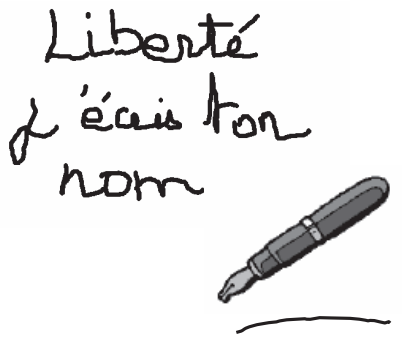
- La loi garantit la liberté de propriété des biens propres aux hommes comme aux femmes.
- Les règles de succession ou de donation sont appliquées selon le principe d'égalité entre homme et femme.

La devise de la République

LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ

Liberté

Paul Eluard,
1942



L'individu est libre

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ratifiée par la Constitution française de 1958 dit dans son article 4 :

« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas autrui »

C'est-à-dire ma liberté n'est limitée que par les libertés des autres.

Seule la loi peut fixer les limites de la liberté .

La liberté individuelle

- Je suis libre de vivre avec qui je veux (couple hétérosexuel ou homosexuel), de me marier ou non, d'avoir des enfants ou non.
- Je suis libre de choisir moi-même mon conjoint.
- Je suis libre du choix de ma résidence.
- Je peux me déplacer librement à l'intérieur des frontières.
- Je suis libre de créer mon entreprise.

La protection des individus

- Mon domicile est inviolable (sauf en cas d'infraction pénale).
- Mes biens sont protégés.
- Je bénéficie du secret professionnel.
- Je bénéficie du secret de la correspondance.

La liberté de conscience

Art. 10 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre établi par la loi.

Liberté de réunion, liberté d'opinion

Toute personne quelle que soit sa nationalité a le droit :

- de se réunir à condition de ne pas gêner autrui et de respecter la loi
- d'adhérer au parti politique ou au syndicat de son choix

UMP

FORCE OUVRIÈRE FO

éducation Sud

la cgt

Cfdt

PCF

Autres partis (UDF)

Liberté d'association

Toute personne quelle que soit sa nationalité a le droit de se réunir à condition de ne pas gêner autrui et de respecter la loi.

Trois textes encadrent actuellement la liberté d'association :

- La loi de 1901 sur les associations à but non lucratif
- La loi de 1905 sur les associations cultuelles
- La loi de 2002 sur les fondations

Toute personne peut adhérer à un parti, un syndicat, une association sans être inquiétée à condition que les organismes soit légalement déclarés.

Liberté d'opinion
Liberté d'expression

- La presse, les médias et les individus sont libres de parler, d'écrire, d'imprimer.
- Chacun est libre d'exprimer librement ses opinions.
- Chacun est libre de ses choix politiques et syndicaux.

Mais cette liberté s'exerce dans le respect d'autrui.
Le racisme est un délit condamné par la loi.

Liberté de circulation

- Les citoyens français, à l'intérieur du territoire national et de l'espace européen, ont le droit de circuler librement.
- Les citoyens européens ont la liberté de circulation et d'établissement dans tous les pays de l'Union européenne.
- Les étrangers qui résident en France peuvent y circuler librement ; il n'y a pas de passeport intérieur.
- Les femmes peuvent circuler seules, sans être accompagnées.

Égalité

Égalité ?

- En France, les étrangers n'ont pas la liberté d'opinion et d'expression
  ☐ Vrai ☐ Faux
- En France, le respect des lois n'est pas le même pour tous
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les valeurs de la République ne s'appliquent qu'aux Français
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les étrangers ont accès à toutes les professions qu'ils souhaitent exercer
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Un emploi peut vous être refusé sous prétexte que vous êtes étranger
  ☐ Vrai ☐ Faux
- En France, une personne sans ressources ne peut pas se faire soigner
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les étrangers n'ont pas droit à la sécurité sociale
  ☐ Vrai ☐ Faux
- L'assurance maladie indemnise mieux les Français que les étrangers
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Un travailleur étranger peut être retraité en France
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Un étranger n'a pas droit de choisir le logement qu'il veut habiter
  ☐ Vrai ☐ Faux
- En France, les riches payent plus d'impôts que les gens ayant de bas revenus
  ☐ Vrai ☐ Faux
- En France, les étrangers ne payent pas d'impôts
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les enfants étrangers n'ont pas accès à l'éducation
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Certaines professions sont interdites aux femmes
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les femmes doivent obéir aux hommes
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les femmes n'ont pas droit d'exercer une activité professionnelle sans l'autorisation de leur mari
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les femmes ont droit de choisir leur conjoint
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Le chef de la famille est l'homme
  ☐ Vrai ☐ Faux
- C'est le père qui exerce l'autorité parentale
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les femmes n'ont pas droit d'adhérer à un parti politique
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les maris peuvent battre leur femme
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les femmes doivent demander l'autorisation à leur mari pour obtenir une contraception
  ☐ Vrai ☐ Faux
- En France, un homme ne peut pas épouser une femme s'il est déjà marié
  ☐ Vrai ☐ Faux
- Les femmes ont le droit de demander le divorce
  ☐ Vrai ☐ Faux

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit

Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, 26 août 1789

L'Etat garantit l'égalité des chances et l'intégration

Tout le monde a les mêmes droits
et tout le monde obéit aux mêmes devoirs

C'est l'égalité devant la loi

La loi garantit

- L'égalité des individus quelle que soit leur origine
- L'égalité entre hommes et femmes
- L'égalité entre la mère et le père pour l'exercice de l'autorité parentale
- L'égalité entre les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, quel que soit le sexe ou le rang de naissance de l'enfant
- L'égalité pour les droits sociaux et les droits de l'Homme entre Français et étrangers
- L'égalité dans l'accès à la santé
- L'égalité pour l'accès à l'éducation
- L'égalité pour l'accès à l'emploi

Égalité entre les hommes et les femmes

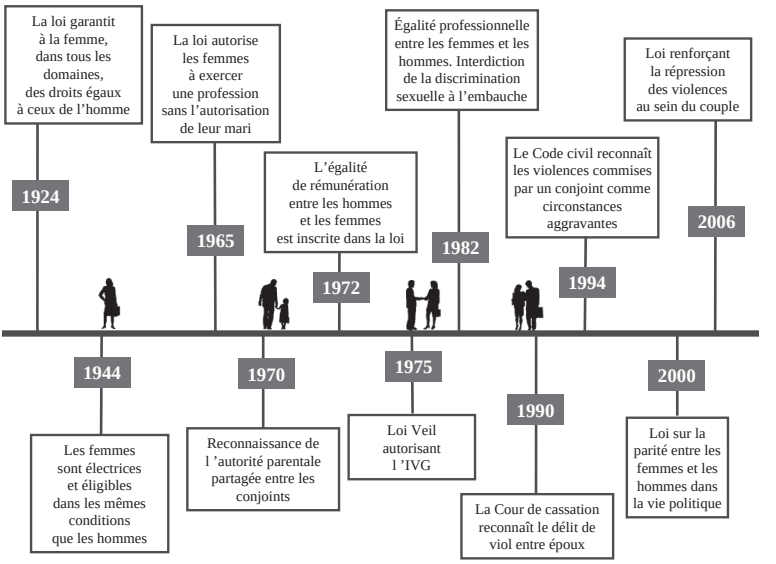
La loi garantit à la femme,
dans tous les domaines,
des droits égaux à ceux de l'homme

(Préambule de la Constitution de 1946)

Photo

Égalité pour l'accès aux droits politiques

- Les citoyens, hommes et femmes ont le droit de vote et peuvent être élus à toutes les élections.
- Les citoyens, hommes et femmes, ont un égal accès selon leur mérite à toutes les charges de la République.
- La parité inscrite dans la Constitution favorise l'égal accès des femmes et des hommes à des postes de représentants élus.



Les droits des femmes

En France, les hommes et les femmes sont égaux en droits : ils ont les mêmes droits dans le cadre de la vie sociale, conjugale, familiale et professionnelle.

L'âge minimal légal du mariage est le même pour les hommes et les femmes : 18 ans. Le mariage doit être contracté avec le libre consentement des deux époux.

Le mariage célébré sans consentement, notamment sous pression familiale, est sanctionné et peut être annulé dans un délai de 5 ans.

Les époux se doivent mutuellement respect, fidélité, secours et assistance.

Le divorce peut être prononcé à la demande de l'un ou des deux membres du couple.

Le père et la mère exercent en commun l'autorité parentale vis-à-vis de leur(s) enfant(s)

Les droits des femmes

La loi interdit et sanctionne :

- les violences au sein du couple
- les violences envers les enfants
- les mutilations sexuelles (excision…) y compris lorsqu 'elles sont commises à l 'étranger sur des mineurs français ou résidant habituellement en France
- l'état de polygamie
- les crimes d 'honneur

La loi autorise le recours à la contraception permettant de choisir le moment pour être enceinte et le nombre de ses enfants.

La loi autorise le recours à l'Interruption Volontaire de Grossesse (IVG) jusqu'à 12 semaines de grossesse.

Les droits sociaux

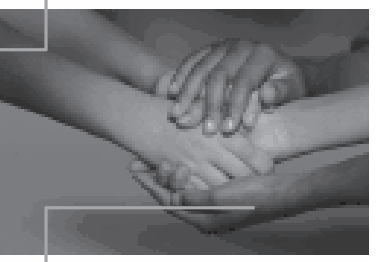
La Constitution de 1946 garantit des droits comme :

- **Le droit au travail**
- **Le droit à la protection de la santé**
- **Le droit à l'instruction**
  (l'école est obligatoire jusqu'à 16 ans)
- **Le droit de grève**

Fraternité

Fraternité

Solidarité



La fraternité

Troisième terme de la devise, la fraternité est le lien qui unit les hommes et les femmes de ce pays.

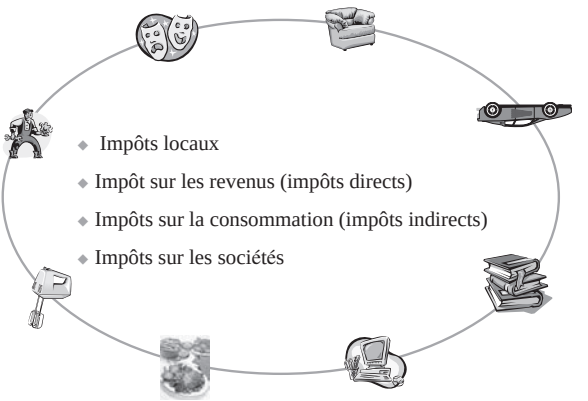
La fraternité se manifeste dans les épreuves que traverse la France ou dans les moments de joie collectivement partagés.

C’est au nom de la fraternité et de la solidarité que chacun contribue aux ressources de la nation en payant des impôts.

Fraternité et Solidarité constituent le lien social

La solidarité assure la cohésion de la société

Les différents impôts



Pourquoi des impôts
(un exemple de budget : l'année 2006)

RECETTES : 282,6 milliards d'euros	
125,7	TVA
57,5	Impôt sur le revenu
41,5	Impôt sur les sociétés
19,3	Taxe sur les produits pétroliers
13,7	Autres contributions fiscales (impôt sur la fortune, droits de mutation, taxe sur les salaires)
24,9	Autres recettes

DÉPENSES : 329, 5 milliards d'euros	
80,4	Enseignement et recherche
63,9	Collectivités locales
40,8	Dette et engagements financiers
35,4	Défense nationale
25,4	Travail, emploi et solidarité
21,3	Sécurité et justice
18,0	Union européenne
16,8	Transports, ville et logement
27,5	Autres missions

La protection sociale

C'est grâce à l'effort de la nation tout entière que les personnes peuvent être protégées contre les divers risques qu'elles encourent : **risques liés au travail, à la maladie, à la vieillesse**

D'où l'organisation du régime général de la sécurité sociale en quatre branches :

- Régime maladie (et accidents du travail)
- Retraite vieillesse
- Allocations familiales et logement
- Dépendance

La nationalité rattache une personne à un État
Il en devient, ainsi, le citoyen

Une nation a une histoire, il faut la connaître et accepter ses règles pour en être citoyen.

De même que chaque citoyen français a des droits et des devoirs, l'étranger qui veut vivre en France a aussi des droits et des devoirs.

Il peut, s'il le désire et s'il remplit certaines conditions, devenir Français. Mais devenir Français n 'est pas une simple formalité. C'est un engagement fort pour soi-même et pour ses enfants.

Être ou devenir Français

On est français à la naissance

- **Par filiation**, si un des parents ou les deux sont Français
  - quel que soit le lieu de naissance
  - que les parents soient mariés ou non
- **Par le droit du sol**, si on est né en France d'un parent étranger lui-même né en France.

On devient français de plein droit à 18 ans

- **Si on est né en France et si on réside depuis 5 ans en France**.
- Dans ce cas, on peut aussi acquérir la nationalité française **de façon anticipée** à 16 ou 17 ans (demande faite par le jeune), et de 13 à 15 ans (demande faite par le tuteur légal avec le consentement personnel de l'enfant).

On peut acquérir la nationalité par mariage

- Un(e) étranger(e) qui est marié(e) avec un(e) Français(e) peut demander la nationalité après quatre années de mariage.
  On dépose la demande au tribunal d'instance.

On peut devenir Français par naturalisation

Un étranger de parents étrangers peut être naturalisé par décision de l'autorité publique

- Il faut avoir plus de 18 ans.
- Avoir résidé en France depuis au moins 5 ans.
- S'exprimer en français et être assimilé à la société française.
- Ne pas avoir été condamné pour un délit ou un crime.

→ On doit retirer un dossier à la préfecture et le remplir.

La naturalisation n'est pas un droit, c'est une décision que l'Etat peut accorder ou refuser. Le refus doit être motivé.

→ On peut donc devenir Français par décret.
→ On peut être ajourné à 2 ans (si l 'on ne parle suffisamment bien le français par exemple).
→ On peut voir sa demande rejetée mais on a le droit de faire appel.

Le contrat républicain - L'intégration

La devise de la République « liberté, égalité, fraternité » et les valeurs dont nous venons de parler fondent le **Pacte Républicain.**

Cela revient à dire que la République est fondée sur le consentement et l'adhésion de tous à ce contrat social. Il s'agit de l'intégration de tous à un ensemble de valeurs incontournables et partagées.

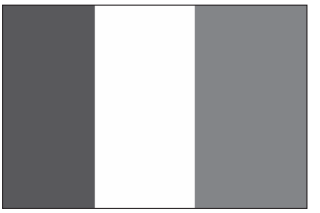
L'intégration ne concerne donc pas que les étrangers, elle concerne aussi les Français.

L'idée de contrat est l'acceptation du lien social qui nous lie les uns aux autres.

Vous avez signé le Contrat d'Accueil et d'Intégration : la France s'est engagée à vous accueillir et vous proposer un certain nombre de prestations qui vont faciliter votre intégration dans la société française où vous avez décidé de vous installer.

Vous vous êtes engagé à suivre ces prestations et à fournir l'effort nécessaire à l'intégration.

Cela ne revient pas à nier ses origines mais à adopter les principes politiques définis par la Constitution : l'égalité de l'homme et de la femme, la laïcité, etc. Il s'agit d'un noyau intangible. Aucune revendication au nom de la diversité culturelle ne peut remettre en question les droits de l'homme et la dignité de la personne.



La France est membre de l’Union européenne

L’Union européenne

L'Union européenne et ses institutions

Le Conseil européen
- 25 chefs d'Etat ou de gouvernement
- Fixe les orientations de la politique européenne

La commission européenne
- 25 commissaires gouvernementaux et 24 000 fonctionnaires
- Veille au respect de l'application des textes européens dans chaque Etat

Le Conseil de l'Union européenne
- Les ministres de chaque Etat par domaine de compétence
- Vote les lois avec le Parlement

Le Parlement européen
- 732 députés élus par les 25 Etats membres dont 222 femmes
- Vote les textes et les lois

La Cour de justice européenne
- Veille au respect du droit communautaire

La Cour des comptes européenne
- Veille au respect de l'utilisation des fonds européens

La banque centrale européenne
- Responsable de la gestion de l'Euro
- Garantit la stabilité des prix

La charte européenne des droits fondamentaux

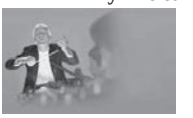
Cette charte rassemble pour la première fois dans un seul texte tous les droits individuels, civils, politiques, économiques et sociaux.

7 décembre 2000

Les symboles de l'Union européenne

Le drapeau européen

L'hymne européen



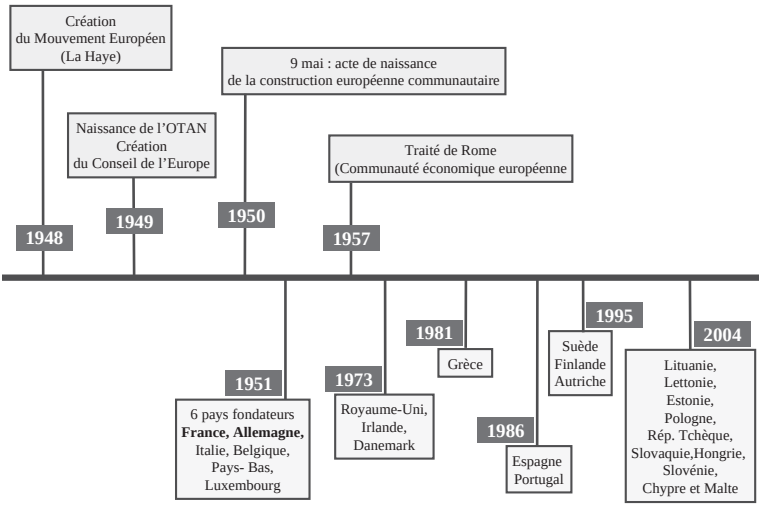
9 mai, la journée de l'Europe :
L'idée d'une Europe unie a été lancée le 9 mai 1950 par le ministre des affaires étrangères de la France, Robert Schumann, pour éviter une nouvelle guerre entre la France et l'Allemagne, et assurer la paix en Europe. C'est pourquoi le 9 mai est célébré comme « jour anniversaire de l'Union européenne ».

La devise de l'Union européenne :
"Unie dans la diversité"

L'Union européenne et les ressortissants des pays tiers

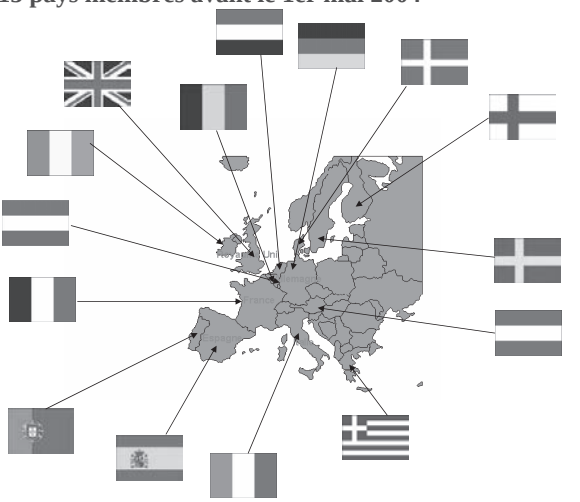
- **Les ressortissants d'un pays tiers (hors Union européenne) qui disposent d'un titre de séjour dans l'un des pays membres de l'espace Schengen *(Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède)* sont dispensés de visa pour un court séjour dans un pays de l'Union.**
- **Un diplôme étranger reconnu par l'un des États membre de l'Union est également reconnu par l'ensemble des autres États membres.**

La construction de l'Europe



L'Union européenne compte désormais 25 Etats membres : les 15 pays membres avant le 1er mai 2004

France
Allemagne
Italie
Belgique
Luxembourg
Pays Bas
Royaume Uni
Irlande
Danemark
Grèce
Espagne
Portugal
Suède
Finlande
Autriche



L'Union européenne compte désormais 25 Etats membres : les 10 nouveaux pays membres depuis le 1er mai 2004

Le 1er mai 2004

Chypre

Estonie

Hongrie

Lettonie

Lituanie

Malte

Pologne

Rép. tchèque

Slovénie

Slovaquie

La France et les Français sont attachés à une histoire, à une culture et à certaines valeurs fondamentales. Pour vivre ensemble, il est nécessaire de les connaître, de les comprendre et de les respecter.
La cohabitation de populations différentes demande une tolérance mutuelle et le respect par tous, Français comme étrangers, des règles et des lois.
Choisir de vivre en France, c'est avoir la volonté de s'intégrer à la société française.
En vous engageant à respecter les valeurs de la République, vous trouverez pleinement votre place dans la société française.

Bienvenue en France

Réalisation :
Direction de la population et des migrations
Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
14, avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP
tél. 01.40.56.60.00.
www.cohesionsociale.gouv.fr - www.social.gouv.fr
Avec la participation du Haut Conseil à l 'Intégration

Photos :
www.premier-ministre.gouv.fr
www.diplomatie.gouv.fr

2006

Troisième avis

Projet de Charte de la laïcité dans les services publics

Cet avis a été élaboré à partir des auditions d'un groupe de travail présidé par Mme Blandine Kriegel, présidente du HCI, animé par M. le préfet Michel Sappin, et composé de Mme Jacqueline Costa-Lascoux, Mme Carole Da Silva, Mme Gaye Petek, Mme Myriam Salah-Eddine, le général (2S) Jean-Philippe Wirth et de M. Benoît Normand, secrétaire général, M. Frédéric Treffel, chargé des études du HCI.

M. Richard Senghor assurait la fonction de rapporteur général.

Janvier 2007

Présentation

Le présent avis du Haut Conseil à l'intégration (HCI) soumettant au débat un projet de « charte de la laïcité dans les services publics » s'inscrit résolument dans la lignée des nombreuses réflexions intervenues au cours de ces dernières années sur le thème de la laïcité.

Rarement un sujet aussi ambitieux aura autant occupé le débat public. Et, c'est heureux car nos concitoyens auront pu être très largement éclairés sur l'une des valeurs fondatrices de notre modèle de société.

Parmi ces travaux, ceux de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, présidée par M. Bernard Stasi, auront été parmi les plus fournis. Le HCI souhaite rendre un vif hommage à chacun des membres de cette commission qui, par leur personnalité et leur implication, ont su donner une tournure remarquable à des échanges nourris, exposés dans la plus grande transparence (rappelons que les auditions, publiques, ont été retransmises par la chaîne de télévision publique Sénat). Ils ont permis de suivre un débat national sans précédent.

Des nombreuses propositions contenues dans le rapport [1] remis à M. le président de la République le 11 décembre 2003, certaines ont fait l'objet d'une mise en œuvre rapide pour répondre aux nécessités les plus criantes.

Ainsi, la volonté d'assurer le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires a-t-elle trouvé une concrétisation législative à travers le vote par le Parlement de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 « encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics [2] ». Le rapport consacré à l'application de cette loi, établi en juillet 2005 par Mme Hanifa Cherifi, inspectrice générale de l'Éducation nationale, atteste de son efficacité [3] pour rétablir la paix laïque à l'école. Alors que pour l'année scolaire 1994-1995, ainsi que l'évoquait le ministre de l'Éducation nationale devant le Sénat, 3 000 voiles avaient été recensés pour toute la France, il n'y avait plus que 639 cas signalés en 2005, dont 47 n'avaient pas été résolus.

Par ailleurs, s'agissant des objectifs préconisés par le rapport en matière de lutte contre les discriminations, le législateur s'est également saisi de cet enjeu en créant, par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 [4], la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). En moins de deux ans, la HALDE s'est imposée dans le paysage institutionnel.

D'autres orientations requéraient également que les pouvoirs publics y donnent suite. C'est notamment le cas de celle visant à « l'adoption d'une «charte de la laïcité», définissant les droits et les obligations de chacun. Elle pourrait reprendre l'ensemble des principes énumérés dans le présent rapport.

1. http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/
2. http://www.legifrance.gouv.fr/
3. ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/rapport/rapport_cherifi.pdf
4. http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/

Cette charte, dépourvue de valeur normative, prendrait la forme d'un guide qui serait remis à différentes occasions : la remise de la carte d'électeur, la formation initiale des agents du service public, la rentrée des classes, l'accueil des migrants – qu'un contrat d'accueil et d'intégration soit signé ou non – ou l'acquisition de la nationalité. La commission préconise qu'elle soit aussi affichée dans les lieux publics concernés ».

C'est dans cet esprit de suite que M. le Premier ministre a saisi le 15 mai 2006 le HCI d'une demande tendant à la préparation du présent avis.

Sous l'autorité de sa présidente, Mme Blandine Kriegel, les travaux ont été conduits par la commission Laïcité, spécialement constituée à cette fin au sein du collège des membres du HCI, et animée par M. le préfet Michel Sappin. Cette commission était en outre composée de (par ordre alphabétique) Mme Jacqueline Costa-Lascoux, Mme Carole da Silva, Mme Gaye Petek, Mme Myriam Salah-Eddine et le général (2S) Jean-Philippe Wirth.

La rédaction de cet avis a conduit la commission à auditionner et à recueillir l'avis de quarante personnalités [1]. Par ailleurs, elle tient à saluer le rapport du groupe de travail présidé par M. André Rossinot consacré à « la laïcité dans les services publics » rendu public le 20 septembre 2006 [2].

1. Liste des personnes auditionnées en annexe 1 et saisine par écrit et documents reçus en annexe 2.

2. http://www.partiradical.net/pdf/Rapport_AR.pdf

Introduction

La nécessité de la rédaction puis de la diffusion d'une « Charte de la laïcité dans les services publics » tient à son caractère à la fois préventif et pédagogique.

Si la presse s'est régulièrement fait l'écho de situations ponctuelles manifestement incompatibles avec le respect du principe de laïcité dans les services publics résultant de comportements individuels, tant de la part d'agents que d'usagers du service public, la commission a constaté que ces phénomènes, pour être encore résiduels, avaient un caractère particulièrement marquant pour celles et ceux qui y étaient confrontés. C'est pourquoi, dans un contexte de revendications identitaires de toute nature, il apparaît hautement souhaitable, sans attendre la multiplication de débordements, de veiller à rappeler la « règle républicaine » aux agents comme aux usagers des services publics, en prenant soin d'en rappeler le sens, le contenu et la portée.

À ce stade, il convient de souligner qu'en aucun cas la République ne doit être instrumentalisée d'une quelconque manière : la laïcité représente avant tout une liberté accordée à chacun et non une contrainte imposée à tous. Le HCI veut espérer que la publication de son avis et les conséquences qui en seront éventuellement tirées contribueront à étayer les bases d'une citoyenneté vivante, fondée sur l'adhésion à des valeurs communes. Les travaux du HCI avaient pour objectif premier de construire un outil, un cadre de référence utile pour un usage quotidien. Il convient cependant de replacer ses propositions dans notre tradition philosophique, historique et juridique.

L'année dernière, a été célébré le centenaire de la loi de séparation des Églises et de l'État votée le 5 décembre 1905 par la troisième République. Que faut-il en retenir ? D'abord et avant tout, un acte de liberté, en résonance avec l'article X de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il s'exprime clairement dans l'article 1 de cette loi qui n'a rien perdu de son actualité : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes. ». Ensuite, l'établissement de la neutralité de l'État en matière religieuse, article 2 : « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte. »

La loi de 1905 a mis fin au concordat signé en avril 1802 avec Rome par le Gouvernement de Bonaparte, Premier consul. Elle cesse de reconnaître « la religion catholique comme celle de la majorité des citoyens français » pour classer l'ensemble des cultes, catholique, protestant, juif, et musulman en Outre-Mer, sous un statut de droit privé. Elle n'alloue plus de traitement aux ministres du culte, elle abandonne la nomination des évêques pour émanciper l'État d'un quelconque lien, de détermination ou de subordination, de financement ou d'intéressement avec des Églises. Procédant à l'inventaire des biens des églises et laissant à l'État la propriété des édifices, elle confie le libre exercice du culte à des associations privées.

La loi de 1905 a correspondu à la consolidation de la République qui était encore l'exception française au cœur d'une Europe monarchique et impériale. Elle a prolongé et conforté la politique laïque de la IIIe République qu'on avait crue achevée après les lois scolaires de Jules Ferry de 1882 instituant

l'enseignement primaire gratuit, obligatoire et laïque. La loi du 28 mars 1882 prévoit que désormais, l'instruction religieuse sera dispensée en dehors des édifices et des programmes scolaires. Elle est complétée par la loi du 30 octobre 1886 qui confie l'enseignement à un personnel exclusivement laïque. Ces lois sont reprises par la défense républicaine de Waldeck Rousseau, d'Aristide Briand, d'Émile Combes. Elle a été l'œuvre commune de nombreux républicains – Louis Barthou, Fernand Buisson, Jules Méline, Francis de Pressensé, Paul Grunebaum-Ballin, Louis Méjan, Charles Gide, Donnedieu de Vabres – au lendemain de l'affaire Dreyfus. Au-delà du rétablissement de la justice et de la garantie des droits du capitaine injustement accusé, il s'agit de rappeler qu'il n'y a pas de privilège pour des corps séparés de l'État républicain, et que l'Armée et l'Église doivent se conformer aux lois de la République caractérisées par la liberté de conscience et le respect des droits des personnes.

Objet d'étonnement pour le monde, la loi de séparation a suscité des émules et fait naître des imitations. En Turquie, avec Mustapha Kemal qui l'a admirée lorsqu'il était stagiaire à l'école d'artillerie de Toulouse et a voulu la reproduire dans son pays, au Mexique avec la révolution républicaine, puis dans la jeune république espagnole de 1931. Le plus souvent, ailleurs, on a préféré le schéma de l'Église établie ou des religions reconnues et aidées comme en Angleterre ou en Allemagne.

Pourtant, si l'institution de la laïcité, considérable par ces effets, a pu réussir si rapidement, c'est parce qu'elle venait de loin. On ne peut comprendre sa force et saisir le motif de son succès si on ne mesure pas l'ancienneté de sa tradition et la longueur des racines. Depuis le « Rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu », la séparation du spirituel et du temporel, qui s'est incarnée au Moyen Âge dans la lutte des papes et des empires, a produit en France une longue tradition d'affirmation de l'indépendance de l'État et de l'espace public à l'égard de la religion. Elle s'est fortement affirmée dans la tradition gallicane qui naît dès le XIVe siècle dans des écrits doctrinaux *(La dispute d'un clerc et d'un chevalier, Le songe du Vergier* comme dans des textes de droit, *La pragmatique sanction de Bourges).* Tout au long du XVIe siècle et au XVIIe siècle, la tradition des légistes français (Charles Du Moulin, Guy Coquille, Pierre Pithou, Pierre et Jacques Dupuy), édifie la charte d'une Église gallicane dont le principe fondamental est la séparation de la puissance temporelle et de la puissance spirituelle. Elle sera réaffirmée au XVIIe siècle dans *La déclaration des quatre articles,* rédigée par Bossuet.

Au sein de cette tradition, le droit politique de l'État affirme son autonomie, celle d'un droit qui ne procède ni du droit canon ni du droit romain mais de l'effort de construction doctrinale des légistes modernes qui innovent et inventent la souveraineté de l'État (Jean Bodin). Ainsi s'est affirmée l'indépendance extérieure de l'État à l'égard du pape et de l'empereur autant que sa consistance intérieure à l'égard des communautés féodales. Mais, c'est de la plus grande crise que traverse l'unité française, les guerres de Religions, un Dieu contre un Dieu, un prince protestant, Henri de Navarre, contre la France en majorité catholique (ces mêmes guerres de religions qui ravageront l'Europe entière et l'Allemagne en particulier), qu'est issue la solution originale imaginée par la France. On en trouve la formulation dans l'édit de Nantes de 1598 promulgué grâce à la victoire d'Henri IV. Cette victoire, et c'est là toute son originalité, n'est pas celle d'un camp religieux sur un autre, mais à l'opposé, le dépassement

des divisions religieuses. À Ivry-la-Bataille, le slogan d'Henri sera : « Ralliez-vous à mon panache blanc », un panache qui n'est ni un catéchisme ni une Bible évangélique, au moment même où le régiment catholique fidèle à Henri III et à Henri de Navarre emporte la décision. La victoire d'Henri IV n'est pas celle des réformés contre les catholiques mais le succès conjoint des modérés des deux partis, catholique et protestant, la victoire du parti des politiques, du parti de ceux qui, déjà, s'appellent républicains et ont eu pour penseurs, sous Henri III, Michel de l'Hôpital, Montaigne et Jean Bodin. Si l'Angleterre de la première révolution avec Milton, si la Hollande de 1670 avec Spinoza affirment également la liberté de conscience, la France est allée plus loin que ses voisines et plus qu'aucun pays en Europe dans ce domaine.

Pourquoi ? Non que des protocoles de tolérance religieuse entre protestants et catholiques n'aient été proposés. Si la religion établie ne dispose pas de tous les pouvoirs en Angleterre ou en Hollande, elle limite néanmoins l'accès des fidèles dissidents aux charges publiques. Or, jusqu'à la révocation de l'édit de Nantes en 1685, une des heures les plus sombres de notre histoire, la France du XVIIe siècle accorde déjà à Condé, Turenne et Rohan les charges militaires et publiques éminentes et, du plus humble paysan au seigneur le plus élevé, tous, dans le cadre de la société d'ordre de l'Ancien Régime, participent aux offices et aux fonctions publiques, quelles que soient leurs opinions. L'indifférentisme de l'État à l'égard de la religion s'affirme ainsi.

Une telle idée laïque d'un dialogue et d'un respect des différentes confessions sera perdue avec la révocation de l'édit de Nantes. Elle a cependant été reprise par la société civile du XVIIIe siècle dans la philosophie des lumières et dans la Franc-Maçonnerie où s'est approfondie et élargie l'idée de laïcité. Elle aboutira au rétablissement, avant la Révolution, de la liberté des cultes pour les protestants. Mais déjà, le fait a précédé le droit : le maréchal de Saxe, protestant, est mis à la tête des armées royales ; Necker, banquier genevois et calviniste, est installé à la tête du ministère ; il est si populaire que les Parisiens prendront la Bastille pour que son retour efface son renvoi. Auparavant, Louis XV a créé l'ordre du Mérite pour des chevaliers protestants auxquels il ne pouvait remettre la croix de saint Louis. Donc, déjà sous l'Ancien Régime en matière de charges publiques, la France a donné à ses francs sujets et quelle que soit leur confession, l'accès à l'espace public et à ses responsabilités, un accès qui n'avait pas d'équivalent en Europe.

À partir de la Révolution française, une série de dispositions garantiront, véritablement à égalité pour tous, ce cheminement de l'esprit et des institutions laïques : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789 avec le célèbre article X sur la liberté d'opinion et des cultes, la Constitution civile du Clergé en 1790, la laïcisation de l'état civil, du mariage en 1792, une première séparation de l'Église et de l'État en 1795. Ce principe sera affirmé et élargi considérablement au XIXe et au XXe siècle et on ne comptera plus les hommes politiques protestants de premier plan, de Guizot à Rocard en passant par Walddington, Jules Ferry, Freycinet, Stegg. De même, les juifs pleinement émancipés par la Constituante donneront plusieurs généraux à la Grande Armée, des députés sous la monarchie de Juillet et une pléiade de ministres et de conseillers d'État sous la IIIe République. Cette laïcité est une formule de tolérance qui n'est pas celle de la paix d'Augsbourg *(Cujus regio ejus religio)*, faisant dépendre la confession des sujets de celle de leur prince mais pas non

plus celle de la simple tolérance des minorités. D'emblée, la laïcité est inscrite dans la profondeur de l'institution publique autonome, bref elle est la fameuse « exception française ».

L'État républicain, par son prestige et sa neutralité, est devenu l'espace de rencontre et de coexistence de tous les Français. Il nourrit une véritable ferveur patriotique et le service de l'État avec l'ambition méritocratique assise sur le désintéressement et le rejet des féodalités traditionnelles, le service public, comme on commence à le dire, devient le véritable pacificateur, l'agence d'intégration de toutes les nuances et de toutes les confiances. Dans la République, il n'y a plus de Vendéens, de camisards, de bien-pensants ou d'hérétiques, il n'y a plus que des Français. La projection laïque qui s'installe dans l'école contribuera ardemment à l'assimilation des nouveaux arrivants qui sont moins inscrits dans la différence religieuse (Polonais, Italiens, Espagnols et Portugais) que dans des différences ethniques rapidement dépassées, par la scolarité obligatoire qui étend la notion d'égalité en droit aux origines elles-mêmes : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit ». Dans un pays qui connaît une forte immigration italienne, deux présidents du Conseil qui ne sont pas des moindres en seront issus, Gambetta et Viviani. La grandeur d'une telle conception justifie l'attachement que les Français lui ont manifestée, tant à gauche qu'à droite, de Jaurès à Poincaré. Lorsque, dans la fraternité des tranchées, un parti catholique, non seulement rallié mais adhérent pleinement à la démocratie républicaine, se développera, l'unification des Français sera réalisée autour de la conception d'un État laïque, neutre et respectueux de la liberté de conscience de chacun.

Tout a-t-il été réglé par la naissance et l'affirmation de cette laïcité, terme au demeurant intraduisible dans une autre langue ? À l'évidence, non.

Laïcité, liberté, égalité

« Laïcité : le mot sent la poudre ; il éveille des résonances passionnelles contradictoires ; [...] le seuil du droit franchi, les disputes s'apaisent ; pour le juriste, la définition de la laïcité ne soulève pas de difficulté majeure ; des conceptions fort différentes ont pu être développées par des hommes politiques [...] mais une seule a trouvé place dans les documents officiels ; les textes législatifs, les rapports parlementaires qui les commentent, les circulaires qui ont accompagné leur mise en application ont toujours entendu la laïcité en un seul et même sens, celui de la neutralité de l'État [1]. »

Cette définition doit demeurer d'actualité, la neutralité constituant l'une des pierres angulaires du modèle républicain. Ce principe, applicable à l'ensemble des services publics, est indissociable de la logique exclusive d'intérêt général qui sous-tend leur existence.

1. Jean Rivero, « La notion juridique de laïcité », *Rec. Dalloz 1949*, chronique XXXIII, p. 137.

Si le principe de neutralité concerne l'expression de toutes les opinions, la laïcité a, elle, un objet plus restreint en ce qu'elle vise la seule neutralité des expressions religieuses. Cette dimension de la neutralité de l'État est incarnée par la loi du 5 décembre 1905 portant séparation de l'Église et de l'État, par laquelle la République, dès l'article 1, « assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes », tandis que par son article 2 elle « ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ».

Face aux admirateurs et contempteurs d'une laïcité dite « de combat », d'une laïcité « battue en brèche », d'une laïcité trop ou insuffisamment ouverte, trop ou pas assez « fermée », le HCI propose de s'en tenir à la promotion d'une laïcité authentique, autrement dit correspondant aux réalités nées d'un siècle de pratique de la loi de 1905, caractérisée, sous l'impulsion de la jurisprudence du Conseil d'État, par son libéralisme. Autrement dit, la Charte de la laïcité dans les services publics ne saurait être conçue comme un instrument au service d'une quelconque idéologie. Cette charte doit d'abord être pensée comme l'expression concrète d'une valeur fondamentale, valeur qu'on ne saurait isoler des autres grands principes constitutifs du pacte républicain.

C'est ainsi que la laïcité, principe constitutionnel, constitue le rempart de la liberté de conscience, principe fondamental reconnu par les lois de la République. Dans notre République, laïcité et liberté sont indissociables.

Mais le principe de laïcité de l'État renvoie également au principe d'égalité. Au sens strict, si la République se place en effet en dehors du champ religieux, elle se tient à équidistance des religions. Du point de vue politique, cela a été souligné en maintes occasions, l'application ferme du principe de laïcité est étroitement liée au combat pour l'égalité, et en particulier à une action volontariste en matière de lutte contre les discriminations, autrement dit, d'égalité de traitement. Laïcité et égalité sont également indissociables.

À cet égard, les services publics doivent se montrer exemplaires car le couple de principes laïcité-égalité est inhérent à la notion même de service public. À ce stade, relevons que le principe d'égalité des usagers ou des administrés devant les services publics trouve tout particulièrement matière à s'appliquer dans le champ de nos réflexions. Son application intransigeante représente la contrepartie indispensable des exigences susceptibles d'être formulées à l'endroit des usagers.

Laïcité, citoyenneté, universalité

S'il importe de resituer la laïcité au cœur des grands principes constitutionnels, on ne saurait négliger son rôle dans la construction des rapports au sein de la société civile. De ce point de vue, l'enjeu est double.

Née dans un contexte de confrontation entre l'Église catholique et la République, la laïcité est un concept qui a fait ses preuves s'agissant de la régulation des rapports entre les religions et l'État, face à toute velléité de concur-

rence du pouvoir spirituel sur le pouvoir temporel. Des résurgences perdurent, et parfois même renaissent, sur ce terrain.

Il n'en demeure pas moins, s'agissant de l'écrasante majorité de nos concitoyens, que la France de 2006 traverse une phase de sécularisation accélérée. Cette caractéristique, propre à la plupart des démocraties, nous renvoie à la difficulté d'élaborer des règles de vie commune face aux identités multiples qui fondent aujourd'hui les appartenances.

On mesure aisément que le défi de la cohabitation au sein d'une société ouverte, toute à la fois respectueuse de sa diversité et soucieuse de son unité, dépasse le seul champ du rapport au religieux.

Dans un contexte de revendications identitaires accrues, le respect et la conciliation des différences s'impose, entre convictions religieuses ou philosophiques, mais aussi politiques au sens le plus large du terme ou encore entre choix de vie individuels. Or, on ne saurait se résoudre à une segmentation de l'espace public en réponse à la fragmentation des aspirations personnelles. Il y va de la cohésion sociale et nationale. Aussi la présente contribution veut-elle participer d'une quête en faveur de la réaffirmation d'une citoyenneté renouvelée, plus que jamais attachée à sa tradition universaliste dans une société démocratique caractérisée par sa diversité. De ce point de vue, le chemin emprunté par la laïcité pour parvenir à un point d'équilibre éclaire utilement la réflexion pour l'avenir. C'est ce qui résulte des propos tenus par certaines personnalités auditionnées. C'est ce que traduisait la proposition contenue dans le rapport Rossinot déjà cité, visant à élaborer une « Charte de la laïcité et de la citoyenneté ». C'est également en ce sens que le médiateur de la République a plaidé devant le HCI en faveur d'une « Charte de l'autorité publique ».

C'est pourquoi, si cet avis s'inscrit dans une approche restreinte aux rapports entre les services publics et les expressions religieuses, le HCI souhaite attirer l'attention sur les perspectives offertes au champ d'une réflexion soucieuse de mettre en avant une « Charte du vivre ensemble [1] », une règle de vie républicaine, utile à toute la communauté des citoyens. En voici de premiers éléments.

Le présent document vise à éclairer la lettre et la forme de la charte en apportant des précisions relatives à son champ ainsi qu'à sa portée.

1. Plusieurs initiatives en ce sens ont été engagées au plan local. Soulignons par ailleurs que tel était également l'objet de la Charte de la fraternité lancée dans le cadre de la grande cause nationale pour l'année 2004 *cf.* http://www.grandecausefraternite2004.com/charte.php

Champ de l'avis

Relevons en premier lieu que le principe de laïcité n'est pas un principe « à géométrie variable » en fonction des services publics concernés, même si leur degré d'exposition à la question de la laïcité est, lui, tout à fait variable. Il convient en second lieu de rappeler l'asymétrie des situations dans lesquelles se trouvent les agents et les usagers du service public au regard de ce principe.

Des services publics exposés distinctement aux enjeux du respect du principe de laïcité

En préambule, il est indispensable de clarifier la notion d'espace public au sens où elle est entendue dans le présent document.

En effet, l'espace public au sens strict du terme, soit l'espace non privé telle la voie publique [1], n'est pas un espace d'où seraient exclues les manifestations religieuses. Insistons, la laïcité reconnaît expressément la liberté religieuse et l'expression de l'attachement des fidèles.

Les règles de la laïcité en ce qu'elles peuvent contraindre au respect d'une certaine neutralité ne visent que les espaces publics au sens d'espaces situés au sein d'un service public.

S'agissant des divers services publics concernés, il a été souligné auprès des membres du HCI combien ceux-ci, pris dans leur globalité, étaient confrontés à une approche consumériste de la part des usagers, situation qui ne contribue pas à faciliter la réaffirmation de certains principes fondamentaux. C'est dans ce contexte délicat que les « aspérités » rencontrées dans la mise en œuvre du principe de laïcité méritaient d'être relevées.

Le principe de laïcité de l'État, notamment incarné par ses services publics, ne se limite pas, bien entendu, au seul champ de l'école même si, on le sait, celui-ci en a été et en demeure un lieu privilégié d'application... et de confrontations. On ne peut saisir la force de l'enjeu scolaire dans ce débat si l'on fait abstraction de l'histoire politique française, notamment aux XVIIIe et XIXe siècles. C'est pourquoi il nous paraît ici utile d'insister sur un point essentiel : tout effort en faveur du respect de la laïcité requiert un investissement pédagogique préalable afin que cette « règle républicaine » soit non seulement comprise, mais également admise. Cela implique que la notion de laïcité soit présentée dans toute sa profondeur historique et ne soit pas isolée des autres éléments consubstantiels au pacte républicain tels qu'il a été élaboré depuis un siècle.

S'agissant du respect du principe de laïcité à l'école, les débats les mieux éclairés ont eu lieu. S'il semble que la loi du 15 mars 2004 a produit des effets mesurables s'agissant des signes ostensibles, subsistent des remises en

1. La liberté d'expression religieuse sur la voie publique (par exemple, les processions) a été reconnue depuis le début du XXe siècle par le Conseil d'État.

cause de la laïcité unanimement considérées comme inacceptables. Ainsi de la « récusation » d'un professeur ou d'un membre de la communauté éducative à raison de son sexe ou d'une appartenance quelconque réelle ou supposée ; ou encore du refus d'assister à tel ou tel cours pour des motifs religieux ou encore la contestation du programme (notamment en histoire et en philosophie).

Sur chacun de ces thèmes, M. François Fillon, ministre de l'Éducation nationale, a publié une circulaire en date du 18 mai 2004 [1] qui aborde expressément chacun de ces points et fixe très explicitement les limites. Il n'y a donc pas lieu ici de revenir plus avant sur ces questions, chaque catégorie d'établissements disposant de l'ensemble des outils nécessaires pour reprendre ces dispositions sous forme de charte, de guide ou de règlement intérieur. Le HCI, pour ce qui le concerne, souhaite uniquement insister sur l'esprit d'ouverture qui doit prévaloir en matière d'autorisation d'absence pour les grandes fêtes religieuses qui ne coïncident pas avec un jour de congé.

D'autres grands services publics sont également concernés par la question de la laïcité. Déjà le « rapport Stasi » s'en faisait l'écho : service public hospitalier, secteur pénitentiaire, armées... Au cours de ses auditions, le HCI a constaté que la « demande de laïcité » était toujours présente, dans une perspective d'intérêt général qu'incarnent tout particulièrement les services publics. C'est pourquoi il a été décidé d'inclure dans le champ des présents travaux la situation des services publics locaux, très directement confrontés à cette préoccupation [2].

D'un point de vue pragmatique, les faits observés comme les témoignages recueillis nous démontrent que la question doit être abordée non pas d'un point de vue « sectoriel » mais différemment, selon que l'on évoque la situation des services publics « fermés » ou, par opposition, celle des « services publics ouverts ».

Les services publics d'accueil durable

On entend par « services publics fermés » ceux qui accueillent durablement des usagers. Ces derniers vivent littéralement au sein du service public dont le gestionnaire est tenu, au nom de la laïcité, de respecter leur liberté de conscience et de leur permettre l'exercice de leur culte. Parmi ceux-ci, le HCI a retenu le service public hospitalier, le service public pénitentiaire et les armées [3].

1. http://www.education.gouv.fr/

2. Dans la résolution générale de son 89e congrès, qui s'est tenu à Paris au mois de novembre 2006, l'Association des maires de France a solennellement rappelé son attachement à la laïcité.

3. Il va sans dire que, toutes choses égales par ailleurs, les réflexions ci-après vaudraient également pour des services publics exerçant le même type d'accueil de longue durée, comme par exemple les établissements d'hébergement pour personnes âgées.

Le service public hospitalier

Sans revenir sur certains faits divers qui ont défrayé la chronique, il est confirmé par les auditions réalisées que trois catégories de problèmes se présentent :

– les difficultés liées à l'accueil des patients (y compris en situation d'urgence) pouvant récuser le praticien qui les accueille. Cette situation, relevée notamment dans les services obstétriques, concerne en général le refus d'une patiente (ou de ses proches) d'être prise en charge par un homme. S'il apparaît que les équipes soignantes sont plutôt enclines à satisfaire ce type de demandes, comme les y invitent d'ailleurs le Code de la santé publique et la Charte de la personne hospitalisée, de tels *desiderata* se heurtent parfois à des impossibilités pratiques ;
– les difficultés d'ordre éthique, résultant de choix thérapeutiques ;
– les difficultés attachées à la vie quotidienne au cours d'un séjour à l'hôpital, voire celles qui résultent des décès y survenant.

Sur le premier point, une approche équilibrée est à rechercher entre le respect du principe de laïcité et les droits consacrés notamment par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, ainsi que par la Charte de la personne hospitalisée. Un point d'éventuelle friction a été signalé tenant au droit du patient à pouvoir choisir son praticien, choix personnel, soulignons-le, qui, hors circonstances particulières, ne peut être effectué par un tiers. Toutefois, il semble que sans en passer par la voie législative, l'expression des droits des malades est parfaitement conciliable avec le respect de la neutralité du service public hospitalier qui les accueillent, dès lors qu'il est acquis qu'elle doit avoir pour seule limite les contraintes attachées à l'organisation du service et des soins.

Sur le second point, le HCI tient à saluer la création, par le professeur René Frydman, professeur de médecine, chef du service de gynécologie-obstétrique-reproduction de l'hôpital Antoine-Béclère de Clamart, d'une « consultation éthique » qui accueille tout patient s'interrogeant sur le sens et la portée d'un traitement particulier, notamment au regard de ses préoccupations morales ou religieuses. Le HCI souhaite mettre en lumière une telle initiative car l'expérience démontre qu'elle est de nature à éclairer les choix des malades et à désamorcer nombre de conflits et inviter à la généralisation de la création de ce type d'espaces de dialogue.

Subsiste cependant une inquiétude relative aux situations d'urgence dans lesquelles le patient (ou l'un de ses proches habilité à le représenter) refuse pour des raisons morales ou religieuses le choix thérapeutique des médecins, alors même qu'aucune alternative n'existe. Tout en affirmant que le droit pour le patient majeur de donner, lorsqu'il se trouve en état de l'exprimer, son consentement à un traitement médical revêtait le caractère d'une liberté fondamentale protégée tant par le Code civil que par le Code de la santé publique, le Conseil d'État [1] a jugé que les médecins ne portaient pas une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté, lorsque, après avoir tout mis en œuvre pour convaincre un patient d'accepter les soins indispensables, ils accomplissent, dans le but de tenter de le sauver, un acte indispensable à sa survie et proportionné à son état.

1. Conseil d'État (juge des référés), 16 août 2002, *Consorts Feuillatey*, Recueil Lebon p. 309, en annexe 4.

Pour autant, ce sujet à la croisée de l'éthique et du droit mériterait qu'une instance médicale appropriée s'en empare de nouveau pour éclairer les praticiens sur la conduite à tenir en pareilles circonstances.

Enfin, s'agissant de la vie quotidienne, les règles de comportement doivent être normalement soumises au respect de l'organisation du service, des soins avec un souci tout particulier s'agissant des règles d'hygiène. Il reste que des principes aussi simples que le respect des équipes soignantes et des autres malades mériteraient d'être réaffirmés.

Le service public pénitentiaire

L'administration pénitentiaire se voit astreinte à l'obligation de respecter le principe de laïcité, autrement dit à sauvegarder la neutralité de celui-ci tout en assurant la liberté de conscience et de cultes des détenus, dans une même enceinte.

Eu égard à ses caractéristiques, ce service public est placé dans une situation particulièrement délicate. La vie carcérale est en effet caractérisée par la visibilité permanente, la notion d'espace intime étant incompatible avec celle de surveillance constante. Sous cette réserve de taille, la cellule est bien un « domicile » quoique « contraint » au sein duquel la liberté d'expression religieuse y est la règle. Au surplus, un système d'aumônerie pluriconfessionnel est peu à peu mis en place, les rituels religieux pouvant être effectués dans un lieu « polyconfessionnel » que se partagent les aumôniers des diverses confessions. Enfin, l'administration pénitentiaire consacre un effort tout particulier à la reconnaissance des différences culturelles, notamment en permettant aux détenus d'accéder à des ouvrages de référence dont sont dotées les bibliothèques des prisons.

En contrepoint, le risque de prosélytisme est pris en compte et fait l'objet d'une surveillance constante, tandis que les espaces communs sont soumis à la règle classique de la neutralité. C'est ainsi que le port du voile islamique, voire de la djellaba, y sont proscrits.

Enfin, un effort notable a été entrepris pour former les surveillants, lesquels, compte tenu de leur position dans un établissement carcéral, doivent être en mesure d'apporter des réponses adéquates à des demandes placées sur un terrain spirituel.

Les armées

Fortes de leur tradition intégratrice, les armées ne paraissent pas rencontrer de difficultés particulières s'agissant du respect du principe de laïcité. La logique même de l'institution place au premier rang des préoccupations l'organisation du service, notamment en zone de conflits, avec l'assentiment de militaires aujourd'hui tous engagés et donc conscients des contraintes propres au métier des armes qu'ils ont choisi. Alors que les armées disposent de très longue date de lieux de cultes dans les casernements et d'aumôniers de confession catholique, protestante ou juive, elles ont récemment mis en place un dispositif de recrutement d'aumôniers musulmans de même qu'elles étudient des solutions

pour mieux satisfaire le respect des exigences alimentaires confessionnelles au moyen de rations individuelles de combat de type halal ou casher [1].

Il ressort de ce rapide survol que les services publics « fermés » se sont globalement adaptés à l'exigence de laïcité. Au-delà des spécificités propres à chacun de ces services publics, deux thèmes transversaux ont cependant fait l'objet d'une mention dans la charte :

– la question de la restauration collective et de l'adaptation de la nourriture aux préceptes religieux. Sur cette question, il revient aux services publics de rappeler que la prestation qu'ils offrent répond avant tout à des exigences nutritionnelles (variables selon les cas : enfants, malades, personnes soumises à des efforts physiques...). En tout état de cause, la solution la plus pragmatique réside dans le système du choix des plats offerts à la consommation, notamment à travers la généralisation des *self-services*. Pour autant, lorsque cette solution technique n'est pas envisageable ou inadaptée, le HCI ne peut que préconiser la recherche de la conciliation, toujours dans la limite des possibilités offertes par l'organisation du service et dans le respect des règles d'hygiène ;

– la question, centrale, des instants particuliers que constituent la naissance et la mort. Évoquons ici un souci partagé par l'ensemble des interlocuteurs du HCI tendant à ce que les services publics qui ont à faire face à des situations de deuil, veillent à faciliter l'expression des rites mortuaires. Cette préoccupation est indissociable de la recommandation tendant à favoriser la création de lieux de cultes, initiatives qui peuvent parfaitement être menées dans le cadre de la législation actuelle (loi de 1901 sur les associations et loi de 1905).

Les services publics d'accueil ponctuel

Ceux que, pour les besoins de l'exposé, nous dénommerons « services publics ouverts », n'accueillent que ponctuellement les usagers à l'occasion d'une démarche qu'ils ont a accomplir. Doivent être pris plus particulièrement en considération les divers services publics à caractère social (CPAM, CAF, services du logement...).

On peut identifier trois types de situations concernant respectivement l'accueil à un guichet public, l'usage d'un équipement public et, enfin, la participation à une cérémonie publique.

S'agissant, en premier lieu, de l'accueil au guichet public, hormis quelques difficultés ponctuelles, le seul sujet réel de préoccupations concerne le respect des règles de sécurité qui impose dans certaines circonstances l'identification de l'usager. Sur ce point, le HCI préconise de privilégier la contrainte imposée par l'intérêt général – la sécurité – sur les choix vestimentaires individuels.

Concernant, en deuxième lieu, l'usage des équipements publics, le thème le plus fréquemment évoqué concerne le refus de la mixité hommes-femmes, ce qui se traduit notamment par des demandes tendant à obtenir des créneaux horaires réservés. Sur ce sujet également, le HCI préconise d'appliquer sans faiblesse les principes d'égalité entre hommes et femmes ainsi que de mixité.

1. Il s'agit en fait d'un retour aux sources puisque ce type de rations existait à l'époque de la conscription.

S'agissant enfin des cérémonies publiques, et en particulier des cérémonies à forte charge symbolique républicaine, telle la « cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française », notamment lors de l'acquisition de la nationalité française, ou, bientôt, la « cérémonie de citoyenneté » qui prendra la forme d'un accueil en mairie pour chaque Français à sa majorité, le HCI préconise, par respect pour nos institutions républicaines et en dépit de certaines pratiques contraires aujourd'hui tolérées, d'inviter les récipiendaires à renoncer en ces circonstances à toute forme de prosélytisme. Les mêmes comportements devraient également pouvoir être attendus de la part des usagers du service public de la justice.

Des destinataires placés dans une situation asymétrique au regard du respect du principe constitutionnel de laïcité

Les agents publics

En premier lieu, sont concernés par la Charte les agents publics, autrement dit les agents titulaires et contractuels des fonctions publiques de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière.

Le statut de la fonction publique protège la liberté d'opinion des agents. Cependant, bien qu'il n'ait été consacré par aucun texte législatif ou réglementaire, le principe de neutralité des agents publics, fondé par la jurisprudence du Conseil d'État, s'applique à eux quels que soient leurs fonctions et les services publics concernés. Dans ce contexte, le port de tout signe d'appartenance religieuse ne saurait être toléré dans le cadre du service, tout manquement à cette règle constituant une faute personnelle pouvant faire l'objet de sanctions disciplinaires sous le contrôle du juge administratif.

Ce principe, clair, est la conséquence nécessaire de la neutralité des services publics : l'agent doit veiller à la stricte neutralité du service pour permettre le plein respect des convictions des usagers. Subsistent toutefois deux interrogations.

La première porte sur les « frontières du service public » : les organismes délégataires de services publics (c'est-à-dire agissant pour le compte d'une personne publique) ou même les associations rémunérées sur fonds publics doivent-elles respecter un principe aussi rigoureux ?

S'agissant des organismes délégataires de services publics, quelle que soit leur nature, la réponse devrait être positive : chargés de l'exécution d'un service public, ils doivent être astreints aux mêmes obligations de neutralité et de laïcité, sous-réserve, naturellement, de dérogations légales [1].

S'agissant du cas des associations, le HCI souhaite attirer l'attention sur une problématique évoquée par plusieurs interlocuteurs. Il s'agit des difficul-

1. On pense en particulier aux établissements scolaires sous contrat d'association avec l'État.

tés rencontrées par des associations ayant une identité confessionnelle, menant des activités d'intérêt général. Il s'avère en effet que certains services publics hésitent sur la conduite à tenir à l'égard des subventions ou des concours publics qu'ils leur apportent (par exemple, remboursement des bons-vacances par les caisses d'allocations familiales).

En conséquence, le HCI invite les pouvoirs publics, nationaux ou locaux, à clarifier la situation sur ce sujet et lever les ambiguïtés en adoptant les directives utiles, le cas échéant dans le cadre de leur politique de délivrance d'agrément.

La seconde interrogation concerne ce qu'il est convenu d'appeler des collaborateurs occasionnels du service public, autrement dit des personnes qui ne sont pas agents publics mais qui, dans certaines circonstances, en font office. À titre d'exemple on pense aux parents accompagnant les sorties scolaires ou encore aux bénévoles apportant leur concours à des services publics. On pourrait également associer à cette catégorie – à tout le moins au plan fonctionnel – les jurés d'assises. Pour l'heure, aucun texte ni aucune jurisprudence n'ont précisément établi la situation de ces personnes.

Cette question a soulevé des débats au sein du HCI. *In fine*, il est apparu que la prise en compte de la spécificité de chaque service public devrait permettre de privilégier des solutions de bon sens. Par exemple, s'agissant du service public de la justice, un haut niveau d'exigence devrait être fixé quant au respect du principe de neutralité de la part des citoyens tirés au sort pour accomplir leur devoir de jurés du peuple français. Pour sa part, le projet de charte du HCI invite au respect de la laïcité l'ensemble des acteurs concourant au fonctionnement des services publics.

Subsiste enfin une question qui a été soulevée en plusieurs occasions, relative à la situation des élus. Hormis le cas des maires agissant en qualité d'agent de l'État dans certaines circonstances bien établies, les élus doivent-ils respecter en dehors de ces circonstances précises un quelconque principe de neutralité et de laïcité ? On se souvient de l'émotion qui avait saisi le Sénat en juin 2003 alors que des jeunes femmes voilées avaient souhaité assister à une réunion publique dans l'hémicycle... Qu'en serait-il si demain, dans une assemblée politique quelconque, tel ou tel élu affichait un signe religieux ostentatoire ?

Les usagers des services publics

En second lieu, sont naturellement concernés les usagers de ces services publics, pour lesquels aucune règle générale ne s'impose. Si *a contrario* la loi du 15 mars 2004 a fixé des règles dans un contexte précis, aucun texte ni aucun principe ne sont venus en revanche fonder un principe général de neutralité applicable aux usagers. Aussi, les orientations retenues ne peuvent-elles reposer, de ce point de vue, que sur un *gentleman agreement*.

Au regard des règles contraignantes qui encadrent le comportement des agents publics, le principe de liberté qui est garanti aux usagers est sans aucun doute une illustration majeure de l'ambivalence du principe de laïcité.

Pour autant, liberté ne veut pas dire laisser-faire. C'est pourquoi, à défaut d'obligations juridiques systématiques, des obligations morales pèsent sur les usagers, ordonnées autour de quelques règles de conduite raisonnables :
– respecter l'organisation et les contraintes du service public ;
– respecter (la croyance ou l'incroyance d') autrui ;
– éviter le prosélytisme.

Le projet de Charte de la laïcité dans les services publics

La charte est bâtie autour d'un préambule et de deux parties articulées autour de huit articles :

– le préambule renvoie aux grands principes constitutionnels de liberté de conscience et de laïcité puisés dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (alinéa 1), la Constitution de 1958 (alinéa 2), ainsi que la loi de 1905 (alinéa 4). Par ailleurs, le HCI a eu le souci de s'inspirer de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (aliéna 3) en matière de liberté religieuse [1]. Enfin, il a jugé particulièrement utile de retenir le premier des « principes particulièrement nécessaires à notre temps » formulés au sein du préambule de la Constitution de 1946, citation qu'il a eu la hardiesse de légèrement amender (alinéa 5) ;
– la première partie (quatre articles) vise les agents publics tels qu'ils ont été précédemment définis, dans un souci d'équilibre entre leurs devoirs et leurs droits ;
– la seconde partie (sept articles) s'adresse aux usagers dans les limites précédemment exposées, pour prendre en compte un ensemble de règles générales, applicables dans tous les services publics.

1. Voir en particulier l'arrêt de la CEDH (grande chambre) du 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c/ Turquie*.

Projet de Charte de la laïcité dans les services publics

« Considérant,

« Que nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi,

« Que la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale et qu'elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion et respecte toutes les croyances,

« Que la loi garantit aux hommes et aux femmes, des droits égaux dans tous les domaines et prohibe toute forme de discrimination,

« Que la République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes tandis qu'elle ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte,

« Qu'il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté de religion ou de conviction de limites propres au respect du pluralisme religieux, à la protection des droits et libertés d'autrui, aux impératifs de l'ordre public et au maintien de la paix civile :

DES AGENTS DU SERVICE PUBLIC

Article 1

Le principe constitutionnel de laïcité impose à tout agent public et à tout collaborateur du service public un devoir de stricte neutralité, le traitement égal de tous les individus et le respect de la liberté de conscience ;

Article 2

Le fait pour un agent public de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions constitue un manquement à ses obligations ;

Article 3

Il incombe aux chefs des services publics de faire respecter en leur sein l'application du principe de laïcité ;

Article 4

La liberté de conscience est garantie aux agents publics, et leurs autorités peuvent accorder les autorisations d'absence nécessaires à ceux qui désirent participer aux cérémonies célébrées à l'occasion des principales fêtes propres à leur confession dans des conditions compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service public ;

DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC

Article 5

Tous les usagers ont un égal droit d'accès aux services publics ;

Article 6

Les usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs convictions religieuses, dans les limites du respect de la neutralité du service public et du bon fonctionnement de celui-ci ;

Article 7

Les usagers des services publics doivent s'abstenir de toute forme de prosélytisme, notamment à l'occasion des cérémonies d'entrée dans la citoyenneté française *;*

Article 8

Les usagers des services publics ne peuvent, à raison de leurs convictions, récuser un agent public ou d'autres usagers, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public ;

Article 9

Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent se conformer aux obligations qui en découlent ;

Article 10

Les usagers des services publics accueillis à temps complet dans un service public soumis à une réglementation spécifique tel que les établissements médico-sociaux, hospitaliers, militaires, pénitentiaires, doivent voir leurs croyances respectées et être mis en mesure de participer à l'exercice de leur culte, en particulier à l'occasion de la naissance, des fêtes religieuses et du décès ;

Article 11

L'exercice de ces libertés tient compte des nécessités découlant de la mission des services publics et à leur organisation, s'agissant notamment de la santé, de la sécurité, et de l'hygiène.

Portée de l'avis

S'il appartient au Premier ministre, commanditaire du présent avis, de lui donner la suite qu'il jugera la plus appropriée, le HCI souhaite préciser la portée qu'il convient d'attacher à ce projet de Charte.

Une charte non normative

Le projet de Charte de la laïcité dans les services publics élaboré par le HCI résulte d'un arbitrage entre plusieurs options. En effet, deux positions assez contrastées ont été formulées.

Dans un premier cas, a été invoquée la nécessité d'élaborer un texte long, sous une forme littéraire, à but pédagogique, visant à réaffirmer la place de la laïcité au cœur de la société républicaine française, à en dessiner les contours puis à en exposer les règles.

À l'inverse, a été soutenue l'idée tendant au contraire à élaborer un texte cursif, réaffirmant les grands principes, tout en prenant en compte des attentes correspondant à diverses préoccupations sectorielles.

Sans négliger une préoccupation pédagogique, le HCI a privilégié la seconde approche, en souhaitant faire peser ses efforts sur la rédaction d'un corpus de grands principes, utilisables par chacun des services publics, sans toutefois entrer dans le détail, champ d'activités par champ d'activités.

En effet, il est vite apparu que le souci d'entrer dans le détail des enjeux spécifiques concernant tel ou tel secteur de l'action publique conduirait à la rédaction d'un document trop long, moins précis et, de fait, moins lisible, notamment par voie d'affichage.

Or, la solution que préconise le HCI, c'est que la charte soit affichée dans tous les services publics, le cas échéant complétée par des dispositions portant sur tel ou tel point particulier relatif à la spécificité de l'activité du service public concerné.

Un tel projet aurait le mérite d'impliquer les agents concernés en suscitant leur réflexion sur les enjeux attachés à la laïcité et leur permettrait de véritablement s'approprier la Charte. Au surplus, cet exercice collectif pourrait être éclairé par les nombreux textes qui existent – souvent sous la forme de circulaires-, la jurisprudence qui les accompagne, voire les règlements intérieurs qui, à un moment ou à un autre, dans tel ou tel secteur, ont envisagé la question.

À titre d'exemple, on mentionnera la circulaire du ministre de la Santé du 2 février 2005 relative à la laïcité dans les établissements de santé [1] qu'il convient de lire, rappelons-le, en regard de la Charte de la personne hospitalisée [2].

1. http://www.sante.gouv.fr/adm/dagpb/
2. http://www.sante.gouv.fr/htm/dossiers/charte_patient/accueil

La charte, première étape d'un chantier pédagogique

La solution préconisée rencontre cependant une faiblesse tenant à la difficulté d'identifier parfaitement ce qu'est aujourd'hui le droit positif de la laïcité.

Dans ses conclusions, la commission présidée par M. Bernard Stasi relevait que « l'adoption d'un code de la laïcité, qui rassemblerait l'ensemble des textes relatifs à la laïcité, a été évoquée. Cette proposition ne paraît pas adaptée, car les textes concernés sont trop peu nombreux pour donner lieu à codification ». Devant le HCI, la plupart des personnes auditionnées ont cependant manifesté leur désir de pouvoir disposer d'un tel instrument de travail, arguant de la dispersion des textes en vigueur et de la difficulté de pouvoir accéder à la jurisprudence ayant contribué à construire un droit de la laïcité.

C'est pourquoi le HCI préconise de confier à l'Observatoire de la laïcité, dont la création prochaine a été annoncée par le président de la République, la tâche de mettre en œuvre la charte au sein de l'ensemble des services publics. En outre, il devrait examiner les conditions de réalisation d'un code de la laïcité à droit constant permettant de regrouper les textes et la jurisprudence consacrés à cette question, sans omettre la jurisprudence émanant de la Cour européenne des droits de l'homme, puis d'en vérifier l'application effective.

Il reste que sur certains points particuliers, on l'a vu, le renforcement du principe de laïcité requérait l'intervention de l'autorité réglementaire, voire du législateur. Là encore, sur la base des travaux menés par la commission Stasi, la commission Rossinot et le HCI, l'Observatoire de la laïcité devrait être en mesure d'élaborer des propositions de textes dont il appartiendra aux responsables politiques de tirer les conséquences.

En outre, on ne saurait négliger le vaste chantier de formation et d'information qui devrait accompagner cet engagement.

Le HCI préconise qu'un temps plus spécifique soit consacré à l'actualité des principes de neutralité et de laïcité dans la formation des agents publics. Par ailleurs, il pourrait être remis à chaque nouvel agent au moment de la signature de son procès-verbal d'installation ainsi qu'à chaque futur agent au cours d'une des phases du concours ou de la procédure de recrutement.

Enfin, suggérons que le service public de l'audiovisuel, exemplaire du point des moyens qu'il accorde à l'expression des sensibilités religieuses dans le cadre de programmes de qualité identifiés, puisse également, dans le cadre de sa mission plus générale d'information et de pédagogie, apporter sa contribution à ce travail d'explication.

Conclusion

Sur le plan public, la nécessité de réaffirmer les principes de neutralité et de laïcité doit s'imposer à tous les agents du service public et être inscrite dans tous les règlements. Car l'État n'est pas un troisième terme qui s'introduirait entre les individus et les religions. L'État peut parfaitement reconnaître ce qu'il doit à la tradition religieuse qui a préparé la séparation du spirituel et du temporel et le respect des droits de la personne. La laïcité doit non seulement vivre avec les religions mais elle doit aussi les accueillir pour autant qu'elles sont une partie de la vie des hommes. Ce qui alimente la soif de liberté, le sens de la dignité des hommes, c'est aussi toutes les spiritualités qui se sont épanouies grâce précisément à la laïcité.

La laïcité bouscule et transcende les communautés naturelles, dont tout humain est issu. La laïcité demande à chacun d'entre nous, et pas seulement aux immigrés récents, un effort d'intégration qui est en même temps un effort de volonté, de consentement à la paix sociale et à la loi civile. Elle ne nous appelle pas à renoncer à ce que nous sommes, elle ne nous invite pas à oublier d'où nous venons, à ne pas valoriser telle culture, telles mœurs, telle foi particulière, elle nous appelle à dépasser ensemble toutes les particularités afin de nous rassembler dans un espace plus large, plus neutre et plus ouvert où nous pourrions être associés... Cette laïcité ouverte à toutes les grandes religions qui, chacune, ont eu et auront à combattre leur intégrisme, mais qui se retrouvent dans leur aspiration universelle à la dignité des humains, cette république de paix et de respect, c'est le message le plus constant de la laïcité en France. Il doit être l'engagement de chaque Français.

Annexe 1 : Personnes auditionnées

M. Jean-Pierre Bailly, chef du bureau des politiques sociales et d'insertion, ministère de la Justice

Mme Évelyne Boscheron, secrétaire fédérale Confédération générale du travail (CGT)

M. Patrick de Carolis, président de France Télévisions

Mme Hanifa Cherifi, inspectrice générale de l'Éducation nationale

Mme Pascale Coton, vice-présidente confédérale Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Mme Élisabeth David, secrétaire générale des fonctionnaires, Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

M. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République, ancien ministre

M. Claude d'Harcourt, directeur de l'administration pénitentiaire

M. René Frydman, gynécologue obstétricien, professeur des universités, chef de service gynécologique obstétrique à l'hôpital Antoine-Béclère

Professeur Philippe Hoang, chef du service des urgences d'Avicenne

M. Jean-Marie Jutant, inspecteur général de l'Éducation nationale, médiateur de l'Éducation nationale

Mme Anoushe Kavar, **s**ecrétaire nationale en charge des droits de l'homme et des libertés publiques, Confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Benoît Leclerc, directeur général de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (APHP)

Mme Marie-Françoise Leflon, déléguée nationale pour l'emploi formation, Confédération générale des cadres-Confédération française de l'encadrement (CGC-CFE)

M. Étienne Madranges, directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire

M. Pascal Mailhos, directeur de la modernisation et de l'action territoriale, ministère de l'Intérieur

M. Jean-Philippe Moinet, conseiller à la Direction des populations et des migrations, auteur du rapport sur les cérémonies d'accueil des nouveaux Français remis à la ministre déléguée à la Cohésion sociale

M. Paul Peny, directeur général de l'administration et de la fonction publique

Mme Marie-Suzie Pungnier, secrétaire confédérale chargée de l'économie et des services publics, Force ouvrière

Général Bertrand Ract-Madoux, état-major des armées, officier général adjoint

Mme Jane Sautière, chef de service insertion probation, ministère de la Justice

M. Rémy Schwartz, conseiller d'État, rapporteur de la commission Stasi

M. Louis Schweitzer, président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

M. Alain Seksig, inspecteur au ministère de l'Éducation nationale

Annexe 2 : Personnes saisies par écrit et réponses jointes en annexe

Docteur Dalil Boubakeur, recteur de l'Institut musulman de la grande mosquée de Paris et président du Conseil français du culte musulman

M. Christian Charpy, directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

M. Jean-Arnold de Clermont, président du conseil de la Fédération protestante de France

M. Roger Cukierman, président du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF)

M. Régis Debray, président de l'Institut européen en sciences des religions

M. Jean-Michel Ducomte, président de la Ligue de l'enseignement

M. Métropolite Adamakis Emmanuel, président de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France

M. Bruno Frappat, président du directoire Bayard-Presse

M. Marcel Gauchet, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, rédacteur en chef de la revue *Le Débat*

Mme Catherine Picard, présidente de l'Union nationale des associations de défense des familles et de l'individu (UNADFI)

M. Jean-Michel Quillardet, grand maître du Grand Orient de France

Monseigneur Jean-Pierre Ricard, archevêque de Bordeaux, président de la Conférence des évêques de France

M. Jean-Michel Roulet, président de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)

M. Joseph Sitruk, grand rabbin de France

M. Alain-Gérard Slama, professeur des universités à l'Institut des sciences politiques de Paris (IEP)

M. Paul Tromelin, président de l'Association d'entraide des usagers de l'administration et des services publics et privés (ADUA)

M. Christian Charpy, directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

M. Christian CHARPY

18 DEC 2006

anpe
DIRECTION GÉNÉRALE
Christian CHARPY
Directeur Général

Noisy le Grand,
Le 11 Décembre 2006

Madame Blandine KRIGEL
Présidente du Haut Conseil
à l'Intégration

7 Rue Saint Georges
75009 PARIS

Madame la présidente.

Je vous remercie d'avoir bien voulu solliciter mon point de vue dans le cadre de la réflexion que mène le Haut Conseil à l'Intégration, à la demande du Premier Ministre, en vue de la rédaction d'une charte de la laïcité dans les services publics.

L'Agence Nationale pour !'Emploi. pièce essentielle du service public de l'emploi, est un établissement public administratif Ses salariés sont des agents de l'État qui ne sont pas soumis au statut de la fonction publique stricto sensu, mais, du *point de vue qui vous intéresse, doivent se conformer à des règles identiques en leur qualité d'agents publics. S'agissant en particulier* du *respect du principe de neutralité*

Il va sans dire que cette règle est strictement observée et que tout manquement ferait l'objet de procédures disciplinaires Les agences locales pour l'emploi, qui accueillent plusieurs millions d'usagers par an, sont par excellence des espaces publics où cohabite la diversité des âges, des parcours et des origines. Dans ce contexte, une application rigoureuse du principe de laïcité s'impose, sans cependant méconnaître la liberté de conscience des personnes qui se présentent dans nos services pour engager une recherche d'emploi.

En tout état de cause, l'ANPE promeut une politique de réception des demandeurs d'emploi et de mise en relation avec les employeurs fondée sur un équilibre indispensable associant le respect du principe de laïcité et de la liberté de conscience. dans un souci permanent de lutte contre les discriminations en matière d'accès à l'emploi. Plus simplement encore, je dirai que nous sommes tous attachés à des règles fondées sur le respect mutuel.

C'est pourquoi l'ANPE, et derrière elle le service public de l'emploi. ne me paraît pas, aujourd'hui, être directement confrontée aux difficultés qui ont pu être rapportées, par exemple, dans les secteurs de l'enseignement ou du service public hospitalier,

En conséquence, de mon point de vue, l'élaboration d'un nouveau texte à caractère normatif ne me parait pas nécessaire, 1l me semble en effet que. l'arsenal législatif et règlementaire actuel est globalement suffisant pour que le principe de laïcité puisse normalement s'appliquer dans les services publics,

En revanche, un texte à caractère pédagogique, qui viendrait rappeler les grandes lignes de conduite que dicte sa mise en oeuvre pourrait utilement contribuer à l'effort d'amélioration de l'accueil des usagers que nous avons entrepris dans la mesure où il permettrait de rappeler une valeur républicaine fondatrice, inhérente à la mission même de service public,

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée,

Christian CHARPY

anpe DIRECTION GÉNÉRALE

Christian CHARPY
Directeur Général

Noisy le Grand,
Le 30 janvier 2007

Madame Blandine KRIEGEL
Présidente

Haut Conseil à l'Intégration
7 rue Saint Georges
75009 PARIS

Madame la Présidente,

Je vous remercie de m'avoir adressé le projet de charte qui sera bientôt remis au Premier Ministre et dont j'ai pris connaissance avec intérêt.

Ainsi que je vous l'avais indiqué, l'ANPE respecte scrupuleusement les principes de laïcité et de neutralité du service public et prendra, le cas échéant toutes dispositions utiles lorsque le Gouvernement aura fait connaître sa position à l'égard des travaux que vous avez menés.

Je vous prie d'agréer. Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments distingués.

Christian CHARPY

M. Jean-Arnold de Clermont, président du conseil de la Fédération protestante de France

Jean-Arnold de CLERMONT

Paris, le 14 novembre 2006

Le Président :
Jean-Arnold de Clermont, Pasteur

fpf_mzp@free.fr
tel. : 01 44 53 47 02

Madame Blandine Kriegel
Présidente du
Haut Conseil à l'Intégration
7 rue Saint Georges
75009 Paris

Madame la Présidente,

Je suis particulièrement heureux de savoir que le Haut Conseil à l'Intégration a été saisi par le Premier Ministre pour élaborer un projet de Charte de la laïcité dans les services publics. En effet, ce projet me semblait découler naturellement du rapport remis au Président de la République par Monsieur Bernard Stasi et je suis parmi ceux qui s'étonnaient qu'en dehors de la loi « sur le voile », aussi peu de suites aient été données à ce rapport. Entre le rapport de la Commission Machelon, le rapport Rossinot et maintenant votre demande, les choses se présentent tout autrement

Pour répondre à votre lettre, je suis l'ordre de vos questions qui me semble tout à fait

judicieux

1) Car il faut préciser, en premier lieu;-ce que nous entendons par "laïcité"

Je reprends volontiers à mon compte la définition qu'en donne Ferdinand Buisson dans son « Dictionnaire de Pédagogie » : « la laïcité c'est assurer l'égalité de tous les français *devant la loi, la liberté de tous les cultes, et en* général l'exercice de tous les droits civils, *en dehors* de toute *considération* religieuse ».

Ce faisant, je risque d'introduire un long débat entre de multiples définitions.., Aussi je précise que ce qui compte le plus c'est que la République en terme de laïcité définit un cadre juridique par lequel, comme l'indique F. Buisson, elle assure la liberté et l'égalité de tous les cultes, comme l'exercice des droits civils, en dehors de toute considération religieuse, c'est-à-dire sans avoir à en connaître les présupposés…

La loi de 1905, aboutissement d'un long processus, mais qui aura toujours à être affiné, est avant tout la loi qui proclame cette liberté et cette égalité.

Mais si cette loi est strictement consacrée aux cultes, elle se situe dans l'esprit de la laïcité mais, ne prononçant jamais le mot, elle n'en est qu'une dimension. Comme l'exprime F. Buisson, l'esprit de la laïcité dépasse largement les cultes et concerne l'exercice de tous les droits civils, En ce sens, la neutralité de l'Etat en matière religieuse, vaut à mon sens plus largement à l'égard de toute conception de l'Homme et de la société ; à la seule condition du « respect de l'ordre public ».

Cette affirmation de la laïcité peut être comprise de manière négative «l'Etat ne doit pas se mêler.. « . Je le comprends de manière positive, « Il est du rôle des pouvoirs publics d'organiser l'espace public de telle sorte qu'il soit véritablement un lieu d'expression libre et de débat ouvert, transparent et régulier » pour tous.

Je reprends ces trois adjectifs dans l'article 52/3 du projet de traité constitutionnel européen - à mettre en parallèle avec l'article 47/2 - ces deux articles se complètent pour donner une vision laïque de l'espace public européen et des rapports que l'Union Européenne doit entretenir avec ceux qui le composent.

II) J'en viens à vos questions concernant une charte de la laïcité, il me semble qu'elle participerait d'un double travail qui me semble aujourd'hui nécessaire,

1 - En premier lieu, ii me semble qu'il faut établir un "code la laïcité" (comme l'on parle du Code de la Sécurité Sociale, ou du Code de la famille - veuillez par avance m'excuser si en termes juridiques je ne suis pas toujours aussi précis qu'il le faudrait !)

En effet, l'approche de la laïcité, sa compréhension, ne peuvent se faire qu'en mettant côte à côte des dispositions légales, administratives et réglementaires, ainsi que des avis du Conseil d'État - qui au fil des ans ont précisé ce qu'est le cadre juridique de la laïcité,

Le protestantisme qui est le plus large utilisateur de la loi de 1905, puisqu il comprend à peu près 80 % des associations cultuelles existantes, sait à ses dépends combien les lois ou règlements sont méconnus. On lui oppose souvent des décisions « au nom de la laïcité » qui sont la négation même des principes de la laïcité (voir le dossier que nous avons remis à la Halde concernant la négation de toute pratique religieuse dans des camps de Jeunes, sauf renonciation aux aides des CAF aux familles…).

De même, il lui arrive souvent de voir édicter par les municipalités des principes de neutralité en dépit des lois existantes...

Aussi, vous comprendrez qu'à côté d'un "code la laïcité" permettant à chacun de s'y retrouver dans la diversité des textes plutôt que se forger sa propre conviction, c'est un travail pédagogique, un travail de formation des responsables des pouvoirs publics mais aussi des responsables politiques, qu'il faut entreprendre, indépendamment de toute option "politique", nous les entendons dire souvent 'n'importe quoi! »

2 - C'est là qu'intervient et se justifie pleinement cette "charte de la laïcité" exposé des principes, texte à vocation pédagogique, mais dont l'objet serait de renvoyer aux textes réunis dans un "code ce la laïcité",

Je "milite" donc en faveur de deux initiatives.

Un "code" à valeur juridique - une « charte » à valeur pédagogique,
Je ne vois guère la "charte" sans le "code", mais je sais bien que cela complique la tâche. Pour ne prendre qu'un exemple : il est nécessaire que soit publiée une version mise à jour de la loi 1905 modifiée plus de douze fois et dont plusieurs articles n'ont plus aucune signification aujourd'hui.

Je reste à votre disposition pour toute réponse complémentaire qui vous semblerait souhaitable.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations très distinguées.

Jean-Arnold de Clermont

Paris le 29 janvier 2007

Madame Blandine Kriegel

Présidente du Haut Conseil à l'intégration

7 rue Saint Georges

75009 Paris

Madame la Présidente,

Rentrant de trois jours de colloque en Allemagne, je vous donne rapidement quelques commentaires sur le projet de Charte de la laïcité dans les services publics que vous avez eu l'obligeance de m'adresser.

Ma première remarque est de pure forme ; dans sa rédaction actuelle, il s'agit plus d'un projet de loi et de décret que d'une charte. Quel sera le statut de ce texte ?

Sur les "Considérant", il me semble qu'il serait nécessaire pour chacun d'entre eux de mentionner le texte dont il est extrait et cela afin d'éviter des erreurs d'interprétation (par exemple, le "reconnaît' du 4ème "considérant` ne se comprend que dans le cadre de la loi 1905).

Sur les agents du service public : là encore, pour un texte utile, dans la mesure où il rappelle les acquis de la législation et de la jurisprudence depuis un siècle, il serait nécessaire de l'accompagner de la jurisprudence qu'il résume, Ainsi, la notion de stricte neutralité se réfère à de nombreuses pages écrites à ce sujet qui la préciseraient pour n'être pas déformée, comme elle t'est aujourd'hui par exemple, par les Caisses d'allocations familiales qui l'interprètent comme la négation de toute dimension religieuse.

Pour les usagers du service public, je dirais que l'article 5 ne me semble guère apporter grand chose de nouveau. L'article 6 peut poser quelques questions quant aux « limites de la neutralité du service public » lors des manifestations nationales, notamment dans les cathédrales… L'article 8 pose un réel problème et serait une régression par rapport à une pratique bien établie où précisément les services publics s'adaptent à des exigences religieuses - par exemple pour la fixation de la date des examens lorsqu'elles coïncident avec des fêtes juives -. Enfin l'article 11 me semble devoir être fusionné avec le 10.

Voilà, Madame la Présidente, de rapides remarques qui, je l'espère, vous sembleront utiles,

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments très respectueux,

Jean-Arnold de Clermont

47 rue de Clichy 75311 PARIS Cedex 09 - Téléphone : 01 44 53 47 00
Télécopie : 01 48 74 66 31 - E-mail : fpf@protestants.org - www.protestants.org

M. Roger Cukierman, président du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF)

Roger CUKIERMAN

crif

Conseil Représentatif des Institutions Juives de France

Paris le 7 novembre 2006

Madame la Présidente,

Vous avez souhaité recueillir notre point de vue et nos observations quant au projet de rédaction d'une charte de la laïcité dans les services public dont le Haut Conseil à l'intégration a été chargé par le Premier Ministre.

Je vous remercie d'avoir eu le souci de cette consultation et je vous prie de bien vouloir trouver en annexe de cette lettre un document qui s'efforce de répondre aux questions que vous avez soulevées et les illustre par des exemples concrets.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de m onsidération.

Roger Cukierman
Président

Madame Blandine Kriegel
Présidente
Haut Conseil à l'intégration
7 rue Saint-Georges 75009 Paris

Projet de charte de la laïcité dans les services publics

Éléments de réflexion proposés par le

Conseil Représentatif des Institutions Juives de France

Introduction

En 2003, alors que de façon récurrente et depuis des années, le débat national était agité par la question du port du voile à l'école, le Président de la République a confié à Bernard Stasi et aux membres de la commission qu'il a présidée un très ample travail de réflexion sur l'application du principe de la laïcité dans la République.

La commission, notant la multiplication des atteintes à la laïcité dans. l'espace public, a rendu un rapport et des recommandations portant sur la place générale de la laïcité dans le monde du travail, les services publics, les lieux publics. Pourtant, c'est la problématique du port de signes religieux à l'école qui a retenu toute l'attention et c'est sur elle que s'est focalisée la loi du 15 mars 2004.

Le Conseil Représentatif des Institutions Juives de France s'était montré favorable à une consolidation du principe de la laïcité, éventuellement au moyen d'une loi. Il était apparu lors de débats internes à l'organisation que la laïcité devait retrouver une nouvelle vigueur, particulièrement sur le terrain scolaire alors en proie à de profonds et graves problèmes. Ce positionnement procédait à la fois du souci de réaffirmer les fondamentaux de la République et de montrer l'attachement des Juifs de France à la laïcité, dans laquelle ils avaient trouvé un modus vivendi, à la fois respectueux des institutions et principes républicains et leur permettant généralement de vivre leur judaïsme de façon satisfaisante.

Il faut ajouter à ce bref rappel que la France du début des années 2000 a été le théâtre d'une grave recrudescence des actes antisémites, en corrélation notamment avec la crise du Proche Orient et, singulièrement, dans le cadre scolaire. La laïcité, au sens large du terme, était alors apparue au CRIF comme un rempart possible ou en tous les cas espéré contre de graves dérives qui ont été largement explorées et décrites.

Le CRIF avait enfin salué pleinement la déclaration sur la laïcité prononcée par le président de la République le 17 décembre 2003.

La Commission Stasi, au nombre des recommandations qu'elle a faites dans son rapport, a proposé la rédaction d'une charte de la laïcité à l'usage du service public. Ce sujet nous est aujourd'hui soumis par le Haut Conseil à l'Intégration et nous sommes honorés de pouvoir apporter notre contribution à la réflexion qui entoure l'élaboration de ce texte. Le CRIF maintient une position de principe exigeante vis-à-vis du pacte laïque et républicain auquel il adhère pleinement. Pour autant, il souhaite évoquer des difficultés apparues au fur et à mesure de l'observation de certaines pratiques.

Définition _des _notions de laïcité et de neutralité : doivent-elles être circonscrite à une approche strictement religieuse ?

Sur la question de la définition tout d'abord, la laïcité impose dans l'espace public une neutralité religieuse, mais les questions politiques et philosophiques doivent en rester les indispensables corollaires. La laïcité consiste aussi en un nécessaire équilibre entre le respect des principes républicains et celui des droits individuels. Elle doit être une manière de structurer le vivre-ensemble de façon ouverte et fédératrice. Elle doit permettre à chacun de trouver sa place dans un espace public partagé mais régit par des règles, pour autant qu'elles soient claires dans leur formulation et leur application.

L'institution scolaire est particulièrement concernée par le champ de définition que l'on donne à la laïcité. La neutralité à notre sens doit s'entendre tout autant du point de vue religieux que de l'expression politique et identitaire, ce qui n'est pas toujours le cas. L'école se doit donc d'être tout aussi exigeante sur ce second volet de la laïcité auprès des élèves mais aussi des enseignants, dont certains professent dans leurs classes des opinions politiques, voire militantes.

Priorités générales devant être abordées par ce projet de charte

Pour ce qui est de l'ordre des suggestions générales, le texte qui est à l'étude

devrait

- Donner une définition claire de l'espace public.
- Etre une charte des obligations mais aussi des droits des agents du service public et de ses usagers.
- Rappeler qui est soumis et dans quelles circonstances aux obligations du principe de laïcité.
- S'intéresser, du point de vue des usagers et des interlocuteurs du service public, à la fois aux personnes physiques mais aussi aux personnes morales, particulièrement les associations loi de 1901.
- Etre le plus exhaustif et significatif possible et pour cela émaner d'une concertation des représentants des ministères, collectivités locales et établissements publics ainsi que des syndicats et des associations d'usagers.
- Etre accessible et compréhensible pour tous.

Exemples de problématiques spécifiques

Cadre scolaire : La loi de 2004 vise le port de signes religieux mais les obligations découlant de ce texte pour les élèves ne se résument pas à ces seuls signes. La loi a très certainement répondu au besoin des chefs d'établissement d'avoir un cadre normatif sans équivoque sur cette question. La circulaire d'application de cette loi couvre des aspects plus larges dont on a parfois l'impression qu'ils peuvent faire l'objet d'une moindre attention dès lors qu'ils concernent les tolérances qui doivent être consenties aux élèves. Le calendrier des principales fêtes juives et musulmanes est publié au bulletin officiel de l'éducation nationale. Il serait souhaitable que les chefs d'établissement,. au-delà de l'évitement ces jours là d'examens ou d'épreuves, soient aussi attentifs à ce que des activités particulières ne soient pas

programmées. plus particulièrement encore lorsque la présence des parents y est sollicitée, comme par exemple lors des réunions pédagogiques de début d'année. Les élèves et leurs parents peuvent se sentir marginalisés du fait de ce manque d'attention. Autant l'école doit être attentive aux entorses faites à la laïcité, autant elle doit l'être aussi à ce que ce mot ne pas soit brandi trop rapidement et sans nuance dès lors que la moindre question religieuse est en jeu dans l'enceinte scolaire.

Action sociale et éducative : Pour élargir le champ de notre réponse, nous avons sollicité le Fonds Social Juif Unifié qui est régulièrement confronté aux enjeux de la laïcité dans le cadre de sa mission. Cette institution, membre du CRIF, a pour charge la gestion des questions sociales et éducatives de la communauté juive. Elle soutient des programmes associatifs auprès des personnes en grande détresse, des enfants défavorisés, des personnes âgées Elle participe également au renforcement de la culture et de l'éducation juives. Elle intervient, au plan national et dans chaque région, en étroite liaison avec les responsables associatifs pour développer les complémentarités et assurer le lien avec les pouvoirs publics les collectivités locales et territoriales.

I1 apparaît depuis quelques années que les associations loi de 1901 rattachées au réseau du FSJU rencontrent de plus en plus de difficultés nouvelles, liées à l'interprétation du principe de la laïcité. Ces difficultés semblent procéder d'une perte de sens du cadre qui régit les associations loi de 1901 et des principes qui ont présidé à leur création. Certains services publics, interlocuteurs habituels et anciens de ces associations, remettent en cause leurs partenariats au motif que ces dernières contreviendraient au principe de la laïcité, voire qu'elles ne pourraient plus remplir leur mission du fait de leur « communautarisme ». Des associations à but social et caritatif, anciennes et reconnues, déclarées d'utilité publique se trouvent, à terme, menacées de se voir leurs agréments retirés et leurs subventions coupées.

Dans le domaine de l'éducation informelle par exemple, certaines Caisses d'Allocations Familiales refusent le paiement de bons de vacances à des familles qui veulent faire partir leurs -enfants dans certains centres de vacances ou organismes de jeunesse juifs pourtant agréés par l'Etat. Les motifs invoqués sont divers : non mixité des centres de vacances, nourriture cacher, port de la kippa. Dans le domaine social, des associations rencontrent des difficultés du même ordre. Certaines voient leur règlement intérieur remis en cause parce qu'il mentionne que les repas servis sont cacher. Le service des tutelles du CASIP-COJASOR (fondation d'aide aux personnes nécessiteuses) voit sa spécificité de service destiné à accueillir des personnes juives remise en cause. L'Agence nationale des chèques vacances pose problème à certaines associations juives au motif qu'elles ne respecteraient pas la laïcité.

Les associations juives qui rencontrent aujourd'hui des difficultés accueillent pourtant tout le monde, sans exclusive. Elles ont une spécificité juive dans la mesure où elles offrent un cadre que personne d'autre n'offre. Elles assurent une nourriture cacher ainsi que le respect du shabbat et des fêtes juives. Les personnes accueillies ne peuvent trouver nulle part ailleurs ces spécificités. Vouloir les exclure des dispositifs d'aides au seul motif qu'elles ont cette spécificité, revient à exclure les juifs pratiquants de ces aides. Or, cela est précisément contraire à la laïcité.

Ce qui est d'autant plus choquant est que seules les associations juives se voient reprocher ces spécificités. Aucune maison de retraite ou association n'a été exclue de dispositif d'aides publiques au seul motif qu'elle assurerait le respect des têtes de Noël et de Pâques. Personne

ne songe à priver le secours catholique, l'Armée du salut ou tout autre association chrétienne d'aides publiques au motif tiré de leur caractère religieux.

II apparaît que les définitions de ces enfreintes supposées dépendent de l'appréciation des gestionnaires qui ont la charge de gérer ces partenariats et qu'une certaine confusion survienne lorsque des termes ou des pratiques rappelant la nature juive des associations apparaissent. Ces situations sont ressenties par les responsables d'association comme arbitraires, et suscitent, plus encore que de l'incompréhension, le sentiment qu'aucun choix n'est finalement laissés aux personnes qui souhaitent pouvoir bénéficier en matière sociale ou culturelle du soutien d'une association qui leur permette, à charge et service égaux, de rester dans un cadre juif Aujourd'hui, des associations juives font l'objet de pratiques administratives nouvelles fondées sur une compréhension erronée et contraire à l'esprit même de la laïcité. Et elles sont de facto discriminatoires.

Forme et portée juridique de la charte, choix d'un texte juridique ou littéraire

Une charte de la laïcité dans les services publics serait selon nous un outil précieux, à la fois vecteur d'information, rappel des principes et guide de conduite, à la condition qu'elle soit accessible à la connaissance et à la compréhension des agents, des usagers et des interlocuteurs du service public. Un tel texte fixerait les règles, garantirait les droits et les devoirs de chacun et permettrait d'uniformiser des pratiques qui tendent à se différencier selon les organismes et les régions. Ce texte devrait aussi dans un préambule rappeler toute la dimension positive de la laïcité et non laisser l'impression qu'elle est une citadelle assiégée, contrainte à être sans cesse sur la défensive.

Il nous est difficile pour autant de nous représenter la forme que pourrait prendre un tel texte car, au-delà de quelques grands principes généraux, les problèmes liés à la laïcité se posent très différemment à l'école, dans un hôpital ou dans un bureau de poste. Or c'est bien pour cadrer des difficultés concrètes qu'une charte serait utile, mais trop brève, elle ne serait qu'un gage de bonne pratique, trop détaillée, elle manquerait de lisibilité. Quant à sa portée juridique, nous ne pouvons que nous interroger: s'agira-t-il d'un guide d'information et de bonne pratique purement déclaratoire ou bien d'un texte normatif? Sera-t-il opposable à l'administration ? Pourra-t-on s'en prévaloir devant les tribunaux ?

En tout état de cause, et au-delà de la rédaction d'une charte, l'idée de réunir toutes les sources du droit, lois, règlement et jurisprudence concernant la laïcité dans un code spécifique de la laïcité nous paraît importante et cette charte pourrait y être inclue, ce qui garantirait sa valeur normative.

Nous voudrions enfin soumettre deux pistes de réflexion qui nous semblent complémentaire à l'élaboration d'une charte La première concerne la mise en place de conciliateurs ou de médiateurs spécifiquement dédiés aux problèmes de laïcité. Cette mesure pourrait intéresser chaque type de service public et permettrait sans doute de régler à l'amiable les difficultés avant que la justice administrative ne soit saisie. La seconde proposition concerne les agents du service public qui devraient pouvoir bénéficier d'une formation appropriée sur les principes de la laïcité, appliqués spécifiquement à leur mission.

crif
Conseil Représentatif des Institutions Juives de France

Courrier arrivé le :
- 6 F... 2007.

Paris, le 2 février 2007

Madame la Présidente,

Vous m'avez fait parvenir le projet de charte de la laïcité que le Haut Conseil à l'Intégration remettra prochainement au Premier Ministre et je vous en remercie. J'ai pris connaissance de ce texte avec d'autant plus d'intérêt que le CRIF vous avait soumis une contribution qui devait alimenter son élaboration.

Cette charte qui, si je l'ai bien comprise, n'aura pas de valeur normative permettra sans doute de rappeler les principes et les usages de la laïcité dans un code de bonne conduite. Nous avions insisté dans notre document sur les difficultés qui se posent aux associations Loi 1901 qui oeuvrent dans le domaine socio-éducatif. Nous avions également soulevé l'idée d'instaurer des procédures de médiation. Pourrait-on poursuivre ce travail de réflexion sur les problématiques qui se posent autour des questions d'identité et de citoyenneté dans le cadre d'une laïcité bien assumée. Elles sont fondamentales pour l'avenir de la société française.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma respectueuse considération.

Roger Cukierman
Président

Madame Blandine Kriegel
Présidente
Haut Conseil à l'Intégration
7 rue Saint-Georges
75009 Paris

Espace Rachi 39, rue Broca 75005 Paris
Téléphone : (00 33) 01 42 17 11 11 - Fax : (00 33) 01 42 17 11 13 et 11 50
e mail : info@crif.org

M. Jean-Michel Ducomte, président de la Ligue de l'enseignement

Jean-Michel DUCOMTE

la ligue de l'enseignement
un avenir par l'éducation populaire

CONTRIBUTION DE LA LIGUE DE L'ENSEIGNEMENT A LA REFLEXION DU HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION SUR UNE CHARTE DE LA LAICITE

La Ligue de l'enseignement considère depuis longtemps avec le plus grand intérêt l'idée d'un projet de charte de la laïcité. Aussi, remercie-t-elle le Haut Conseil à l'Intégration de l'avoir sollicitée pour recueillir son point de vue et ses observations sur la démarche qu'il a entreprise.

L 'action de la Ligue de l'enseignement et le projet de charte de la laïcité

Cet intérêt découle de notre engagement de fond que nous souhaitons présenter en préambule pour éclairer les réponses que nous allons faire dans ce texte. Il est explicitement décrit dans nos statuts

« Mouvement d'éducation populaire, elle invite les femmes et les hommes à.s'associer pour débattre et agir afin

1I, de permettre à chacun de comprendre la société où il vit, de s''y exprimer et d'agir en citoyen afin de favoriser à tous les niveaux politiques le développement d'une vie démocratique laïque .soucieuse de justice .sociale et attachée à la paix.

2. de développer toutes les initiatives collectives ,favorisant l'épanouissement le plus large des personnes par un égal accès de tous à l'éducation, à la formation, à la vie professionnelle, à la culture, à la communication, au .sport. aux vacances et aux loisirs...

3. de faire vivre la laïcité, principe constitutionnel et valeur universelle qui implique la reconnaissance de l'égale dignité de chaque être humain, par une action permanente

- pour garantir la liberté de conscience, la liberté de culte, la liberté de pensée et l'organisation autonome des pouvoirs publics assurant le pluralisme des convictions, la liberté d'expression et l'égalité en droit de tous les citoyens,

- pour combattre les inégalités et toutes les formes de discriminations, notamment à raison de l'origine ethnique ou nationale, de la religion ou des convictions, du sexe, de l'âge, du handicap, de l'orientation sexuelle... ».

Fondée en 1866, la Ligue de l'enseignement défend et illustre, depuis 140 ans, ses valeurs en fonction des situations politiques et sociales de l'heure. A un moment décisif de notre histoire. le discours prononcé par son Président, Albert Bayet, au cours du 57ème Congrès national de la Ligue, tenu à Nancy en 1946, est particulièrement significatif

Le thème, ***« La laïcité, base de l'unité française ».*** ne peut laisser indifférent le Haut Conseil à l'intégration

« Nous vivons sur une terre où les païens ont persécuté les chrétiens où les chrétiens ont persécuté les païens, où les orthodoxes ont persécuté ceux qu'ils appelaient

les hérétiques, où *les hommes du Nord .se sont jetés contre les Albigeois du Midi, où les meilleurs des* fils *de l'Occident se sont rués sur les infidèles pour les tuer ou les convertir; où, plus tard, les protestants et les catholiques n'étant pas d'accord sur la façon dont il fallait interpréter la Bible, s'en sont remis au sort des armes du soin de trancher le conflit.*
Et c'est notre grand honneur à nous. Français, que, sur cette terre aussi. voyant tout ce sang versé pur des hommes généreux pour des causes généreuses. d'autres hommes. les humanistes du XVIème les philosophes du XVIIIème ont enfin osé dire : « Il n'appartient pas à la force d'intervenir sous quelque forme que ce soit dans les débats d'idées ou d'opinions : vous êtes frères, traitez-vous en frères . combattez-vous à coup, d'arguments mais que le respect de la liberté de pensée domine désormais tous les débats »,

Forte aujourd'hui de l'apport et des activités éducatives, sociales et culturelles de ses 30.000 associations affiliées, la Ligue de l'enseignement a poursuivi en permanence cette action culturelle et ce combat social, Notre 87ème congrès qui *s'est tenu à Toulouse, en 1989, dans le cadre de la célébration du bicentenaire de la Révolution, fut l'occasion de les réaffirmer avec force dans une résolution adoptée* ***« Laïcité 2000 - .Solidarité et démocratie »***

… « Valeur de civilisation et principe dé droit figurant dates la Constitution de la République, la laïcité implique une lutte constante pour la dignité de chaque individu. contre les exclusions et les injustices : pour la ligue de l'enseignement, elle se traduit à l'échelle nationale et internationale, en termes de solidarité et de démocratie. Éthique de la diversité, du début et de la responsabilité individuelle, la laïcité doit être vécue dans ses dimensions sociales, économiques, civiques, culturelles et éducatives » ...

*C'est sur ce patrimoine intellectuel que la Ligue de l'enseignement a pu se fonder pour apporter sa contribution aux travaux de la Commission sur l'application du principe de laïcité dans la République, Présidée par Renard Stasi, le 4 novembre 2003. L.*a *Ligue* de l'enseignement *soutenait notamment*

« l'idée de préciser le contenu de la laïcité et les principes autours desquels s'est construit le modèle français aurait une fonction pédagogique évidente. II conviendra que le texte soit adapté au public auquel il s'adresse, ce qui devrait conduire à le décliner sous trois formes .- une charte de la laïcité pour la République, une circulaire à destination des .fonctionnaires et un beau texte pour la jeunesse ».

Cette demande a été réitérée et argumentée dans notre document ***« Laïcité, nous écrivons ton nom... »*** *publié à 50.000 exemplaires en 2005 à l'attention notamment de nos militants locaux afin de faciliter leur action pour la commémoration de la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'Etat*

Cette commémoration de la loi de 1905 aurait pu permettre de *pallier une méconnaissance largement répandue des lois et de la jurisprudence comme de l'histoire et de l'esprit de la laïcité, dans un contexte, où des revendications religieuses, identitaires ou partisanes deviennent insupportables et* nécessitent que soient *réaffirmées pour être partagées les valeurs de la République, au premier rang desquelles, la laïcité. Or. le hiatus entre une mobilisation des associations laïques, où la* Ligue *de l'enseignement a* pris *toute sa part, et le silence assourdissant des pouvoirs publics qui se sont contentés d'organiser des* colloques *de haut niveau pour une élite déjà très bien informée, n'a pas permis que l'opinion publique, dans son ensemble, comprenne que la laïcité apporte la seule réponse pertinente, dans les faits comme* dans *les esprits, aux revendications spécifiques que suscité la diversité des origines des citoyens.*

Nous nous réjouissons donc *que le Haut Conseil à l'Intégration s'empare du problème. Mais, avant de s'engager dans la réponse aux questions précises posées par le Haut Conseil* à *l'intégration,* nous *souhaitons* nous *attarder, en préalable à quelques conditions préliminaires.*

Les conditions préliminaires à l'élaboration d'une charte de la laïcité

L'adoption d'une charte de la laïcité doit être entourée d'une grande solennité et ne peut constituer la réponse unique aux problèmes posés. Son but doit être clairement énoncé afin de préciser les contours d'une politique globale pour la laïcité de la République. Les mots importants utilisés doivent être définis. Sa rédaction doit, préalablement, associer tous les acteurs de la société. Elle doit être accompagnée de dispositifs spécifiques d'ordre législatif ou réglementaire qui s'avéreront nécessaires et de modalités pédagogiques adaptées aux situations et aux publics. Si ces conditions ne sont pas remplies la charte risque fort de subir le même sort que celles qui existent ici ou là : un succès d'estime sans application concrète.

Le but de la charte

Aujourd'hui, tout compte au montent de la fondation de la République ou à l'époque de la Libération, c'est le « faire société » qui est l'objectif. Pour l'atteindre, il faut avant tout prendre la mesure des transformations de la société française. Avec l'urbanisation de la société, le développement de l'influence des médias dans le cadre de la mondialisation, les effets de la décolonisation puis de la politique d'immigration, la France est aujourd'hui une société multiculturelle. En une trentaine d'années. la Nation s'est transformée et diversifiée avec notamment l'arrivée de sept à huit millions de personnes originaires de pays d'Afrique et d'Asie dont les trois quarts sont citoyens français.

Dans cette nouvelle configuration, la mission de la laïcité est d'abord de préserver la paix civile. et. donc de protéger les personnes de tous les asservissements en favorisant leur émancipation individuelle par l'accès le plus large aux connaissances et à la culture tout en garantissant l'expression de la pluralité des cultures et des convictions. Cela suppose que l'Etai soit le garant de l'intérêt général; qu'il soit donc indépendant de toutes les options religieuses ou des intérêts particuliers. Seule, cette recherche constante d'un difficile équilibre est susceptible de construire l'indispensable solidarité dans le respect et l'égalité en droit et en dignité de chacun tout en développant une éthique du débat démocratique.

La charte et une politique laïque conséquente -

En France, la laïcité a permis une modernisation historique de la vie publique accomplie pour l'essentiel. A cette évolution, ont aussi participé parfois paradoxalement -- des mouvements : associations, syndicats. partis, rattachés aux Eglises dont le travail de réflexion interne, l'affrontement, le débat avec les organisations laïques ont abouti soit à une pleine reconnaissance de l'utilité et de la richesse de la laïcité garantissant leur propre espace d'engagement, soit à leur déconfessionnalisation. Si historiquement, la laïcité a été la garantie de l'unité nationale, elle a, aujourd'hui, parfois du mal, à être perçue par de nouveaux venus sur notre sol comme garantie du pluralisme social et culturel. Notre pays a construit son unité à partir d'une conception uniforme et monolithique de la République qui s'est imposé à tous en rejetant la diversité, vécue comme un risque pour l'unité politique de la Nation. Un Etat fort, émancipateur et protecteur pouvait pratiquer une politique d'assimilation pure et simple, négatrice de la diversité culturelle, des langues et des accents, qui allaient bien au-delà de la légitime exigence de l'unité républicaine. La notion d'intégration aujourd'hui est souvent conçue sur le même modèle, mais elle est moins acceptée car elle ne garantit plus la promotion sociale. Dans une société devenue multiculturelle où existent des inégalités et des discriminations, l'Etat est moins clairement perçu dans sa fonction de création de l'interdépendance et de la cohésion sociale.

Enfin, et c'est le plus important. dans certains quartiers de nos villes, la laïcité est menacée de disqualification par l'indifférence qui entoure la mise en cause de la liberté, de l'égalité et de la fraternité républicaines. valeurs auxquelles elle est étroitement associée dans notre contrat social. les mutations du monde rural. où l'agriiculture devenue une activité minoritaire, interrogent sur sa reconnaissance et son devenir. Des populations aux prises avec le déclin et le vieillissement vivent la

désertification progressive des services publics comme marquant le renoncement de la République dans son rôle face aux inégalités territoriales. Un sentiment d'abandon, nourri de rancœurs. est travaillé par des forces passéistes et réactionnaires,

Dans ces conditions, le rappel de la légitimité de l'Etat de droit ainsi que de sa forme républicaine et de sa laïcité consubstantielle est donc un impératif. L'annonce par le Président de la République de la création d'un « **observatoire de la laïcité** » va dans ce sens et sera, nous l'espérons, un outil d'accompagnement indispensable à la mise en œuvre de la charte de la laïcité. Mais, son but, le contenu de ses missions, sa composition, ses modalités de fonctionnement et ses moyens doivent être précisés pour qu'on soit en mesure d'en apprécier réellement qu'elle sera son efficacité. Une politique laïque globale et cohérente est donc indispensable car les citoyens de ce pays ne sauraient se contenter d'une simple déclaration d'intention ou d'un beau texte sans impact sur leur vie quotidienne.

1. Comment peut-on définir en 2006 les notions de «laïcité » et de neutralité » dans l'espace public ? Ces notions de « laïcité » et de « neutralité » doivent-elles être circonscrites à une approche strictement religieuse ?

La réflexion sur la définition de la notion de « Laïcité >> rend nécessaire une clarification de la notion « d'espace public ». La formule est d'usage courant. Elle fait partie de ces fausses évidences, comme la citoyenneté ou la démocratie, dont la fréquence et la diversité des utilisations cachent mal l'incertitude de la définition. L'espace public, dans son acception juridique et politique doit être neutre, en tous cas impartial, au service (le l'intérêt général et donc protégé et indépendant des interventions prosélytes de groupes spécifiques. Il est ce lieu où, comme l'écrit Jürgen Habennas, s'échangent des « intersubjectivités raisonnées ». L'espace public au sens social du terme ne peut pas, lui, être neutre, sauf à être vide ou saturé par une logique totalitaire. Les revendications identitaires ou les pratiques religieuses doivent. pouvoir légitimement s'exprimer dans cet espace public commun, sans contrainte ni suspicion, *aux seules conditions de respecter l'ordre public; les libertés* fondamentales et l'intégrité des personnes. L'exercice du culte de son choix n'est pas restreint à l'intimité de la sphère privée mais constitue une liberté publique pouvant s'exercer librement dans les conditions parfaitement définies par la loi de 1905, selon la formule que « La loi protège la foi aussi *longtemps que la foi ne prétend pas dicter la loi »,*

Concernant la laïcité, elle ne dispose pas de définition juridique et on ne doit pas s'en plaindre. Les législateurs, en 1905 ont évité d'utiliser le mot « laïcité » dans la loi qu'ils élaboraient et qui était censée en assurer la consécration. Les constituants en 1946 ou 1958 se sont bien gardés de donner au mot laïcité une définition. Aussi, tout citoyen est libre de son approche particulière. Il existe donc un grand nombre do définitions de la laïcité. Elles font appel, en proportions variables, à l'étymologie, à la loi, à l'histoire. Elles y associent, à des titres divers, des thèmes tels que la liberté de conscience, la liberté religieuse, la séparation, la question scolaire. le lien avec la République ...

Peut-on aujourd'hui en proposer une définition positive? Serait-il judicieux de tenter une synthèse en puisant dans notre patrimoine aussi divers que contradictoire ? A coup sûr, elle ne ferait pas l'unanimité, aucune ne l'a jamais faite. Cette définition serait-elle suffisante pour lutter contre les perceptions négatives? C'est improbable. Au contraire la multiplicité des propositions est plutôt un atout, un gage de non dogmatisme, le reflet d'une vraie liberté de réflexion et d'expression démocratique. Mais cette multiplicité de définitions présente un risque de banalisation de la laïcité dans une démocratie minimale surtout préoccupée de protection, d'élargissement des libertés privées individuelles et par un affichage beaucoup plus visible des appartenances et des modes de vie. difficilement supportable aujourd'hui alors qu'on s'était habitué, après les évolutions des années soixante, à ce que la foi relève de choix personnels avec une certaine discrétion de la pratique de son culte, gage du respect de pensées différentes.

Il est aujourd'hui nécessaire de réaffirmer que la fonction première de la laïcité, telle qu'elle émane de la société dans son ensemble. est d'assurer, pour employer une formule courante, le « vivre

ensemble », mais dans les conditions que nous avons précédemment écrites, c'est-à-dire articulant harmonieusement les liens sociaux et les liens politiques pour permettre à tous les citoyens, dans leur diversité, de construire un destin partagé par un sentiment commun d'appartenance. Cette affirmation est fondamentale et doit, à l'évidence, être au cœur de la Charte. L'affirmation de la laïcité comme: fondement de la devise républicaine de liberté, d'égalité et de fraternité est tout aussi fondamentale. I1 faut rappeler que la liberté de conscience comporte un caractère public. C'est le droit essentiel d'exprimer ce que l'on est, de vivre ouvertement son identité. Cette liberté n'est pas seulement individuelle, elle a un caractère collectif. Car un être humain ne peut se construire que dans sa relation à d'autres êtres humains, d'abord par l'éducation. puis par l'échange dans un cadre démocratique. Une des conséquences directes de l'affirmation de cette liberté de conscience est la garantie du libre exercice des cultes, de n'en pratiquer aucun ou de pouvoir en changer. Elle est sensiblement différente de la liberté religieuse » assurée dans d'autres pays par un statut public des cultes, un « droit des religions » et un financement direct car. ces avantages sont refusés aux religions minoritaires et aux incroyants.

L'expression claire de ces principes fondamentaux permettra de distinguer ce qui est de l'ordre de la croyance (choix de la personne pour une transcendance, donc respectable en tant qu'acte de foi pouvant toutefois être soumis à la critique de la raison sous la seule réserve du respect des personnes), de la **conviction** (choix éthique basé sur son expérience personnelle et ses engagements faisant référence à des valeurs choisies organisant sa vie, pouvant être interpellées dans la rencontre et dans l'action collective et discutées dans le cadre d'un débat démocratique) et des **savoirs** (savoirs constitués, élaborés par la communauté scientifique, à partir de règles explicites et socialement partageables si son domaine de validité est clairement établi et qui sont caractérisés par une remise en cause et une recherche permanente pour éviter les dérives scientistes. Ces trois dimensions ne sont pas antinomiques mais leur confusion crée des problèmes.

Dans ces conditions, la laïcité ne saurait être une option spirituelle particulière, elle est la condition de l'existence de toutes. Elle s'intéresse évidemment aux questions du sens que chacun donne à sa vie car elle les laisse toutes ouvertes. Non pas dans une perspective où tout se vaut, où tout est égal, mais dans la quête d'une société où chacun puisse vivre dans le respect de lui-même et des autres. Ce qui pose une exigence de lucidité et de sincérité. L'attitude laïque ne peut se satisfaire du rappel incantatoire de grands principes. Elle consiste à permettre tous de développer des arguments pour-convaincre afin que chacun puisse chercher sa vérité. La laïcité est justement l'éthique pour pouvoir débattre de tout avec tout le monde. Respecter son interlocuteur ne signifie pas approuver ses dires ou ses comportements, au contraire cela suppose de débattre avec lui. Mais débattre exige à la fois l'affirmation de convictions profondes et l'exercice de cette faculté si riche de l'esprit : le doute, c'est-à-dire considérer qu'il peut y avoir une part de vérité chez l'autre qui permet l'enrichissement de ses propres positions par un vrai débat. Cela nécessite pour chacun une quête permanente de la vérité sans jamais être certain de l'avoir trouvée et en se méfiant de ceux qui, prétendant l'avoir fait, voudraient l'imposer de façon autoritaire.

Mais la **laïcité ne peut se résumer à la neutralité** ou à la tolérance. L'instauration de la tolérance au XVI° siècle a été une avancée décisive pour la laïcité. trais encore insuffisante car tolérer la diversité, c'est l'accepter faute de mieux. comme un moindre mal, mais un mal tout de même. C'est se donner la grandeur illusoire de concevoir que l'erreur puisse s'exprimer. Elle est par ailleurs fragile car elle peut cure retirée par ceux qui vous l'accordent, comme l'a démontré la révocation de l'Edit de Nantes. La réduction de la laïcité à la neutralité est aussi un risque d'appauvrissement du débat démocratique et de l'émancipation individuelle. Pour Jaurés « la plus *perfide manoeuvre des ennemis* de l'école laïque. c'est de la rappeler à ce *qu'ils appellent* *neutralité de la condamner par* là à *n'avoir ni doctrine, ni pensée, ni efficacité intellectuelle et morale* ». Ferdinand Buisson le résume : « Ils veulent dire : soyez nuls ». En mettant en œuvre « les accommodements raisonnables » tel que le présentait la « Commission Stasi », la laïcité est au contraire la meilleure garantie de préserver la dignité de chaque personne et un fonctionnement social harmonieux.

2. Eu égard à vos responsabilités et à votre expérience personnelle, quelles problématiques tores paraissent devoir être abordées en priorité par ce projet de charte ou, le cas échéant, écartées au profit d'autres formes de traitement (législatif, réglementaire, contractuel...) ?

Nous pensons que la situation de notre pays exige aujourd'hui que soient réappréciées les conditions de construction du pacte républicain et son partage démocratique.

La Charte de la laïcité est nécessaire mais ne peut être une solution unique et exclusive

L'Etat ne doit rien s'interdire à priori : déclaration de principe solennelle par les hautes autorités de l'Etat à l'occasion de diverses cérémonies. adoption de textes nouveaux de portée législative ou réglementaire, rédaction de circulaires ministérielles adaptées à des situations particulières, recherche d'accords contractuels entre des partenaires divers. ... Cet ensemble de dispositions existantes ou à créer, couronnée par une Charte de la laïcité promulguée solennellement constituera alors la base juridique et symbolique nécessaire à une politique laïque pensée en profondeur.

Mais avant que de toucher aux règles et lois en vigueur et pour prendre une mesure exacte de leur portée, de leur application et des contradictions que leur adoption, souvent circonstancielle, peut révéler, il serait utile de procéder à **l'élaboration préalable d'un « Code de la laïcité** ». Réalisée à droit constant et permettant une lecture au plus près du droit positif traitant de la laïcité. une telle codification permettrait de mieux mettre en lumière les adaptations rendues nécessaires.

On ne peut pas, ici, éviter de regretter une occasion manquée. Le rapport de la Commission chargée de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, dite commission Machelon. aurait pu prolonger l'œuvre du Conseil d'Etat en 2004 et définir les contours d'un corpus juridique de la laïcité. Il s'est contenté de pointer un certain nombre de difficultés concrètes réelles, mais il n'a pas dégagé les éléments pouvant conduire à cette codification. Il est, par ailleurs. critiquable pour avoir privilégié la liberté religieuse au détriment de la liberté de conscience et pour avoir préconisé une révision de la loi de 1905 que nous jugeons inopportune et dangereuse.

II est par contre nécessaire aujourd'hui de concilier l'affirmation de principes, le recours à la norme juridique lorsque cela s'avère nécessaire avec l'exigence de pragmatisme et de bon sens. Cela exige que la laïcité soit portée par une démarche raisonnable dans tous les sens du terne, c'est-à-dire inspirée par la raison et guidée par la mesure. Que l'on se comprenne bien, il ne s'agit pas d'un appel à la modération relativisant tous les comportements, y compris ceux qui sont inacceptables, au contraire il s'agit d'une exigence pour faire évoluer les comportements en faisant en sorte que ces évolutions trouvent, comme le disait Briand. leurs racines dans la justice et la liberté.

Une telle exigence qui impose lucidité et prudence dans le choix des adaptations conjoncturelles imposées par l'évolution du paysage religieux doit s'accompagner d'une dénonciation de la commodité à laquelle ne résistent pas toujours les pouvoirs publics nationaux comme locaux d'instrumentaliser les religions à des fins sociales ou politiques en donnant, par exemple, aux ministres du culte une vocation à être investis d'une mission de pacification sociale dans les quartiers en difficulté. S'il n'est pas question de nier la fonction sociale des représentants des religions, il serait dangereux de leur confier, à eux seuls. la mission d'apaisement des souffrances et de mobilisation de la compassion afin de panser les plaies profondes créées par la crise économique et sociale de notre société. Leur action caritative. indiscutablement utile. n'est pas toujours dénuée d'arrières pensées et peut générer des embrigadements communautaires et des ségrégations avec le risque de provoquer des affrontements. .Aussi, il est préférable que l'indispensable solidarité soit assurée par une politique de justice sociale garantie par la puissance publique et l'Etat doit lutter contre toutes les discriminations et garder une fonction de régulation et de cohésion sociale.

Dans ces conditions, la laïcité est le meilleur moyen de garantir le pluralisme. Mais si l'on veut préserver l'environnement démocratique, il faut à la fois éviter les dramatisations à propos de

manifestations ou de revendications religieuses et. ne pas rester inertes face à des revendications ou des comportements contraires aux libertés fondamentales, aux droits des personnes. à l'égalité homme - femme.... Diaboliser telle ou telle organisation ou telle ou telle personne, ne peut qu'amplifier les incompréhensions et il faut se méfier de qualifier hâtivement de valeurs universelles s'imposant à tous, certaines normes culturelles liées à notre histoire et nos traditions qui peuvent donner à certains le sentiment de vouloir maintenir une colonisation des esprits. En tous cas, on ne doit pas tenir, au prétexte de protéger les individus et la société de l'emprise religieuse. des discours pouvant être perçus comme une expression de haine à l'égard des croyants. Mais, dans le même temps, il n'est pas question de faire preuve de naïveté et de minimiser certains comportements. Respecter des traditions culturelles n'oblige en rien à accepter des conceptions discriminantes pour les personnes ou les groupes. Il n'y a pas de prescriptions supérieures aux lois communes: un délit est un délit. nulle religion ne saurait justifier un crime ou une agression contre la personne humaine. La liberté religieuse n'implique pas la liberté laissée aux religieux d'imposer les règles qui leur sont spécifiques à l'ensemble de la société.

Certains voudraient traiter les problèmes que pose la présence de l'islam en ayant recours à la commodité de la stigmatisation. Les musulmans de France représentent moins de 10 % de la population avec une très grande diversité. Leur présence est relativement récente sur le territoire métropolitain et même quand ils sont citoyens français, ils restent souvent perçus comme des étrangers. De plus, ils appartiennent encore massivement aux classes sociales les plus défavorisées. Obtenir leur pleine intégration au sein de l'espace public républicain réaffirmé suppose le même état d'esprit que les législateurs de 1905 : leur offrir la liberté de pratiquer leur culte dans le respect de l'ordre public, des Libertés fondamentales et du respect des personnes. Ce qui vaut pour les musulmans vaut naturellement pour toutes les religions nouvellement implantées sur notre territoire. conformément à la loi de 1905 : l'Etat, ne reconnaissant aucun culte, ne les méconnaît pas, mais il n'en privilégie aucun et il est donc impartial.

Garantir le pluralisme démocratique suppose de **ne pas confondre solidarité communautaire et communautarisme**. En effet, dans une société diverse où l'on rencontre des difficultés de tous ordres, il est naturel et normal que l'on recherche des liens privilégiés avec des personnes avec lesquelles un se sent en affinité pour des raisons politiques, syndicales, culturelles. sportives. professionnelles, géographiques ou religieuses. Les solidarités ainsi rencontrées permettent une meilleure insertion sociale. Mais personne ne doit être contraint d'être membre d'une communauté qu'il n'a pas librement choisie et personne n'a à subir la loi d'un groupe en se conformant à des normes auxquelles il n'a pas librement et volontairement adhéré. L'appartenance à une communauté est le résultat d'un choix qui n'est ni exclusif. ni définitif. Les communautés étant le produit de choix individuels ne peuvent donc disposer de droits particuliers, Leur fonctionnement doit d'inscrire par ailleurs dans le respect scrupuleux de l'ordre public démocratiquement débattu. La loi républicaine l'emporte en toute hypothèse sur des normes privées.

Les *problèmes à traiter*

La vie quotidienne est remplie de problèmes concrets touchant à la laïcité. La solution à ces problèmes ne fait pas, le plus souvent, l'objet d'un consensus. Dans certains cas, il ne s'agit que d'une méconnaissance du droit à laquelle on doit pouvoir remédier. Dans beaucoup d'autres. ils sont liés à des convictions ou des traditions dont il est possible de s'affranchir au terme d'un débat démocratique pour parvenir aux « accommodements raisonnables » rappelés plus hauts. La plupart de ces questions ne relève pas d'une Charte de la laïcité, mais il est nécessaire que le Haut Conseil à l'Intégration les éclaire pour que la Charte trace les conditions de leurs résolutions.

Sans nécessairement épuiser le débat, une série de questions doit être traitée relativement à la place et évidemment aux limites des pratiques religieuses dans la Cité et les Services publics. Comment assurer la liberté de conscience de tous en garantissant le libre exercice des cultes de certains °. Que doivent faire les pouvoirs publics en cas de contrainte ou d'interdiction de pratiquer une religion? Les institutions peuvent-elles prendre en compte. et si oui. Jusqu'où. les interdits et les

obligations confessionnelles ? Des limites à la liberté d'expression et la critique des religions sont elles justifiées ? Une œuvre artistique peut-elle être condamnée pour des motifs religieux ? Faut-il faire, dans notre calendrier, une place aux fêles religieuses autres que catholiques ? ...

Pour les collectivités locales, le dernier Congrès des Maires montre que les questions foisonnent. Ils attendent des réponses précises sur le régime de la construction et de l'aménagement des lieux de culte, sur le statut et la formation des ministres du culte. L'état civil est géré de façon laïque, mais lors de cérémonies telles que les mariages, que faut-il décider sur le port de signes religieux, pour les témoins. voire les mariés ? Quelles sont les limites d'affichage religieux possibles lors des cérémonies de naturalisation ? Peul-on louer ou prêter une salle municipale pour une célébration religieuse ou une conférence ayant un caractère religieux ? Dans quelles conditions un édifice religieux peut-il être utilisé pour des manifestations artistiques ? La reconnaissance de carrés confessionnels dans les cimetières constitue une demande forte et récurrente, mais est-elle conforme au caractère laïque des cimetières ? ...

Les hôpitaux sont également un lieu où des interrogations sont apparues en nombre ces dernières années. Comment concilier les droits des patients et le fonctionnement technique de l'hôpital avec la laïcité : peut-on choisir son médecin, et sur quels critères ? Peut-on refuser pour soi-même; ou pour ses enfants. certains soins ? ...

Les entreprises ne sont pas uniquement des lieux économiques mais aussi des lieux de sociabilité qui rencontrent de plus en plus des questions liées à la laïcité qu'il convient de traiter.

D'autres interrogations se retrouvent dans les **armées ou en prison**. Doit-on faire droit aux demandes de nourriture spécifique, *hallal, casher ou* végétarienne ? Peut-on les refuser en risquant un problème de déséquilibre alimentaire pour les personnes concernées, ou ne les prendre en compte que partiellement ? Quelle est la place des aumôniers. prévue par la loi de 1905, mais dont le nombre est déséquilibré par rapport à l'importance démographique de certains cultes ? Dans tous ces lieux le prosélytisme est interdit, mais faut-il pour autant limiter la circulation des livres et contrôler les discours ? Une simple affirmation de son identité personnelle peut-elle être assimilée à une forme de prosélytisme ? ...

Ces mêmes problématiques prennent une plus grande importance dans l'éducation en raison de la dimension symbolique de l'institution scolaire. Les éducateurs : enseignants de la maternelle à l'Université, chefs d'établissements et personnels éducatifs, mais aussi formateurs, animateurs d'associations, travailleurs sociaux et naturellement parents, se retrouvent confrontés à une multitude de contestations et de revendications religieuses. Au-delà du port de signes et tenues vestimentaires, comment estimer les autres modes d'affirmations identitaires confessionnelles, voire ethniques ? Comment gérer avec: pragmatisme les choix alimentaires lorsqu'il s'agit d'enfants ? Comment éviter que l'enseignement du fait religieux et des grands courants philosophiques soit perçu comme du prosélytisme ? La contestation des contenus disciplinaires et des pratiques n'est pas admissible, mais comment le faire admettre ? Faut-il adapter le calendrier des examens pour respecter des motifs religieux ? Des parents accompagnant des « sorties scolaires » peuvent-ils porter des tenues ou des signes religieux ? Ces questions ne sont pas réservées aux établissements scolaires du premier ou second degré, elles se posent de plus en plus dans les établissements d'enseignement supérieur. La réflexion entreprise par certaines universités devrait être mieux connue de toutes et leurs propositions mises en débat. A ces questions, qui se posent aussi dans le cadre associatif' et les centres de loisirs, s'en ajoutent d'autres. Quel est le cadre légal des associations à objet confessionnel mais de droit commun type 1901, des cultuelles type 1905, des congrégations. des fondations ? Doit-on les réserver aux cultes historiquement implanté; en France ? Sur quels critères peut-on les autoriser et les subventionner? ...

Il faut aussi indiquer comment, pour faire vivre une éthique laïque, les éducateurs doivent aborder, dans le respect du droit et des principes, mais avec lucidité. « bon sens » et pédagogie. des questions telles que : le respect de la liberté de conscience, de pensée et d'expression et le devoir

d'enseigner une démarche rationnelle et critique, le respect de la diversité culturelle sans enfermer les personnes dans une identité d'origine réelle ou supposée, les manifestations de solidarité et la lutte contre les dérives communautaristes, la gestion démocratique des conflits et la construction de valeurs communes, la mixité et l'égalité entre filles et garçons .,

Les réactions diverses à l'audition de M. Didier LESCHI, chef du bureau central des cultes au ministère de l'intérieur, par la «commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs ». montre qu'il est aussi indispensable de s'interroger clairement sur les conditions d'identification des sectes, et sur les modalités de prévention des risques qu'elles, représentent dans l'univers social, notamment vis à vis des populations les plus fragiles.

Il faut enfin revisiter deux grands thèmes classiques. D'une part **le régime des cultes et le statut scolaire d'Alsace et de Moselle**, ensemble complexe de lois, décrets, règlements et usages français, allemands et locaux qui ne bénéficient qu'aux quatre cultes reconnus par le Concordat et les Articles organiques, ce qui posent des problèmes aussi bien pour les autres religions que pour les non-croyants. La question des autres exceptions à l'application de la loi de 1905 en **Guyane ou dans des Territoires d'Outre Mer** doit aussi être traitée. D'autre part, le **financement public de l'enseignement privé** confessionnel reste une question vive comme le démontrent les réactions à l'adoption de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'enseignement catholique est travaillé par une sécularisation interne depuis la loi Debré en raison de la diversification des motivations des parents. L'enseignement privé juif scolarise le quart des enfants issus de cette communauté. La présence nouvelle de l'islam nous oblige à une réflexion renouvelée, avant que le développement de la création d'écoles musulmanes provoque un climat passionnel. Il convient, donc, aujourd'hui de se reposer, par la négociation. de façon sereine et patiente pour éviter de déclencher une « nouvelle guerre scolaire », la question de la rénovation en profondeur du Service public d'éducation dans une perspective d'unification et de respect de la diversité.

Un nécessaire débat démocratique préalable à tout

Ces questions ne trouveront pas, pour l'essentiel, de solutions si, préalablement à toutes dispositions, n'existe pas un vrai débat démocratique.

La Ligue de l'enseignement, fidèle à ses origines et à ses engagements, souhaite y contribuer. Dans la poursuite du rôle qu'elle vient de jouer dans la commémoration de la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 (site internet www.laicite-laligue.org , expositions, colloques, publications...). elle a la volonté d'apporter, sur son site rénové, en bénéficiant de contributions diverses de personnalités compétentes. des réponses concrètes aux questions énumérées ci-dessus, en évitant le « prêt à penser » et en invitant à la réflexion personnelle. Les réponses viseront à mettre à l'écart les préjugés ou les idées toutes faites et seront rédigées dans un esprit laïque, serein et dépassionné, favorisant la recherche individuelle et collective de solutions appropriées par une démarche rationnelle et critique. évitant les certitudes non fondées ou les stigmatisations. A la suite de ces réponses, une invitation sera faite à poursuivre la réflexion par la consultation, sur le site, des textes juridiques et réglementaires se rapportant aux questions, de diverses contributions, y compris contradictoires, d'historiens, de philosophes ou de sociologues. mais aussi de représentants d'organisations philosophiques et religieuses. Des témoignages et des relations d'expériences compléteront ces informations.

Les questions qui concernent plus particulièrement les éducateurs (parents, enseignants, animateurs ou travailleurs sociaux) seront abordées de façon spécifique, en partenariat avec deux autres associations complémentaires de l'enseignement public : les Francas et les CEMEA pour que nous contribuons à favoriser la démocratisation de la vie dans les collèges et lycées par nos actions

dans la formation des délégués élèves et pour le fonctionnement des structures associatives à l'intérieur des établissements. Dans le mérite esprit, nous sommes en train de réfléchir à des propositions précises qui seront faites à nos associations accueillant des jeunes dans le cadre du service civil, aujourd'hui volontaire, mais que nous souhaitons voir devenir un service civique universel pour tous, sur un contenu précis sur la laïcité dans le cadre de la formation civique prévue.

Ces sites étant en cours d'élaboration. nous sommes à la disposition des responsables du Haut Conseil à l'Intégration pour envisager avec eux la contribution qu'ils pourraient nous apporter pour la meilleure pertinence possible.

Mais cette action visant à faire mieux comprendre la laïcité ne peut avoir de réelle portée sur l'opinion publique si elle n'est pas relayée par les médias. Le Haut Conseil à l'Intégration devrait suggérer, en particulier aux médias de service public, de produire des émissions en ce sens. Il s'agit autant de contribuer à mieux faire partager les cadres collectifs de notre société, tant nationaux qu'européens et internationaux, qu'à faire connaître et reconnaître la diversité et le caractère multiculturel de la France. Cela devrait se traduire autant dans les magazines d'information, les documentaires, les fictions et les émissions de divertissements et de libre antenne. Toute la « chaîne de fabrication est concernée (création, production et diffusion) dans la diversité des supports multi-médiatiques : TV, radios. presse, téléphone et internet.

De même. le Haut Conseil à l'Intégration devrait faire des propositions pour que l'État soit exemplaire dans la formation des fonctionnaires sur ces questions, pour les personnels de l'administration, des services publics et des institutions sociales, avec une attention particulière pour les enseignants dans le cadre des IUFM, que pour les personnels. De la même manière, l'Etat doit favoriser la formation des personnels des collectivités territoriales et de leurs services éducatifs et sociaux en lien direct avec le CNFPT. Il doit aussi poser des exigences dans la formation des animateurs d'associations, dans le contenu de la formation civique pour les « Contrats Accueil Intégration » et dans le cadre du « Service civil ». Pour cela, des partenariats sont à renforcer.

3. *Sous quelle forme préconiseriez-vous d'aborder la réduction de cette charte (texte cursif exposant des principes juridiques ou texte plus littéraire, à vocation plus pédagogique) ?*

Cette charte doit à la fois préciser les principes fondamentaux à portée constitutionnelle (la république est laïque) et avoir une fonction pédagogique qui fera ensuite l'objet d'une déclinaison pour les différents ministères, les services publics et les institutions, mais aussi les acteurs de la société civile.

La forme devrait se rapprocher de celle de la Charte de l'environnement, adoptée le 23 février 2005 par le Parlement réuni en Congrès et promulguée le 1er Mars 2005.

Cette Charte aura le mérite d'affirmer l'idéal commun susceptible de rassembler les différentes familles spirituelles vivant sur notre territoire. Elle doit solennellement rappeler les grands principes laïques : liberté de conscience et liberté d'expression de ses convictions, séparation du politique et du religieux, égalité en droits et en dignité de tous les membres de notre commune humanité pour construire ensemble une société de paix, de justice et de solidarité. Elle permettra l'accord sur des modalités d'un vivre ensemble par l'approfondissement des règles communes au-delà des diversités culturelles et des convictions philosophiques ou religieuses. Elle précisera les conditions d'application par tous de ces règles avec lucidité et rigueur. Au choc des passions. cette charte doit substituer un échange fécond et des actions communes nourris d'un même terreau de solidarité qui constitue ce qu'il y a de meilleur dans les principes républicains et les spiritualités diverses religieuses, agnostiques ou athées.

4. Quelle portée juridique estimez-vous qu'il conviendrait (le donner à cette charte ?

Fondée sur le travail du Haut Conseil à l'Intégration, la charte de la laïcité prendra toute sa force si elle est adoptée par le Congrès de la République, après une saisine du Conseil Économique et social qui aurait synthétisé l'expertise et l'expérience des acteurs de la société civile dans leur plus grande diversité. Elle aurait une fonction symbolique essentielle de nature à éclairer les dispositions du droit positif. Son absence de dimension normative, à l'égal de la Charte de l'environnement, ne constitue pas un obstacle dès lors qu'il s'agit d'en faire un outil d'encadrement des principes du travail de construction des normes et un instrument d'interprétation du droit positif. En outre, une telle Charte disposerait d'une vertu pédagogique évidente, en particulier pour faire comprendre et vivre la laïcité dans les établissements scolaires et les Services publics.

Ce travail national pourrait ainsi avoir des répercussions internationales, peut-.être être un jour discutée par les Nations Unies. A l'étape actuelle de la construction européenne, il nous faut approfondir les voies prises par les autres Etats membres de l'Union pour garantir la diversité et le pluralisme de leur société et le respect des droits de l'homme, notamment la liberté de conscience et des cultes, l'égalité en droits de leurs citoyens et les formes de « religion civile » ayant contribué à leur unité nationale. Car si le mot laïque n'est pas employé et parfois difficile à traduire, ces pays ont trouvé des voies originales pour garantir le pluralisme de la société et les libertés individuelles.

II nous faut éviter la notion de « modèle français » toujours soupçonnée d'arrogance et refuser celle d'«exception française » nous reléguant dans une neutralité d'assiégé. II est difficile de débattre avec les autres si la laïcité leur apparait uniquement comme ce qui fonde notre « identité républicaine ». c'est en précisant l'organisation juridique de la séparation des Eglises et de l'État, les dispositions législatives, les domaines dans lesquels s'inscrit la laïcité. travail qui se concrétiserait dans la charte de la laïcité, que nous pourrons par d'utiles démarches comparatives, préciser « l'originalité » et « l'antériorité » de la laïcité française, mieux comprendre les réponses d'autres pays et les convergences possibles.

Conclusion

L'annonce d'une Charte de la laïcité doit éviter de créer des inquiétudes ou des malentendus. Elle doit mettre en lumière la confiance de la Nation pour que la laïcité soit le bien commun qu'il faut absolument préserver et elle doit rendre évident que, si son application se pose en termes nouveaux, parfois «urticants », elle n'est pas plus menacée aujourd'hui qu'elle ne l'était hier. La Charte doit surtout éviter de générer des désillusions. En 2003, la Ligue de l'enseignement a manifesté son assentiment sur l'essentiel des préconisations formulées dans le Rapport de la Commission Stasi. Mais force est de constater que ces dispositions n'ont pas été mises en oeuvre. La volonté politique a fait défaut, cc qui a autorisé la Ligue, quelques mois plus tard. à regretter fortement que les pouvoirs publics se soit limiter à n'en tirer comme conséquence concrète que la loi du 15 mars 2004, *« interdisant, dans* les *établissements d'enseignement public, le port de signes ou de tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse .r.*

Cette loi avait été jugée « inopportune » par la Ligue, non pas parce que nous étions sourds et aveugles face à la réalité des difficultés que rencontraient les enseignants et les chefs d'établissements mais parce que, dans sa forme, la loi n'était pas une réponse adéquate. La tournure que les débats ont pris, en 2003 et début 2004, a rendu nécessaire le vote de la loi qui a été adoptée à une très large majorité. Elle doit bien entendu être appliquée, même si son évaluation peut prêter à débat. Si l'on se borne à comptabiliser le nombre de port de signes religieux, on peut dire qu'elle a rempli son objet. Si l'on examine plus largement la situation, la réponse est plus complexe car il est difficile de mesurer la déscolarisation, la fuite vers les établissements privés et surtout le ressentiment exprimé sous diverses formes par beaucoup de jeunes qui voient dans cette loi une restriction de leur liberté.

C'est pourquoi, la Ligue de l'enseignement aurait préféré que nos parlementaires s'inspirent davantage des préoccupations qui furent celles des grands hommes politiques de la IIIème République. En effet, en 1905, dans un contexte plus violent qu'aujourd'hui, avec une Eglise catholique qui était une puissance prétendant représenter la Nation française autant. sinon mieux que les républicains, ces derniers avaient toutes les raisons de faire une loi de contrainte à l'égard de l'église Catholique. Sous l'influence de Briand et de Jaurès, ils ont fait, au contraire, un choix politique et philosophique audacieux en mettant en avant la notion de liberté de conscience et de culte. Ils ont favorisé le vote d'une loi de liberté pour tous, y compris pour l'église catholique, qui a finalement créé les conditions de la pacification et permis qu'au bout du compte l'église catholique accepte les principes républicains et la laïcité.

En 2004. au lieu de faire une loi se réduisant à une interdiction dont le non respect entraine des exclusions, il aurait été préférable, puisqu'il fallait légiférer, que soit adoptée une loi garantissant le droit à tous les élèves de faire des études dans les meilleures conditions de liberté et pour cela les protéger des injonctions religieuses. justifiant alors, autant que de besoin. des interdictions de la même manière que les législateurs de 1905 avaient su, après avoir posé les principes de liberté, adopter des dispositions de police des cultes garantissant que la pratique ou l'indifférence religieuse relève d'un choix personnel qui ne devait être ni contraint, ni interdit. La loi de 2004 aurait ainsi été mieux comprise des élèves et donc mieux acceptée. On aurait aussi évité que la question se déplace sur d'autres terrains, plus graves encore comme le refus d'assiduité, la contestation du contenu des enseignements et des affirmations identitaires dont certaines provoquent le racisme et l'antisémitisme, qui nécessitent effectivement qu'aujourd'hui soient réaffirmés des principes et des règles pour vivre harmonieusement ensemble au sein des établissements scolaires mais aussi dans une même communauté nationale.

Nous souhaitons que ces règles et ces principes soient portés par une démarche sereine et raisonnable dans l'esprit des législateurs de 1905. L'histoire a montré que leur approche, basée sur la liberté, a permis une large appropriation des principes républicains et de la laïcité. Alors que partout où on a tenté d'imposer par la contrainte les évolutions des comportements individuels et des convictions, cela n'a produit que des réactions en sens inverse avec: les dictatures brutales au Portugal ou en Espagne, ou la restriction générale des libertés comme dans l'ancien bloc soviétique ou des difficultés de compréhension comme en Turquie.

La charte de la laïcité doit donner les éléments pour convaincre afin qu'il ne soit nécessaire de contraindre que lorsque les comportements ne sont pas acceptables. Il faut affirmer la détermination à faire en sorte qu'au-delà de l'affirmation des principes laïques, ils deviennent une réalité vécue. La Laïcité sera ainsi réellement le meilleur troyen pour que des citoyens, libres, égaux et fraternels construisent un destin commun partagé, dans le respect réciproque des convictions de chacun et avec le sens des responsabilités permettant la recherche de valeurs communes sans lesquelles il n'est pas de vie sociale possible. Cela exige la réflexion et le débat démocratique pour que nos valeurs .républicaines aient ainsi la force de l'exemplarité en Europe et dans le monde. Pour cela il nous appartient de faire en sorte que notre République soit chaque jour un peu plus, dans la réalité des faits ce qu'elle déclare être dans la Constitution : Indivisible, démocratique, laïque et sociale et que soit traduite en acte la devise républicaine qui nous est chère

Liberté - Egalité - Fraternité.

Paris le 29 novembre 2006

Jean-Michel DUCOMTE, Président

Pierre TOURNEMIRE, Secrétaire général adjoint

Charles CONTE, Chargé de mission laïcité

la **ligue** de
l'**enseignement**
un avenir par l'éducation populaire

Jean-Michel Ducomte
Président

Paris le 27 janvier 2007

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance, avec un grand intérêt, du projet de charte de la laïcité que vous m'avez adressé ce dont je vous remercie vivement.

Ce texte permet de rappeler un certain nombre de principes essentiels issus de dispositions législatives ou réglementaires éparses et que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de dégager au fil du temps, tant au travers de sa jurisprudence que d'avis de ses formations contentieuses.

Sur le terrain de la formulation, il me semble que la notion de « chefs des services publics », évoquée à l'article 3 est peu habituelle et que celle de « supérieurs hiérarchiques » conviendrait mieux.

De la même façon, la référence faite, par l'article 10 à la mise en œuvre de dispositions destinées à favoriser le libre exercice du culte dans des lieux d'enfermement devrait inclure les internats scolaires, et cela afin de respecter tant la lettre que l'esprit de l'article 2 de la loi du 09 décembre 1905.

Une autre question préoccupe la Ligue de l'Enseignement qui concerne le mode d'adoption final du projet et, par voie de conséquence, la valeur juridique du texte qui elle-même déterminera les conditions et les modalités de son invocabilité tant par les agents que par les usagers du service public. Le précédent que représente la Charte de l'environnement, texte de rang constitutionnel mais sans valeur impérative nous conduit à souhaiter, et cela depuis longtemps, l'affirmation du statut constitutionnel des deux premiers articles de la loi du 09 décembre 1905 ce qui permettrait de concevoir une déclinaison plus sereine des obligations juridiques découlant du principe constitutionnel de laïcité.

Je vous de recevoir, Madame la Présidente, l'assurance de ma très haute considération. et de mes sentiments les meilleurs

Jean-Michel Ducomte

Madame Blandine Kriegel
Présidente du Haut Conseil à l'Intégration
7, rue Saint Georges
75009 PARIS

association reconnue d'utilité publique par décret du 31 mai 1930
titulaire d'une concession de service public par décret du 08 janvier 1985
Siège social 3 rue Récamier 75341 PARIS CEDEX 07 **fax** 01 42 84 13 34
Adresse postale 21 rue Saint-Fargeau BP 313 75989 PARIS CEDEX 20
fax 01 43 58 95 08 - **e-mail** informations@laligue.org
site Internet www.laligue.org - TVA : FR 06 775 666 415

M. Métropolite Adamakis Emmanuel,

Métropolite Adamakis
EMMANUEL

Eléments de réponse aux questions posées par le Haut Conseil à l'Intégration relatives au projet de Charte de la laïcité formulés par la commission "Église et société,, de l'AEOF

1 Comment peut on définir, en 2007, les notions de laïcité et de neutralité dans l'espace public ? Ces notions de laïcité et de neutralité doivent-elles être circonscrites à une approche strictement religieuse ?

Bien que souvent issus de sociétés dans lesquelles les domaines public et religieux ne sont pas aussi séparés que dans notre pays, la France ayant été à l'avant-garde dans ce domaine aussi, les chrétiens orthodoxes sont très attachés au principe de laïcité "à la française". Une définition appropriée en est donnée dans le rapport Stasi Nous en partageons les éléments essentiels. La laïcité repose sur trois valeurs indissociables : la liberté de conscience qui permet à chaque citoyen de choisir sa vie spirituelle ou religieuse ; l'égalité en droit qui prohibe toute discrimination ou contrainte, l'Etat ne privilégiant aucune option. Enfin, le pouvoir politique reconnaît ces limites en s'abstenant de toute immixtion dans le domaine spirituel ou religieux. Les chrétiens orthodoxes constatent avec satisfaction qu'après une période d'anticléricalisme véhément, au tout début du XXème siècle, une laïcité "apaisée" prévaut aujourd'hui dans notre société. Toutefois, si, dans l'espace public, la laïcité agressive est en recul, le principe de neutralité n'est pas toujours appliqué avec suffisamment de rigueur : la laïcité consiste souvent à passer sous silence la dimension religieuse de l'existence comme si celle-ci n'avait pas d'existence sociale en elle-même. Etre neutre revient parfois à nier purement et simplement le fait religieux, ce qui est une contradiction dans les termes. Cette forme de laïcité s'observe notamment dans le domaine éducatif même si des progrès appréciables ont été accomplis ces dernières années avec l'introduction d'enseignements obligatoires d'histoire des religions. Une attitude authentiquement laïque, c'est-à-dire neutre, consiste à la fois à reconnaître la valeur des différents courants de pensée et traditions spirituelles et à n'en privilégier aucune, ce qui, il faut l'avouer, n'est pas toujours chose facile.
Ces notions de neutralité et de laïcité devraient s'appliquer en premier lieu aux attitudes religieuses au sens large, incluant les cultes à proprement parler, mais aussi aux doctrines à caractère spirituel et politique.

2. Quelles problématiques à aborder en priorité par le projet de charte ? Quelles problématiques à éviter ?

La charte de la laïcité envisagée devrait la présenter en insistant davantage sur les attitudes positives qu'elle fait naître que sur les limitations auxquelles elle peut aboutir. Dans cet esprit, la charte devrait appeler à la tolérance et au respect de l'autre reconnu dans sa

1 Rapport Stasi page 9. Le Rapport poursuit; " La laïcité traduit ainsi une conception du bien commun. Pour que chaque citoyen puisse se reconnaître dans la République, elle soustrait le pouvoir politique à l'influence dominante de toute option spirituelle ou religieuse, afin de pouvoir vivre ensemble."

2 Dont les chrétiens orthodoxes n'ont, en général, pas eu à souffrir dans la mesure où ils ne sont apparus que dans les années vingt et qu'ils étaient très minoritaires

Mme Catherine Picard, présidente de l'Union nationale des associations de défense des familles et de l'individu (UNADFI)

Catherine PICARD

Paris le 25 novembre 2006

Madatre la Présidente.

Vous avez eu l'amabilité de saisir sur le futur projet de charte de la laïcité, l'association que je représente, l'Union nationale des associations de défense de la famille et de l'individu, victimes de secte, et je vous en remercie.

décembre 2006

I- Comment peut- on définir en 2006 les notions de « laïcité » et de « neutralité » dans l'espace public ? Ces notions de « laïcité » et de « neutralité » doivent elles être circonscrites à une approche strictement religieuse ?

La récente extériorisation de l'Islam faisant irruption dans l'espace public, pose avec acuité le problème de la neutralité en face de manifestations d'appartenance religieuse de plus en plus fortement revendiquée. Il en est de même pour nombre de religions tels que le bouddhisme. les religions orthodoxes. les religions évangéliste . multiples, et les mouvements sectaires qui s'infiltrent dans la brèche de cette réflexion.

Ces apparitions sont le fait de l'évolution de la société ou des femmes et des hommes opèrent des choix nouveaux d'appartenance à une religion ou à un mouvement de pensée.

Le débat n'est pas du remettre en question le principe de laïcité, mais de regarder un fonction de cette évolution co^m^ment chacun peut le vivre ensemble dans le cadre de la République et de ses loi,. Et surtout de regarder comment l'Etat peut le faire appliquer sans être discriminatoire dans le respect de la liberté de conscience et de l'ordre public.

Si le droit public protège et organise les libertés individuelles et les libertés publiques, il protège aussi les libertés d'expression, de réunion, d'association. II organise également les moyens juridiques et matériels de leur exercice effectif.

II n'y a pas de désintérêt de l'Etat. il y a pour lui l'obligation de traitement égalitaire. Neutralité en ce sens ne veut pas dire indifférence mais respect du pluralisme et de l'égalité en droit des citoyens. Avec le devoir de favoriser l'exercice dus libertés tout en protégeant l'ordre public. seule limite admise à la liberté.

Rousseau fut le premier à tenter de concilier deux facteurs : la tolérance religieuse et les bases d'une morale commune. Tolérance religieuse pour permettre la coexistence de plusieurs religions. Morale commune pour porter et légitimer la loi. garantie de la permanence du lien social, tissé entre tous les citoyens. La laïcité, c'est d'abord cela : les bases d'une morale commune. que l'on puisse partager, quelle que soit son appartenance religieuse, sa croyance ou ses convictions, puis au-delà, quelles que soient ses préférences sexuelles ou la couleur de sa peau.

La laïcité « à la française » implique la neutralité de l'Etat et de ses agents, face à un public de citoyens considérés individuellement, et non pas en groupes ou en communautés. Elle implique l'égalité de chaque individu devant la loi. et non un arbitrage entre différents lobbies. Elle veille au strict respect de la liberté de conscience, de croyance et de culte, mais en considérant que ce sont des affaires privées . que l'expression religieuse ne doit pas devenir un «trouble à l'ordre public» ou un enjeu de l'espace public. Que ce soit autour de la protection des mineurs, ou du refus du communautarisme, on voit bien que l'idée maitresse est celle d'une nation attachée à un modèle particulier de démocratie, la République, où la liberté se conjugue avec l'égalité.

2- Eu égard à vos responsabilités et à votre expérience personnelle, quelles problématiques vous paraissent devoir étire abordées en priorité par ce projet de charte ou, le cas échéant, écartée au profit d'autres formes de traitement (législatif, réglementaire, contractuel...) ?

Je placerai ma réflexion en tant que Présidente de l'UNADFI mais aussi en tant qu'ancienne députée, rapporteure de la loi - *tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales* (12 juin 2001). Ces responsabilités m'amènent à mesurer tous les jours, le combat acharné de mouvements qui, se cachant derrière des façades respectables, tentent de pénétrer l'espace public pour en faire un terrain de lobbying et de prosélytisme. Ainsi les domaines de la santé.. de la formation. des activités extra scolaires, de l'éducation sont pénétrés par des mouvements à la doctrine totalitaire qui, défiant la République, exhortent leurs adeptes à ne pas en suivre les lois. Je ne citerai en exemple qlue le service public hospitalier comme étant un des secteurs gravement touchés : lorsque par exemple des personnels de santé se livrent du prosélytisme, amenant des malades en état de vulnérabilité à quitter les soins traditionnels au profit de propositions charlatanesques ; des visiteurs exercent des pressions à des fins de détournements de successions ; des médecins remettent en question les principes de soins tels que la transfusion.

La lutte contre le conditionnement des consciences, qu'il soit sectaire ou communautariste, passe par l'affirmation des principes laïques qui gouvernent notre République et en particulier par l'affirmation du principe de neutralité appliqués aux agents publics.
L'Etat s'est donné les moyens de légiférer pour réprimer les groupes à caractère sectaire qui contreviendraient à la loi. proposant leur dissolution après condamnation et aprés que toutes les voies d'appel aient été épuisées. A lui de mettre en place les mesures d'applications de protections des usagers.
Il en va de même dans les autres secteurs de la fonction publique : éducation ou la remise en question des programmes se fait jour dans les établissements. par exemple avec la mise en avant des théories créationnistes.
il aura fallu une commission d'enquête parlementaire sur la protection des mineurs dans les sectes. pour s'apercevoir publiquement qu'un haut fonctionnaire. prêtant serment devant la

commission ne respectant pas le principe du droit de réserve, fait l'apologue d'un mouvement reconnu sectaire Mouvement dont les démêlés avec la justice défraient les médias et dont les textes doctrinaires publics. incitent leurs adeptes à ignorer les lois .. terrestres » donc les lois de la République

Il ne s'agit pas d'autre chose à travers ces remarques que de faire respecter par tous les règles élémentaires de respect de l'ordre public. Interdire tout ce qui ne serait pas conforme à la vision de l'Etat laïque n'est pas imaginable dans une: société démocratique et républicaine Mais: la survie de cette société démocratique et laïque dépend de sa capacité à mettre hors d'état de nuire les groupements qui portent délibérément atteinte à l'équilibre de la société et la liberté des individus

3-Quelle portée juridique estimez-vous qu'il conviendrait de donner à cette charte ?

Le principe de la charte visera a définir la portée et le cadre des valeurs fondamentales sur lesquelles doivent reposer les institutions applicable a tous les services publics Elle pourra s'adosser :à la Constitution
La laïcité est le pilier garant de nos libertés républicaines face aux sectes et communautarismes.
Parce qu'elle permet à toutes et tous de croire ou de ne pas croire parce qu'elle délimite et sépare les domaines constitués par la sphère privée et la sphère publique. la Laïcité est un outil indispensable au service du développement de notre société républicaine
L'Ettat doit rester le garant des grands équilibres institutionnels le garant de la liberté et de l'égalité des citoyens

" Il ne dépend pas de l'homme de croire ,ou de ne pas croire, mais il dépend de lui de respecter les usages de sa patrie » Voltaire

Souhaitant avoir pu contribuer à la mission qui vous a été confiée, je me tiens à votre disposition pour tout complément que vous jugeriez nécessaire.

Je vous prie, Madame la Présidente, de recevoir l'expression de ma haute considération

Catherine PICARD
Présidente de l'UNADFI

M. Jean-Michel Quillardet, grand maître du Grand Orient de France

Jean-Michel QUILLARDET

Le Grand Maître,
Président du Conseil de l'Ordre

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION
7, rue Saint-Georges

75009 – PARIS

JMQ/NR/497

Paris, le 9 novembre 2006

A l'attention de Madame Le Président.

Madame Le Président,

Par courrier du 9 octobre 2006, vous m'avez fait l'honneur de me demander une contribution sous une forme écrite concernant la réflexion que vous avez engagée quant à un projet de Charte de la laïcité dans les services publics.

Vous trouverez ci-après les quelques réflexions puisées au cœur du patrimoine historique du Grand Orient De France que j'ai l'honneur de présider concernant cette question essentielle pour nous qui est celle de la laïcité.

La laïcité, c'est d'abord le droit de croire ou de ne pas croire. C'est ce qu'on appelle la liberté absolue de conscience.

La croyance, la foi, la conception de monde entrent dans le cadre de démarches personnelles, subjectives...

C'est, comme l'a si bien écrit Montaigne « le *jardin* secret ».

Personne n'a le droit d'imposer à l'autre sa croyance.

Aucune religion n'a le droit d'imposer à une société, à un État, sa culture et ses

dogmes.

Personne n'a le droit d'imposer une vérité ou sa vérité.

La laïcité n'est pas la négation ou le refus de la démarche religieuse.

C'est la conception d'un Etat délivré de toute attache spirituelle ou philosophique, qui exerce le service public et l'intérêt général par conséquent au-delà de tout intérêt particulier quel qu'il soit.

Au-delà des principes philosophiques, la laïcité est aussi un mode d'existence, une posture.

Aujourd'hui incontestablement il est accordé à toute forme d'expression religieuse un statut privilégié.

Grand Orient de France 16, rue Cadet 75439 Paris cedex 09
Tél 01 45 23 20 92 Fax 01 42 46 33 05 - Email webmaster@geolf.org

Or, si la démarche religieuse est totalement respectable comme démarche individuelle, elle n'est qu'une conception de monde parmi les autres, une appropriation des mystères de la vie comme beaucoup d'autres.

La démarche religieuse ne peut être considérée comme une démarche supérieure à une démarche philosophique d'une autre nature telle que le matérialisme, l'athéisme, le positivisme scientiste ou le rationalisme, l'agnosticisme...

La démarche religieuse n'est pas supérieure à celle du doute.

Or, nous sommes aujourd'hui dans une société où il semble apparaître qu'il est donné plus d'autorité, plus de poids, plus de place dans notre république laïque, aux conceptions spirituelles et religieuses plutôt qu'aux autres conceptions du monde qui pour autant sont plus élaborées, aussi fortes et percutantes.

C'est la raison pour laquelle la laïcité est une certaine idée de l'être humain.

Goethe a écrit, je crois, « Si *grand que* soit ce mystère éternel, remplis-en *ton* âme, et si par ce *sentiment* tu es heureux, nomme-le comme tu voudras : bonheur, cœur, amour, Dieu. Moi je n'ai pour cela aucun nom. Le *sentiment* est *tout,* le nom *n'est que* bruit et fumée qui voile le feu du Ciel... "

C'est une certaine idée de l'homme qui nous vient du grand mouvement des Lumières.

Bayle, Voltaire, Condorcet, Montesquieu... c'est l'esprit de tolérance à l'égard de tous ceux qui ne croient pas aux mêmes valeurs, c'est le refus de tout dogme, c'est le refus de toute autorité dès lors qu'elle n'est pas revêtue d'une certaine légitimité puisée uniquement dans la volonté et la liberté des hommes.

C'est considérer que l'institution politique et le pouvoir doivent toujours rencontrer un contre pouvoir institutionnalisé. C'est aider l'être humain à trouver en lui-même ce qu'il a de meilleur, sa part d'altruisme, le respect des autres et de soi-même. C'est libérer l'être humain de ses chaînes.

C'est le refus de toute autorité surnaturelle ; le refus de tout savoir imposé. C'est une démarche ésotérique au sens étymologique du terme, c'est-à-dire qui vient de soi, par opposition aux démarches qui sont fondées sur l'autorité du Verbe ou la littéralité du texte.

Les Lumières, c'est aussi l'appel au rationalisme : la rigueur de la pensée, le fait que l'homme pense d'abord par lui-même.

L'homme construit son propre chemin, sa propre destinée. L'homme est un libre penseur, un penseur libre.

La laïcité, c'est la pensée libre.

C'est la raison pour laquelle la laïcité républicaine ne peut s'accommoder du communautarisme. Certes, chacun d'entre nous fait partie de communautés.

Qu'elles soient des communautés culturelles, géographiques, identitaires, aucun homme imprégné par un passé, par des structures sociologiques, ne peut les ignorer.

La laïcité ne peut s'opposer à l'existence de communautés, mais elle dénonce la communauté dés lors que celle-ci revendique, en tant que communauté, des droits particuliers.

II s'agit alors là en effet de communautarisme.

Des droits particuliers reconnus à une communauté séparent celle-ci de la République, puisqu'ils la spécifient dans l'ensemble de la communauté nationale à l'égard de la seule qui nous apporte et nous rassemble : la communauté des êtres humains.

Un combat incontestable doit être mené contre toute forme de racisme, de discrimination, de xénophobie...

Mais ce sont des droits qui doivent être reconnus à l'homme en tant qu'homme, à la personne humaine en tant que personne humaine, notre frère en humanité, et non pas à l'égard d'un homme parce que constitué par une appartenance.

La laïcité c'est ce qui permet justement d'ouvrir chacun aux appartenances d'Autrui et ainsi de constituer un chemin, un espace commun : la République.

Dans une société si diversifiée, complexe, désenchantée, la laïcité est une idée d'avenir qui permet à chacun d'entre nous, au-delà de ce que nous sommes, au-delà de nos parcours et de nos histoires, de nous rassembler ensemble dans la paix et dans l'harmonie.

Dans ces conditions en effet, cette notion de laïcité ne peut être circonscrite à une approche strictement religieuse.

C'est une approche qui doit englober l'ensemble de la

société. La laïcité est le cœur même de la citoyenneté.

C'est un projet républicain qui doit être un projet de vie.

Si les jeunes dans les banlieues manifestent de manière violente et se réduisent même sur leur appartenance identitalre, utilisée par certains groupes fondamentalistes, c'est parce que sans doute la République les a, à un moment donné, abandonnés parce qu'on ne propose plus dans ce pays un véritable projet républicain, le projet laïque, non pas comme un projet partisan mais comme un projet de vie, comme une possibilité de s'intégrer à la société française et à son histoire.

Face à cette déstructuration citoyenne, à cette errance sociale, la responsabilité des républicains, c'est d'assurer la pédagogie de la laïcité, c'est-à-dire la pédagogie de la liberté.

Et c'est sans doute parce que nous avons trop oublié le projet laïque comme respect des personnes, respect des identités comprises comme la possibilité de vivre ensemble dans une certaine Idée de l'universel, c'est-à-dire dans la compréhension de l'ensemble des cultures, de l'ensemble des origines, sans que l'une des cultures, l'une des origines ou l'une des identités ne puissent s'imposer aux autres.

La laïcité n'est donc pas simplement le rapport que l'État doit entretenir avec la religion mais le rapport que les êtres humains, dans une société complexe, doivent entretenir entre eux dans le respect d'eux-mêmes et des autres.

L'élaboration d'une Charte de la laïcité dans les services publics nous paraît essentielle et pertinente.

Cette notion de Charte parait encore plus forte que la notion de loi, de règlement ou de contrat car elle solennise ce principe fondamental.

A mon sens la Charte devrait être déclaration de principe, et être affichée dans tous les services publics et en particulier dans les établissements d'enseignements scolaires.

II m'apparaît que sur le plan strictement juridique et jurisprudentiel, la justice et l'État disposent d'un certain nombre de moyens pour faire appliquer cette neutralité du service public et en particulier la neutralité des usagers de ces services. Cette Charte doit donc reprendre l'ensemble des grands principes juridiques concernant la laïcité et l'impartialité de l'État, mais de manière claire et précise, cette Charte étant essentiellement rappel de principe à vocation pédagogique.

Cette Charte devra ainsi reprendre les principes dégagés par la loi de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État, les principes dégagés par la loi issue de la commission de réflexion du principe de laïcité dans la république, les principes constitutionnels et ceux de l'exercice de la citoyenneté.

Peut-être cette Charte devrait-elle aussi définir l'espace public à savoir tout lieu où s'exerce la puissance publique, ainsi que celle des collectivités territoriales et au-delà tout lieu où l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics exercent un service public. Espace dans lequel l'usager est considéré comme un citoyen. Dans le cadre de cette citoyenneté républicaine et universelle, n'est considéré par la puissance publique qu'un citoyen libre et égal en droit. Le citoyen lui-même doit par conséquent considérer que dans l'espace public il suspend ses identités et ses appartenances pour exercer pleinement l'exercice de la citoyenneté, citoyenneté tendue vers l'égalité de Chacun devant la loi et non pas par l'expression des différences devant la loi et la République.

Peut-être serait-il plus fort que cette Charte alors ainsi rédigée soit adoptée par le Parlement et qu'elle puisse être inscrite dans le cadre constitutionnel, en annexe de la constitution ou dans le préambule, considérant alors comme le préambule de 1946 que les principes qui y sont dégagés ont valeur constitutionnelle, pouvant alors être sanctionnés par le Conseil Constitutionnel.

Telles sont les quelques observations qui font suite à votre demande.

Restant cependant à votre disposition pour compléter éventuellement cette note ou pour toute audition,

Je vous prie, Madame Le Président, d'accepter l'expression de ma haute considération-

Jean-Michel QUILLARDET

Le Grand Maître,
Président du Conseil de l'Ordre

Haut Conseil à l'Intégration
Madame Blandine KRIEGEL
7, rue Saint Georges
75009 PARIS

JMQ/CA/602

Paris, le 29 janvier 2007

Madame la Présidente

J'ai bien reçu le projet de Chatte de la laïcité dans les services publics et je vous en remercie

Celle-ci correspond parfaitement aux observations que j'avais pu formuler suite à votre demande et je me félicité pour cet échange fructueux.

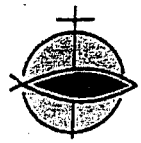
J'aurais toutefois une réserve quant à l`utilisation du mot race dans l'un des considérants de la charte.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma parfaite considération.

Jean-Michel QUILLARDET

Grand Orient de France 16, rue Cadet - 75439 Paris cedex 09
Tél. 01 45 23 20 99 Fax. 01 42 46 33 03 Email: [illegible]

Monseigneur Jean-Pierre Ricard, archevêque



CONFÉRENCE DES ÉVÊQUES DE FRANCE

LE PRÉSIDENT

Bordeaux, le 18 janvier 2007

Madame Blandine KRIEGEL
Présidente du Haut Conseil
de l'Intégration
7, rue Saint-Georges
75009 PARIS

Réf : 07.01.005 bY

Madame la Présidente,

Veuillez excuser le retard mis à répondre à votre demande. De multiples déplacements dans ce dernier trimestre de l'année 2006 en sont la cause.

Vous m'avez demandé quelle était l'approche que faisait l'Eglise catholique de la laïcité aujourd'hui. Nous avons déjà répondu à cette question par un document remis à la « Commission Stasi » et par un autre rapport fait à la « Commission Machelon », lors de mes auditions par l'une et l'autre de ces Commissions.

Je me permets de vous renvoyer à ces deux documents et tout particulièrement à la 2° partie du premier document. Ceux-ci sont joints en annexe de cette lettre.

Pendant un siècle, la notion de « laïcité » a eu des acceptions diverses. Mais surtout la pratique de la laïcité a beaucoup changé. C'est ce qui a permis à l'Etat de faire face, souvent avec bonheur, à des situations inédites. Cent ans d'ordonnances et de jurisprudence en témoignent, La Conférence des Evêques de France souhaite que soit gardée cette plasticité et que ne soit pas figée dans le marbre une fois pour toutes une conception de la laïcité et de sa pratique. C'est pourquoi nous serions très réservés devant l'élaboration aujourd'hui d'une Charte de la Laïcité.

D'autre part, depuis 2002, a été mise en place une instance de dialogue entre le Premier Ministre et les représentants de l'Eglise catholique en France. Dans ce cadre, nous

106 rue du Bac, 75341 Paris cedex 07-Tél. 01 45 49 69 70- Fax 01 45 48 13 39 - Mail: Secretariat General@cef.fr

sommes prêts à répondre à toutes les questions que le Premier Ministre souhaiterait nous poser.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes sentiments respectueux.

Jean-Pierre cardinal RICARD
Archevêque de Bordeaux
Président de la Conférence
des Evêques de France

En Annexe

1) Rapport à la « Commission Stasi »
2) Rapport à la « Commission Machelon »

RAPPORT " COMMISSION STASI »

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT ET EXERCICE DES CULTES EN FRANCE

La laïcité, une pratique à promouvoir autant que des convictions à énoncer Commission Stasi-24 octobre 2003

Monsieur le Président, Mesdames,
Messieurs,

k vous remercie de m'avoir invité comme Président de la Conférence des Evêques de France à m'exprimer devant vous sur mon approche de la laïcité. Dans mon propos, je voudrais réfléchir sur le changement d'attitude de l'Église catholique vis-à-vis de la loi de Séparation des Eglises et de l'État du 9 décembre 1905, sur les raisons de ce changement et sur l'enseignement qu'on peut en tirer pour éclairer quelques problèmes actuels.

1) D'un siècle à l'autre, une lecture différente de la loi de Séparation

Il est peu de dire que l'Église catholique a refusé cette loi lorsqu'elle a été promulguée. Elle a été véritablement traumatisée par elle. Elle l'a ressentie comme injuste, discriminante et spoliatrice. Cette loi a d'ailleurs été condamnée par deux encycliques du pape Pie X *Vehementer nos (11* février 1906) et Gravissimo (10 août 1906) et quand le pape Pie XI lui-même, en 1924, dans l'encyclique *Maximam gravissimamque,* confirmera l'accord intervenu entre le Saint Siège et le Président du Conseil, il ne reviendra pas sur cette condamnation. Au cœur de ce refus, on peut discerner trois raisons

- La dénonciation unilatérale du Concordat avec le Saint Siège par le Gouvernement français.
- La remise en question du lien institutionnel séculaire de l'Église avec l'État.
- La proposition d'associations cultuelles dont le fonctionnement paraissait contraire à la structure hiérarchique de l'Église, malgré ce qu'avait dit la loi dans son article 4 qui assurait que ces associations se conformeraient *c aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer 1'exercice. »*

Or, en 1996, dans leur Lettre aux catholiques de France intitulée : *Proposer la foi dans la société actuelle* les évêques déclarent: « Nous *acceptons sans hésiter de nous situer, comme catholiques, dans le contexte culturel et institutionnel d'aujourd'hui, marqué notamment par l'émergence de l'individualisme et par le principe de la laïcité. » (p.20)* Qu'est-ce qui a amené l'Église catholique à ce changement d'appréciation ?

Différents facteurs ont joué. Il faut mentionner: des événements historiques comme la guerre de 1914-1918 qui a fait vivre dans un coude à coude des citoyens aux convictions philosophiques ou confessionnelles opposées. Mais aussi, tout au long du siècle, des évolutions de conceptions comme celles de l'unité nationale, des relations des individus à l'État et à la Nation, ou celle d'une prise en compte plus positive par l'État des institutions religieuses.
Je ne voudrais m'attarder ce matin qu'à deux facteurs qui me paraissent déterminants

- **Du côté de l'État**: on voit se mettre en place toute une pratique administrative et une jurisprudence autour de la loi de 1905 qui vont très nettement dans le sens d'une facilitation de la liberté des cultes Devant la décision de l'Église catholique de refuser les cultuelles, le gouvernement cherchera à éviter d'employer la violence comme réponse. L'article 5 de la Loi du 2 janvier 1907 stipule q u' «A *défaut d'associations cultuelles, les édifices affectés à l'exercice du culte.. continueront,.,. à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. »* Les ministres du culte catholique sont considérés comme les affectataires de ces édifices. Dans un *Modus Vivendi* de 1921-1924 entre la France et le Saint Siège, les statuts des Associations diocésaines sont reconnus comme n'étant pas en contradiction avec l'ensemble de la législation française. Bien d'autres décisions seront prises : possibilité d'accéder à la grande personnalité juridique en matière de capacité de recevoir, loi Debré pour les établissements catholiques d'enseignement en 1959, création de la CAMAVIC en 1978 concernant la protection sociale des ministres du culte, pour ne citer que les plus importantes.

- **Du côté de l'Église catholique** : Toutes ces mesures qui ont largement facilité une entrée dans un régime apaisé de laïcité, n'auraient pourtant pas contribué à ce changement de perception, si l'Église catholique n'avait pas fait tout un travail interne de réflexion et d'approfondissement de ses propres conceptions. Une approche historique de toute la vie de l'Église catholique en France serait ici nécessaire. Je me contenterai simplement de signaler deux textes forts du Concile Vatican II qui ont marqué une étape importante de la prise de conscience nouvelle par l'Église de ses relations à la société et à l'État: la déclaration sur *La liberté religieuse « Dignitatis humanae », qui* affirme que celle-ci repose sur la liberté de conscience. L'acte de foi est libre. Personne ne peut le contraindre ou l'interdire
  « La réponse de foi donnée par l'homme à Dieu doit être volontaire ; en conséquence, personne ne doit être contraint à embrasser la foi malgré lut. »(n°10) L'autre texte est la Constitution pastorale sur *L'Église dans le monde de ce temps (Gaudium et spes)* qui souligne: « *Sur le terrain qui leur est propre, la communauté politique et l'Église sont indépendantes l'une de l'autre et autonomes. »* (n° 76, 3) Même si cette indépendance et cette autonomie n'empêchent pas une saine coopération pour le bien de tous.

2) Neutralité de l'État-Liberté de conscience-libre exercice des cultes

Quelle relecture l'Église catholique fait-elle aujourd'hui de cette loi de Séparation de 1905 Elle n'en demande ni la révision ni le toilettage puisque ayant refusé les associations cultuelles toute une partie de la loi ne la concerne pas directement. Comme je le disais plus haut, c'est en fait tout un dispositif juridique et réglementaire beaucoup plus vaste que la seule loi de 1905 qui règle ses rapports avec l'État. Elle peut comprendre pourtant que certains, comme la Fédération Protestante de France, demandent la révision à cause des problèmes rencontrés aujourd'hui dans le fonctionnement des associations cultuelles.

L'Église catholique s'est par contre inscrite dans le cadre défini par les deux premiers articles de la loi de Séparation. Ceux-ci peuvent d'ailleurs être considérés comme les principes fondateurs de cette loi : « *art 1 : La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de*

l'ordre public - art 2. La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. » Ce texte fonde la neutralité et l'indépendance de l'état. Celui-ci n'est soumis à aucune conviction philosophique ou religieuse. II ne donne à aucun culte un statut officiel privilégié. Tous les cultes ont devant la République les mêmes droits et les mêmes devoirs. Aucune religion ne peut imposer à l'État sa loi religieuse. Mais réciproquement L'État n'intervient pas dans l'organisation des cultes. Ceux-ci retrouvent une grande liberté vis-à-vis des pouvoirs publics, dans le respect de l'ordre public bien entendu. L'État assure la liberté de conscience de tous, et donc, entre autres, la liberté religieuse. Mais il garantit aussi le libre exercice des cultes. Ce point me paraît très important car si ces principes amènent à définir un domaine public et un domaine privé (droit public et droit privé), il ne réduit pas celui-ci au seul domaine des convictions personnelles. Il prend en compte de façon très réaliste la dimension sociale, collective, des cultes. Il en favorise l'exercice puisqu'il prévoit dans la suite de l'article 2 que: « *Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics, tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons. »* Je crois que l'État ne sort pas de son domaine de responsabilité quand il prend en compte l'inscription des religions -disons « des cultes » pour reprendre la terminologie de la loi, même si ce terme est un peu restrictif -. dans la vie de la nation, quand il examine les problèmes liés à cette inscription. Il veille non seulement aux débordements possibles de ces cultes sur l'ordre public mais aussi à la possibilité de l'exercice pratique de ces cultes. Tout au long du 20° siècle, il fera face aux questions nouvelles posées par cet exercice. Je pense aux questions que nous avons rencontrées récemment comme Eglise catholique : la gestion d'activités culturelles dans des édifices affectés au culte, le jour pour l'enseignement religieux dans les bouleversements des rythmes scolaires, etc. Des rencontres avec des représentants de ces cultes, sous cet angle formel de l'exercice du culte, ne me paraissent pas faire sortir l'État de la responsabilité qui est la sienne. Elles en sont au contraire une mise en œuvre nécessaire, utile, et pouvant apporter un plus dans la recherche d'une plus grande cohésion sociale et d'un meilleur vivre ensemble au sein de notre société.

Cette pratique de la laïcité par les pouvoirs publics, ferme sur quelques grands principes fondamentaux mais soucieuse de favoriser la paix sociale par une prise en compte bienveillante des besoins exprimés pour un bon exercice des cultes, a ainsi facilité l'intégration des catholiques dans la vie démocratique française. Une politique répressive n'aurait pu amener que des réflexes de défense d'un groupe social se sentant suspecté et menacé. Et nous savons que, dans ces cas-là, ce sont souvent les éléments les plus durs qui prennent le leadership de la défense du groupe. Des mesures senties comme répressives loin d'endiguer le communautarisme ne peuvent que le renforcer. C'est cette conviction basée sur l'expérience qui sous-tend ma position sur quelques problèmes que nous rencontrons dans notre pays.

3) Le culte musulman, quel exercice dans la société française ?

Concernant le port du voile islamique et l'interdiction à l'école de tout signe religieux, je pense qu'il faut éviter une loi qui risquerait d'avoir comme effet de provoquer chez un certain nombre de musulmans le sentiment qu'ils sont les mal aimés de la République et qu'il sont victimes d'une discrimination religieuse. Cela ne peut que renforcer le communautarisme et le repli défensif sur son groupe. Sans doute, des règles sont-elles à édicter, mais avec doigté et dans un climat de dialogue.

En effet, la question du voile islamique, si sensible soit-elle, n'est pas la question fondamentale. Plus exactement, elle est révélatrice d'un problème beaucoup plus important qui est celui de **l'inscription du culte musulman dans la société française**. Cette inscription est aujourd'hui confrontée à plusieurs types de difficultés

- **la demande de lieux de culte**. La question est souvent posée. Je m'interroge : est ce à l'État qui doit garantir le libre exercice des cultes d'en faciliter les conditions de possibilité? Comment le faire en n'agressant pas la sensibilité d'un certain nombre de Français d'autres cultures ou d'autres religions, ce qui ne pourrait que faire le jeu de courants extrémistes ? Là aussi, pour les hommes politiques l'application des principes doit s'accompagner d'une sagesse pratique et d'un sens du dialogue.
- **la montée d'un islamisme** qui fleurit sur les difficultés d'une intégration de populations d'origine musulmane dans la société française. Cette intégration s'est longtemps faite par le travail, la réussite scolaire et l'apprentissage des valeurs fortes de la République. Avouons que ces mécanismes d'intégration ne jouent plus aujourd'hui comme autrefois. Et certains risquent de trouver dans les formes d'un Islam radical une identité et une fierté qui ne leur sont pas fournies par ailleurs. Dans notre refus d'un Islam agressif ne nous trompons pas. Ne prenons pas le symptôme pour la cause.
- La difficulté rencontrée par un certain nombre de musulmans de **distinguer loi religieuse et loi civile**. Dans certains pays quand des musulmans arrivent massivement au pouvoir ils souhaitent appliquer la charia (cf. actuellement au Nigéria). Or, sans cette distinction entre loi religieuse et loi civile, il ne peut y avoir d'inscription du culte musulman dans une société démocratique et pluraliste. Je crois qu'il y a là tout un travail qui est en train de se faire au sein de l'Islam en France mais qui demandera encore beaucoup de temps.

On a dit qu'on ne réformait pas une société par décret On pourrait en dire autant pour l'inscription des religions dans l'espace public. Ce que la République a fait dans la durée, tout au long du 20° siècle, avec vigilance, réalisme; sens politique du compromis et dialogue, elle doit pouvoir le poursuivre en ce début du troisième millénaire. Je ne crois pas que d'autres façons de faire puissent résoudre avec succès les problèmes qui se posent à nous aujourd'hui

Jean-Pierre RICARD

Archevêque de Bordeaux Président

de la Conférence des Evêques de Franc.

RAPPORT - COMMISSION MACHELON

Réflexions sur quelques difficultés que pose aujourd'hui au culte catholique l'application de la foi de 1905 et la jurisprudence associée

Commission Machelon • Vendredi 27 février 2006

La loi de 1905 s'inscrivait dans un paysage politique et économique assez différent du paysage actuel. La jurisprudence créée autour de la loi de 1905 au cours du XX' siècle porte également le poids de son histoire.

Cette loi pose aujourd'hui notamment trois difficultés principales (à partir desquelles se déroulent toute une série de difficultés secondaires)

1. L'interdiction de subvention
2. La notion restrictive de culte
3. L'interdiction de pratiquer la charité

L'interdiction de subvention

On trouve dans l'article 2 de la loi de Séparation : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. *En* conséquence, à partir *du 1er janvier qui* suivra la promulgation *de* la présente loi, *seront* supprimées *des budgets de* l'Etat, *des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. »*

Cette interdiction visait notamment à l'époque la suppression du régime de rémunération des ministres du culte, et la suppression de la prisé en charge de la construction des lieux de culte.
Mais aujourd'hui, la notion de subvention est infiniment plus large, et l'intervention de l'Etat beaucoup plus étendue qu'au début du XXe siècle.

Il y a, bien sûr, le problème connu et identifié de la construction de nouveaux lieux de cultes, ou d'entretien de lieux de cultes propriété des Eglises, en particulier dans des quartiers nouveaux ou dans les banlieues, où il faudrait un redéploiement du patrimoine immobilier. Mais cette interdiction pose aussi de nombreux autres problèmes, par exemple lorsqu'il s'agit de contrats aidés (contrat emploi solidarité), de bons des caisses d'allocation familiales pour les camps de jeunes - lorsqu'ils sont organisés par des scouts ou par des mouvements d'action catholique -, pour l'octroi d'aides liées à des événements touristiques d'intérêt régional (venue du Pape à Ste Anne d'Auray), ou à des causes historiques (aide pour des fonds d'archives)... La liste complète serait longue; tout ceci nécessite incontestablement des précisions sur la possibilité d'aider des causes d'intérêt général ou social, même lorsqu'elles sont portées par des associations cultuelles ou d'inspiration catholique.

La notion restrictive de culte

La notion de culte au début du XX° siècle se restreignait à la célébration des sacrements. Vous connaissez la définition de l'exercice d'un culte, c'est «la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement par des *personnes* réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques »

Aujourd'hui, de très nombreuses activités sont portées par des associations de la loi de 1901, soit parce qu'elles sont interdites dans une association cultuelle, soit parce qu'elles bénéficient de subventions publiques (par exemple les radios du réseau des Radios Chrétiennes de France ou tous les mouvements de jeunes, comme par exemple l'Action Catholique de l'Enfance- souvent présente dans les cités).

Une interprétation restrictive de la notion de culte, et donc une lecture limitée de l'objet des associations cultuelles, interdit toute aide de la part de l'association cultuelle vers ces associations de la loi de 1901, alors même que l'activité qu'elles pratiquent est essentielle à l'expression de la foi chrétienne (que ce soit le lien social, l'activité caritative ou l'annonce de l'Evangile à la radio),

Il est nécessaire que nous puissions mettre notre foi en pratique dans toutes ses dimensions, et pas seulement dans la célébration des sacrements. L'exercice pratique de la liberté religieuse appelle cet élargissement de la notion de « culte ».

L'interdiction de pratiquer la charité

L'interdiction de pratiquer la charité est un exemple de la restriction de la notion de culte. Des deux interdictions fondamentales (l'enseignement et la charité), la seconde est à la fois la moins connue, la plus absurde, et la plus gênante. Elle visait à l'époque essentiellement les hôpitaux. Aujourd'hui, les Eglises jouent un rôle social essentiel, alors même que ce rôle est interdit à l'intérieur des associations cultuelles. Il est ainsi théoriquement interdit à un diocèse de prêter des locaux appartenant à l'association diocésaine pour y faire une épicerie sociale, ou à une paroisse d'utiliser des revenus paroissiaux pour aider les SDF qui sont devant l'église. Certes, les activités caritatives ont été logées dans des associations de la loi de 1901 telles que le Secours Catholique ou le CCFD, mais il est interdit aux associations diocésaines de subventionner ces associations caritatives, ou même de les aider par la mise à disposition de personnes ou de locaux. Ceci est contraire au fondement même de la foi chrétienne.

Jean-Pierre RICARD
Archevêque de Bordeaux
Président de la
Conférence Des Evêques
de France.

' Sauf si ;a quête est explicitement faite pour le Secours Catholique ou une œuvre caritative

M. Jean-Michel Roulet, président de la Mission

Jean-Michel ROULET

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VIGILANCE
ET DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES

LE PRÉSIDENT

N°713

Paris, le 18 octobre 2006

Madame la Présidente,

Très sensible au fait que le Haut Conseil à l'Intégration aux destinées duquel vous présidez ait souhaité m'interroger sur les suites que sont susceptibles de recevoir certaines propositions émises par la « Commission Stasi », je me permets de vous soumettre ci-après quelques réflexions.

Je dois d'abord souligner que le thème de la laïcité est avant tout de la compétence du Bureau central des cultes au ministère de l'Intérieur et du Conseiller pour les affaires religieuses au ministère des Affaires étrangères,

La Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) est chargée, pour sa part, de coordonner les actions des différents ministères tant au plan national qu'au plan local, sous l'égide des préfets, dans le domaine de la prévention, et le cas échéant, de la répression des agissements sectaires.

Elle ne doit en aucun cas aborder le contenu doctrinal, spirituel ou religieux dont se prévalent les groupes en question. Elle ne peut retenir que les troubles à l'ordre public et les délits avérés ainsi que les dérives pouvant conduire à la commission de crimes ou de délits.

Son action se fonde d'abord sur la défense des victimes, le respect des libertés et des droits fondamentaux de l'homme et sur les éventuelles atteintes à la dignité humaine. Elle doit agir en toute transparence et dans la stricte application des lois et règlements français ou européens.

Madame Blandine KRIEGEL
Présidente du Haut conseil à
l'Intégration 7, rue Saint-Georges

75009 PARIS

Toutefois, la neutralité qui doit toujours guider l'action de l'État et de ses agents, n'implique ni l'abstention ni la démission lorsque des groupes se livrent à des manœuvres d'emprise mentale sur les individus ou à des tentatives d'infiltration des circuits économiques.

C'est pourquoi un rappel réglementaire des principes qui doivent guider les agents publics dans le cadre de leurs fonctions pourrait être utile à l'occasion du travail auquel vous vous livrez, certains agents publics étant parfois enclins, sous couvert de convictions personnelles, à sortir de leur strict devoir de neutralité. Ce type de comportement est particulièrement sensible dans les domaines de l'éducation, de l'encadrement des mineurs ainsi que dans celui des soins, en milieu hospitalier notamment. Une charte, rappelant les principes fondamentaux contenus dans les statuts des trois fonctions publiques, serait sans doute l'outil le plus approprié, par ses vertus pédagogiques et par un rappel de quelques notions de bon sens élémentaire.

Une modification en profondeur de la loi de 1905 serait assurément risquée, alors que plus que jamais, il est essentiel de garantir le ciment républicain qui permet à tous de vivre ensemble dans la diversité et dans un esprit de tolérance.

Veuillez, je vous prie, Madame la Présidente, agréer l'hommage de ma considération la plus distinguée.

Bien à vous,

Jean-Michel ROULET
Préfet

Courrier arrivé le 3
- 6 FEV. 2007

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

MISSION INTERMINISTÉRIELLE DE VIGILANCE
ET DE LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES

LE PRÉSIDENT

N° /22

Paris, le 1er février 2007

Madame la Présidente,

Vous avez bien voulu m'adresser pour avis le projet de « Charte de la laïcité dans les services publics » et je vous en remercie.

J'ai procédé à une lecture attentive de ce document et je me permets donc de vous livrer ci-après quelques remarques. toutes personnelles

1 - Dans le « Considérant »

Les quatre premiers alinéas n'appellent naturellement aucun commentaire.

Dans le cinquième, il me semble, compte tenu de l'expérience acquise à la MIVILUDES avec toutes sortes de correspondants, que le mot « croyances » pourrait être ajouté à « religion » et « conviction » car il possède un contenu propre qui est plus qu'une nuance avec les deux autres concepts.

2 - Dans les articles 1 à 4

La notion de prosélytisme, certes sous-jacente dans les articles 1 et 2 mériterait d'être clairement mentionnée et prohibée en insistant sur l'aggravation que constituerait l'abus de la position hiérarchique dans la manifestation de ce prosélytisme ou de toute forme de tentative d'influence.

Si j'insiste sur ces deux points, c'est parce qu'ils ne sont pas des cas d'école, notamment en ce qui concerne des groupes minoritaires à connotation sectaire.

3 - Dans les articles 5 à 11

A l'article 6. la locution « conviction. religieuse » me parait réductrice. et ne s'applique qu'aux usagers ayant de fortes convictions ; je suggérerais donc la formule « d'exprimer leurs croyances ou leurs *convictions, qu'elles* soient *d'ordre religieux ou philosophique ».*

6e. rue de 6xlincbassa - 75007 PARIS - Telephone . 01 42 75 76 08 télécopie . :01 42 75 75 77 92

A l'article 8, compléter par *a de leurs convictions. de leurs croyances ou de leur religion ».*

A l'article 10 : je propose également de retenir la trilogie « *croyances. religions, convictions », à* la place des seules n convictions », mais d'ajouter la notion évoquée *in fine* du préambule : *« dans les limites des droits et libertés d'autrui. et des impératifs de l'ordre public. dès réglementations propres aux établissements concernés et au maintien de la paix civile ».*

Je vous remercie d'avoir bien voulu me consulter et vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'hommage de ma considération la plus distinguée.

A

Jean-Michel ROULET
Préfet

Madame Blandine KRIEGEL
Présidente
HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION
7, rue Saint-Georges
75009 PARIS

M. Paul Tromelin, président de l'Association

Paul TROMELIN

Adressez la correspondance à :

ADUA
Maison des Associations - Bal N° 29
75007 PARIS
Tel: 06 50 57 59 45 / 06 09 88 42 18
Email : contact@adua com

Paris, le 10 janvier 2007

Madame Blandine KRIEGEL
Présidente du Haut Conseil à l'Intégration
7 rue Saint-Georges
75009 PARIS

Concerne : Laïcité
N/Réf. : PLT/mm

Madame la Présidente,

Je vous prie de bien vouloir excuser cette réponse très tardive à votre lettre du 9 octobre 2006 à propos du débat sur le thème de la laïcité.

Outre l'absence de disponibilité dramatique, il se trouve que l'enquête dont il s'agit sort quelque peu de l'objet de l'ADUA, qui je le rappelle, est d'aider individuellement les usagers de l'Administration et/ou des Services Publics.

Cela n'empêche pas l'ADUA de participer à la Modernisation de l'Etat ou de siéger au Comité des Usagers de l'Administration Fiscale. Mais en ce qui concerne la laïcité, nous n'avons pas d'opinion particulière.

Avec nos regrets, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, mes sincères salutations.

Paul TROMELIN
Président

Quatrième avis

Rapport statistique 2005 de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration du Haut Conseil à l'intégration

Ce rapport a été élaboré par l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration du HCI, dirigé par Mme Jacqueline Costa-Lascoux.

Il est le fruit du travail collectif mené au sein du Groupe statistique de l'Observatoire.

Il a été examiné et approuvé par le conseil scientifique de l'Observatoire, présidé par Mme Hélène Carrère d'Encausse.

Mme Caroline Bray assurait la fonction de rapporteur.

Janvier 2007

Introduction

Le présent rapport est le fruit du travail collectif de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII), créé le 2 juillet 2004, à l'initiative et auprès du Haut Conseil à l'intégration (HCI).

Le rapport analyse les données statistiques relatives à l'immigration régulière en France en 2005. À partir du travail du Groupe statistique de l'Observatoire qui a permis de clarifier les sources actuellement disponibles, le rapport présente les entrées d'étrangers par grands motifs d'immigration, première étape de l'étude du parcours d'intégration, et en rapportant ces données aux différents champs géographiques d'origine des migrants et à leurs caractéristiques socio-démographiques. Il couvre l'ensemble de la trajectoire des migrants, de leur entrée en France jusqu'à l'obtention de la nationalité française.

Les sources

Les entrées d'étrangers en situation régulière sur le territoire français peuvent être appréhendées à partir de plusieurs sources statistiques :
– les visas délivrés par le ministère des Affaires étrangères (MAE) ;
– les titres de séjour comptabilisés dans la source AGDREF (application de gestion des résidents étrangers en France) du ministère de l'Intérieur ;
– les données recueillies lors des visites médicales à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et lors de la signature du contrat d'accueil et d'intégration pour les principales catégories d'étrangers (immigration de travail, immigration familiale, étudiants) ;
– les demandes d'asile et les certificats de réfugiés délivrés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

L'OSII a procédé au regroupement des différents titres de séjour (environ 200) délivrés sous les grandes catégories de motifs d'entrée en France, en évitant les confusions d'interprétation sur le caractère permanent ou temporaire du séjour. Ont ainsi été retenus les motifs de :
– l'asile, dans le respect de sa spécificité politique et juridique ;
– l'immigration pour motif de travail ;
– l'immigration pour motif familial, plus large que la seule catégorie du regroupement familial ;
– les autres entrées au titre de la carte « vie privée et familiale », concernant des étrangers entrant en France au titre de la résidence sur le territoire national ;
– les autres motifs d'entrées en France, regroupant des catégories aussi diverses que celles des visiteurs, des étrangers malades, des anciens combattants... ;
– l'immigration pour études.

Cette présentation correspond aux différentes raisons pour lesquelles des étrangers demandent à résider en France, sachant que le premier titre de séjour obtenu peut être renouvelé et ne présume pas des changements de statuts ultérieurs. Les « entrées » ne correspondent donc pas toujours aux premières entrées physiques sur le territoire français : elles correspondent à la première entrée dans un statut avec le titre de séjour correspondant. Les entrées d'étrangers recouvrent les arrivées d'étrangers de l'extérieur du territoire national, mais

aussi les régularisations de personnes déjà présentes et les changements de statut d'étrangers séjournant régulièrement sur le territoire.

Les chapitres de la première partie regroupée autour des motifs d'immigration sont précédés d'une étude sur les visas d'entrée en France. Un tableau récapitulatif des différents flux d'entrée est présenté en conclusion de cette première partie.

Les champs géographiques

Le présent rapport, hormis le chapitre sur les visas, analyse les entrées de ressortissants des pays tiers sur le territoire français comprenant la métropole et les départements d'Outre-mer : Guyane, Réunion, Martinique et Guadeloupe, hors les territoires d'Outre-mer.

Les pays tiers se définissent en opposition aux pays de l'Espace économique européen dont les ressortissants bénéficient de la libre circulation. Ne sont donc pas pris en compte dans la mesure statistique des flux migratoires sur le territoire français les ressortissants d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, du Danemark, d'Espagne, de Finlande, du Royaume-Uni, de Grèce, d'Irlande, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, de Suède. De même, les ressortissants d'Islande, du Lichtenstein et de Norvège, pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), bénéficient de la libre circulation. Depuis le 1er mai 2004, les ressortissants des nouveaux États membres (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) ainsi que les ressortissants de la Confédération helvétique [1] bénéficient de la libre circulation. Ces ressortissants bénéficient, avec les membres de leur famille, d'un droit de séjour de dix ans pour les actifs, de cinq ans pour les inactifs et d'un an pour les étudiants. Ils sont encore comptabilisés dans les flux d'entrée 2005 même si leur nombre tend à diminuer dans les séries statistiques, exceptés pour le motif du travail. En effet, les ressortissants des États d'Estonie, de Hongrie, de Lettonie, de Lituanie, de Pologne, de République tchèque, de Slovaquie et de Slovénie, ainsi que les Suisses doivent toujours détenir un permis de travail pour occuper un emploi en France, ce qui permet une continuité dans les séries statistiques. En revanche, le tableau 36 analyse les entrées d'étrangers depuis 2002 sans les ressortissants de ces États membres, hormis pour le motif du travail.

Par ailleurs, dans ce rapport, la Turquie est classée parmi les pays européens. Seules les données de la sous-direction des naturalisations sur les acquisitions de nationalité présentent la Turquie dans le champ géographique asiatique, suivant en cela le classement des codes-pays ISO [2].

Les statistiques de flux

Le rapport de l'Observatoire s'attache à présenter les entrées d'étrangers en France en 2005. Il ne considère pas les flux de sorties du territoire.

1. Depuis le 1er janvier 2004.

2. Les codes-pays de l'*International Standards Organisation* (ISO) sont élaborés à partir d'une liste de pays établie par les Nations unies.

Le flux d'entrée se distingue du stock, c'est-à-dire de la totalité de la population immigrée ou étrangère résidant en France. Ce rapport n'abordera la question du stock d'étrangers que pour certaines catégories comme celle des étudiants ou des étrangers malades. Le chapitre sur les acquisitions de nationalité recense également le nombre d'étrangers ayant acquis la nationalité française depuis 1995.

On distingue les migrations de moins de trois mois, de celles d'au moins trois mois à moins d'un an, pour lesquelles sont délivrés des titres de séjour temporaires, et celles de plus d'un an auxquelles correspondent les cartes de résident. Nous ne traiterons dans ce rapport que des migrations d'au moins trois mois. Le Groupe statistique de l'Observatoire a décidé de ne considérer que la durée du titre de séjour et les motifs d'entrée en France plutôt que de s'attacher à une interprétation du caractère temporaire ou permanent du séjour, le même titre de séjour délivré à deux catégories distinctes d'étrangers, soit une carte de séjour d'un an délivrée à un étudiant ou à un conjoint de Français, pouvant être considéré pour l'un comme une migration temporaire et pour l'autre comme une migration permanente.

Les nombres et pourcentages sont arrondis à l'unité près dans le corps du texte.

Pour récapituler, les données statistiques retenues sont celles des sources productrices de données pour les motifs correspondant :
– le MAE ;
– l'OFPRA ;
– les données de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale pour les stocks d'étudiants étrangers ;
– les données de l'ANAEM pour les données sur les signataires du contrat d'accueil et d'intégration ;
– les données de la sous-direction des naturalisations du ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale pour les acquisitions de nationalité par décret et à raison du mariage, et celles du ministère de la Justice pour les acquisitions anticipées et les autres déclarations ;
– les données du secrétariat d'État au Logement pour les statistiques sur le logement.

Par ailleurs, les données de l'ANAEM ont été retenues pour les motifs d'immigration de travail, d'immigration familiale et d'immigration pour études. Les entrées d'étrangers qui ne font pas l'objet de visites médicales auprès de l'ANAEM, et qui ne sont pas donc pas comptabilisées par cette source administrative, sont appréhendées par les titres de séjour délivrés par le ministère de l'Intérieur : il s'agit principalement des étrangers malades et des anciens combattants.

Enfin, notons que les données de l'ANAEM et du ministère de l'Intérieur ne comptabilisent pas les mineurs, à l'exception de ceux qui sont admis au titre du regroupement familial et de ceux qui, à 16 ans, désirent travailler et reçoivent une carte de séjour personnelle.

Première partie : les entrées régulières d'étrangers en France en 2005

Les visas

Chaque année, un peu plus de 2 millions d'étrangers munis de visas franchissent les frontières françaises. Ce sont, dans leur très grande majorité, des touristes dont le séjour est de courte durée. Ce chiffre est à comparer au total des entrées d'étrangers en France estimé à environ 80 millions, comprenant notamment, outre les nationalités soumises à visas, celles de l'Union européenne en premier lieu, et celles de l'Amérique du Nord pour les séjours de moins de trois mois.

Les demandes d'entrée en France sont instruites par les services diplomatiques et consulaires français à l'étranger qui délivrent les visas – visas de court séjour et visas de long séjour de plus de trois mois – si les conditions pour les obtenir sont satisfaites.

Les catégories de visas

On distingue trois catégories de visas : les visas de court séjour, les visas de long séjour et les visas particuliers.

Les visas de court séjour

Les visas de court séjour sont délivrés pour les situations suivantes :
– les visas de transit aéroportuaire, qui permettent de rester dans la zone internationale des aéroports ;
– les visas de transit, délivrés aux étrangers souhaitant se rendre d'un État tiers (hors Schengen) à un autre État tiers (hors Schengen) en traversant le territoire des États Schengen, qui ne peuvent pas excéder une durée de cinq jours ;
– les visas de court séjour pour une durée inférieure à quatre-vingt-dix jours qui permettent de circuler dans la zone Schengen.

La délivrance de visas uniformes Schengen pour les séjours de transit ou de court séjour est opérationnelle depuis 1995. La convention d'application de l'accord de Schengen [1] prévoit une liste commune de pays [2] dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen. Le principe du visa uniforme Schengen s'applique pour les visas dits « visas de circulation ». Il s'agit de visas de court séjour permettant des entrées multiples en France. Leur durée de validité peut aller de un à cinq ans.

1. Règlement (CE) 539/2001-modifié.
2. Liste des pays non soumis en 2005 à visas de court séjour : voir annexe.

Les visas de long séjour

Les visas de long séjour nationaux sont délivrés pour une durée supérieure à trois mois. Ils permettent de solliciter un titre de séjour auprès d'une préfecture, sauf s'il s'agit de longs séjours « temporaires » normalement limités à six mois sauf cas particuliers (cas d'accords bilatéraux « vacances-travail » des jeunes et les mineurs scolarisés).

En principe, toute personne ayant vocation à séjourner en France doit recevoir un visa de « long séjour » pour une durée supérieure à trois mois, mais dans la pratique, le visa uniforme Schengen peut être utilisé pour permettre à certaines catégories de ressortissants étrangers (établissement en France de conjoints de Français, ascendants de Français à charge, étudiants devant subir des épreuves d'admission avant de se voir reconnaître la qualité d'étudiant, étrangers venant en France en vue de se marier avec un Français, etc.) de solliciter un titre de séjour auprès d'une préfecture. Ces personnes n'apparaissent donc pas dans le décompte des visas long séjour. Depuis 2004, toutefois, elles peuvent être repérées dans les statistiques détaillées de la délivrance par motif.

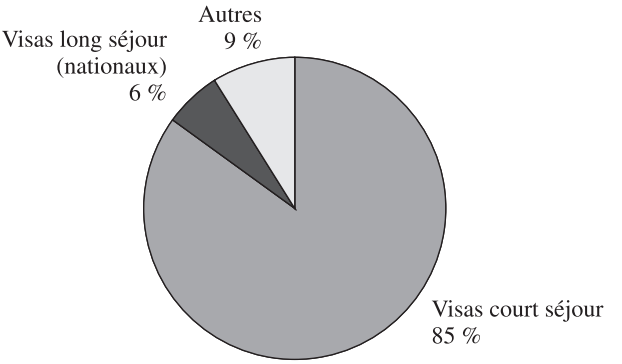
Les visas particuliers

Certains visas sont délivrés pour des territoires limités. C'est le cas des visas à destination des départements d'Outre-mer ou des collectivités territoriales d'Outre-mer. Ils peuvent être de court ou de long séjour.

Les services consulaires délivrent aussi des visas dits « diplomatiques » ou de « service » aux agents des services diplomatiques étrangers. Ces visas peuvent être de court ou de long séjour.

Enfin, les services français délivrent des visas à destination de pays tiers africains dans les États où ces pays n'ont pas de représentation diplomatique ou consulaire [1].

Graphique 1 : **Visas délivrés par la France en 2005**



Source : RMV2-SDCE.

1. Il s'agit des États suivants : Burkina, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Mauritanie, Sénégal et Togo.

Ainsi, pour suivre les entrées d'étrangers ayant vocation à s'installer sur le territoire pour une durée supérieure à trois mois, et donnant obligation à un titre de séjour, il faudrait non seulement dénombrer les visas long séjour et analyser ses différentes catégories, mais aussi une part des visas court séjour, des visas à destination des DOM-TOM et des visas diplomatiques et de service.

Visas demandés et visas délivrés par la France

Évolution de la demande

Entre 1998 et 2005, le champ des nationalités soumises à visas court séjour a varié. L'obligation de visas a été supprimée pour certaines nationalités en 1998, 1999 et 2001 [1].

Depuis le 1er janvier 2003, le paiement des frais de dossier s'impose en début de procédure. Cela s'est traduit par une nette diminution de la demande de visas : de plus de 3 millions en 2002, le nombre de visas demandés est passé à 2,5 millions en 2003, soit 17 % de moins par rapport à 2002. Depuis, ce nombre s'est stabilisé en 2004 et a très légèrement baissé en 2005 (-0,3 %).

Il faut noter que le nombre de visas demandés mesure seulement la demande « exprimée ». Les raisons d'un court séjour sont, en effet, de plusieurs ordres : raisons professionnelles, touristiques, mais aussi familiales pour certains pays en raison de l'importance des liens avec les communautés de même origine en France.

En 2005, le nombre de visas délivrés est légèrement inférieur à celui de 1998. Entre les deux années, on observe une baisse en 1999, une hausse les deux années suivantes puis une stabilisation après 2001. Mais ces variations s'effacent si l'on raisonne à « champ constant 2005 », c'est-à-dire en retranchant les visas court séjour délivrés par les pays qui au cours de la période ont vu l'obligation de visas court séjour supprimée pour les nationalités correspondantes.

Pour l'année 2005, la délivrance de visas se répartit comme suit :
– les visas Schengen de court séjour représentent 85 % des visas délivrés en 2005 (dont 12 % sont des visas de circulation) ;
– 6 % sont des visas nationaux de long séjour ;
– les visas « autres » (DOM-TOM, diplomatiques et de service, visas délivrés pour le compte de pays tiers) forment 9,2 % des visas délivrés.

Ces ratios bougent peu d'une année à l'autre.

En 1995, la part des visas Schengen était déjà de 85 %, celle des visas long séjour de 4 %, et les « autres » de 13 %.

1. Fin 1998 l'Australie ; en 1998 : certains pays d'Amérique latine et d'Amérique centrale (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Salvador), la Bulgarie ; en 1999 : les pays baltes, l'Équateur, le Panama, le Venezuela, le Nicaragua et la Bolivie ; en 2001 : la Bulgarie, Hong Kong, Macao et la Roumanie.

Tableau 1 : **Nombre de visas demandés, nombre de visas délivrés**

	1998	2000	2004	2005
Visas demandés	2 497 318	2 643 523	2 514 429	2 411 370
Visas délivrés	2 062 408	2 114 608	2 059 460	2 053 378
Évolution n/n-1		9,2 %	1,7 %	-0,3 %
Visas délivrés champ 2005*	1 822 000	1 986 000	2 059 460	2 053 378
Taux de refus apparent	17 %	20 %	18 %	15 %
Répartition des visas délivrés par nature				
Visas court séjour (Schengen)	1 702 552	1 782 975	1 737 176	1 741 653
Dont visas de circulation	*141 224*	*184 195*	*246 022*	*251 082*
Visas long séjour (nationaux)	85 417	108 038	125 686	122 594
Autres**	274 439	223 595	196 598	189 131

(*) estimation ; (**) transit, DOM-TOM, diplomatiques et de service, pays tiers.
Source : RMV2-SDCE.

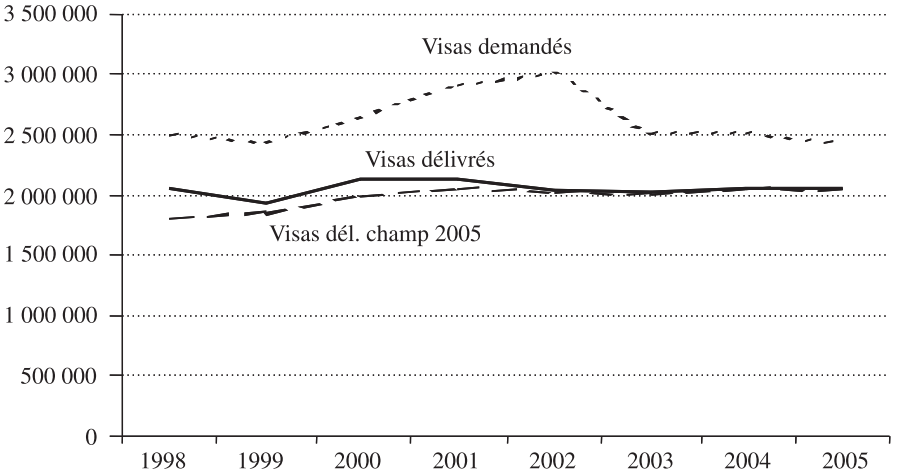
Entre le nombre de visas demandés et celui des visas délivrés, il y a les refus. On appelle « taux de refus apparent » la différence entre les visas demandés une année et les visas délivrés la même année rapportée aux visas demandés. Ce mode de calcul est ainsi nommé parce qu'il est un « indicateur » approximatif du taux de refus réel pour un certain nombre de raisons, en particulier parce que les visas délivrés une année ne correspondent pas exactement aux visas demandés la même année en raison des délais de traitement [1].

On peut toutefois considérer que le taux ainsi calculé est un indicateur satisfaisant du taux de refus réel [2]. C'est, en tout état de cause, la seule méthode permettant de faire des comparaisons sur toute la période. Ce taux se situe à 15 %, en diminution par rapport aux années précédentes.

1. En effet le délai de traitement des dossiers va de la journée à plusieurs semaines, voire – rarement – plusieurs mois. La méthode de calcul du taux de refus indiqué plus haut relie donc les dépôts de demandes d'une année donnée et la délivrance de visas la même année qui n'ont pas forcément trait aux mêmes événements en raison des délais de traitements. Jusqu'à 2004, il n'y avait pas d'autres méthodes possibles. Depuis 2004 le logiciel enregistre les refus. Ceux-ci diffèrent des refus calculés par différence entre visas demandés et visas délivrés, la différence correspondant aux dossiers en cours d'instructions et à ceux classés sans suite.

2. En rapportant les refus enregistrés aux demandes de visas, on aboutit à un taux un peu inférieur (de l'ordre de deux points).

Graphique 2 : **Visas demandés et visas délivrés en 2005**



Source : RMV2, ministère des Affaires étrangères.

Répartition selon la zone géographique de délivrance

Les visas sont délivrés dans les consulats pour tout demandeur, quels que soient sa nationalité et son lieu de résidence. Dans la plupart des pays, les visas délivrés correspondent presque exclusivement à la nationalité du pays, mais il n'en est pas de même dans des consulats comme ceux de Londres, Genève et dans les pays comme aux États-Unis, au Canada où la présence d'étrangers de nationalité diverse est importante.

Rappelons que 85 % des visas sont des visas de court séjour (Schengen) – dont deux tiers pour visites, un quart pour motifs professionnels – , ce qui explique les évolutions région par région ;

– la part du Maghreb, après avoir fortement augmenté (25 % en 2001), décroît les trois dernières années pour se fixer à moins de 20 % en 2005 ;

– celle du Proche et Moyen-Orient (dans lequel on a classé la Turquie) s'accroît légèrement ;

– la part de l'Europe de l'Est a baissé en raison de la suppression en 2001 de l'obligation de visas de court séjour pour les ressortissants de Bulgarie et de Roumanie. Depuis, elle se maintient à un peu plus de 20 % ;

– la part de l'Asie, après avoir baissé jusqu'en 2000, croît régulièrement.

Le taux de refus apparent baisse depuis 1998, passant de 17 % en 1998 à 15 % en 2005. Cette baisse s'observe dans toutes les régions, mais varie fortement d'une région à l'autre. Il reste particulièrement élevé dans le Maghreb (45 % en 1998, 34 % en 2005). En Algérie, le taux de refus apparent est de 50 % en 2005, alors qu'il est de 21 % pour le Maroc et de 14 % pour la Tunisie.

Tableau 2 : **Répartition des visas délivrés par zone géographique de délivrance** [1]

	1998		2000		2004		2005	
	Délivrés	**Taux de refus apparent (en %)**	**Délivrés**	**Taux de refus apparent (en %)**	**Délivrés**	**Taux de refus apparent (en %)**	**Délivrés**	**Taux de refus apparent (en %)**
Maghreb	250 198	45	399 144	40	403 949	40	368 144	34
Autres pays d'Afrique	270 343	18	306 048	20	274 275	22	269 829	19
Amérique	199 482	6	166 980	5	143 453	8	138 000	8
Asie-Océanie	430 536	7	363 149	8	376 384	8	391 017	8
Europe de l'Est	478 632	13	429 160	16	421 297	6	430 957	6
Europe occidentale	186 679	16	170 170	19	165 181	4	148 890	5
Proche et Moyen-Orient	246 538	7	279 957	9	274 921	9	306 541	8
Ensemble	**2 062 408**	**17**	**2 114 608**	**20**	**2 059 460**	**18**	**2 053 378**	**15**

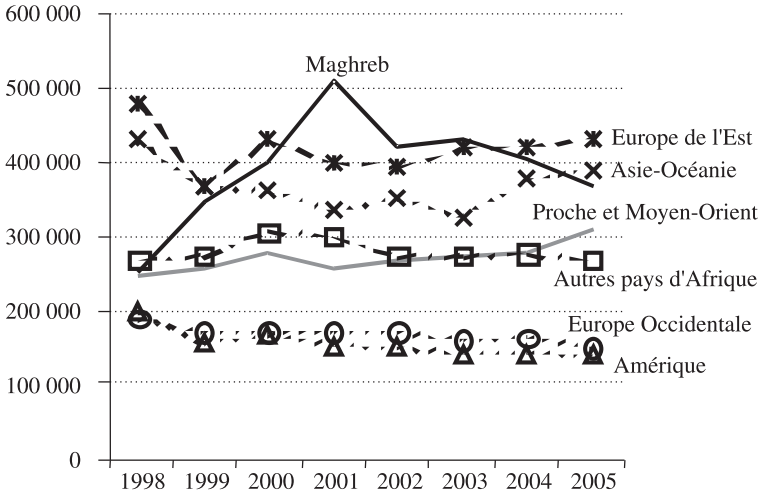
Source : RMV2-SDCE.

Tableau 3 : **Part des régions dans les visas délivrés (en %)**

	1998	2000	2004	2005
Maghreb	12,1	18,9	21,0	19,7
Autres pays d'Afrique	13,1	14,5	13,3	13,1
Amérique	9,7	7,9	7,0	6,7
Asie-Océanie	20,9	17,2	15,9	18,3
Europe de l'Est	23,2	20,3	20,3	20,5
Europe occidentale	9,1	8,0	7,7	8,0
Proche et Moyen-Orient	12,0	13,2	13,2	13,4

Source : RMV2-SDCE.

Graphique 3 : **Visas délivrés par région**



Source : RMV2-SDCE.

1. Composition des régions : voir annexe.

Les principaux pays de délivrance des visas

• En 2000, c'est l'Algérie qui était le premier pays de délivrance, représentant 8,4 % des visas délivrés. En 2005, c'est la Russie avec plus de 300 000 visas. L'Algérie passe en quatrième position après la Chine et le Maroc

• Si la progression du nombre de visas délivrés est forte en Russie, elle est plus modérée en Chine et en Turquie. On observe une certaine stabilité au Maroc et une baisse importante en Algérie.

Tableau 4 : **Les quinze principaux pays pour les visas délivrés**

	1998	2000	2004	2005
Russie	197 338	152 054	277 755	303 924
Chine	111 363	128 206	152 638	155 718
Maroc	102 537	138 408	159 441	155 230
Algérie	82 705	178 303	162 774	131 705
Turquie	65 749	73 054	93 980	115 352
Royaume-Uni	91 498	76 403	86 394	76 917
Tunisie	59 376	76 592	72 799	71 251
Inde	49 919	48 203	64 270	68 974
États-Unis	68 494	74 929	68 525	65 063
Suisse	74 211	78 273	70 084	63 836
Taiwan	79 363	79 606	56 528	61 731
Afrique du Sud	36 903	35 778	34 227	39 896
Ukraine	51 151	48 158	36 164	37 685
Arabie Saoudite	37 564	42 434	32 429	36 155
Thaïlande	16 871	32 422	31 966	32 663
Liban	26 768	31 536	30 517	29 690
Émirats arabes	17 533	22 001	21 396	25 368

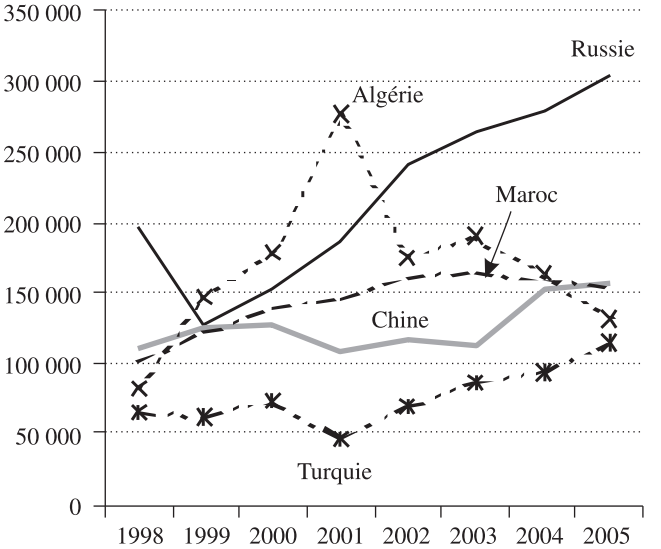
Source : RMV2-SDCE.

Tableau 5 : **Part des cinq premiers pays dans l'ensemble des visas délivrés (en %)**

	1998	2000	2004	2005
Russie	9,6	7,2	13,5	14,8
Chine	5,4	6,1	7,4	7,6
Maroc	5,0	6,5	7,7	7,6
Algérie	4,0	8,4	7,9	6,4
Turquie	3,2	3,5	4,6	5,6
Part des 5 premiers pays	**27,1**	**31,7**	**41,1**	**42,0**
Part des 15 premiers pays	**56,7**	**62,3**	**70,5**	**71,6**

Source : RMV2-SDCE.

Graphique 4 : **Les cinq premiers pays de délivrance de visas**



Source : RMV2-SDCE.

Les visas long séjour

En 2005, plus de 122 000 visas ont été délivrés en 2005 pour un long séjour sur le territoire français (hors DOM-TOM) et visas diplomatiques et de service. On observe une diminution de – 2,5 % entre 2004 et 2005, faisant suite à une baisse de – 6,5 % entre 2003 et 2004. Rappelons toutefois que le nombre de visas délivrés avait fortement augmenté de 1998 à 2002 (+70 %).

Les visas par grandes catégories de motifs

On distingue cinq grandes catégories : les visas temporaires (ou de moins de six mois), mineurs, étudiants, ANAEM [1] et enfin « autres ». Ces catégories sont sommaires mais elles ont le mérite de pouvoir être suivies depuis 1998. Il est possible de disposer d'une répartition beaucoup plus fine des visas de court et long séjour, mais seulement pour les deux dernières années.

Les visas dits ANAEM sont attribués aux catégories qui ont « droit au séjour » ou qui sont protégées par la loi. Ils correspondent à une procédure d'introduction, sur la base des dossiers de l'ANAEM, au titre du regroupement familial ou d'un contrat de travail. Après avoir connu une augmentation entre 2000 et 2003, ils sont en baisse en 2005 avec 34 933 visas.

L'attention portée aux étudiants étrangers depuis 1998 et l'offre de formation avaient eu un effet notable jusqu'en 2003, mais depuis le nombre de visas accordés est en baisse : – 7,9 % en 2004 et – 4,3 % en 2005.

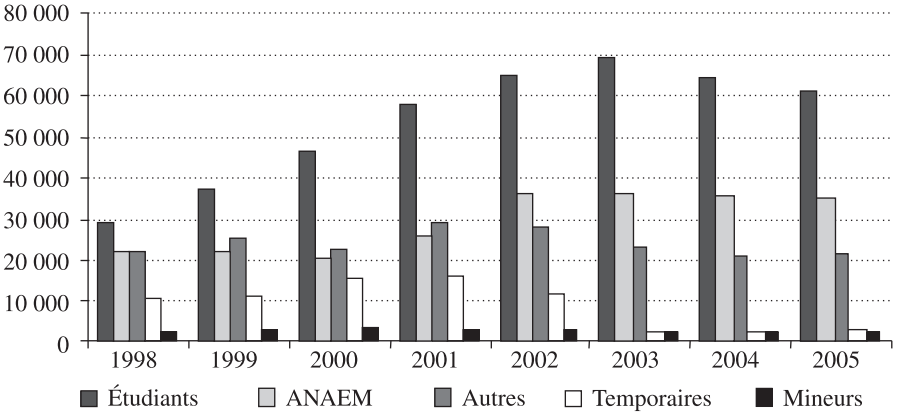
1. Autrefois dénommée Office des migrations internationales (OMI).

Tableau 6 : **Répartition des visas long séjour délivrés par motif et par zone géographique de délivrance**

	1998	2000	2004	2005
Par motif				
Temporaires	10 324	15 230	2 529	3 006
Mineurs	2 583	3 400	2 378	2 212
Étudiants	28 951	46 345	64 045	61 320
ANAEM	21 934	20 479	35 738	34 933
Autres	21 625	22 584	20 996	21 123
Par zone géographique				
Maghreb	22 001	28 919	35 658	33 206
Autres pays d'Afrique	10 036	14 525	14 879	14 248
Amérique	20 252	23 212	27 324	27 840
Asie-Océanie	14 143	18 644	23 772	25 325
Europe de l'Est	9 681	12 929	10 652	9 379
Europe occidentale	2 979	2 619	2 937	2 908
Proche et Moyen-Orient	6 325	7 190	10 464	9 688
Total	**85 417**	**108 038**	**125 686**	**122 594**
Évolution n/n-1		*10,1 %*	*-6,1 %*	*-2,5 %*

Source : RMV2-SDCE.

Graphique 5 : **Répartition des visas long séjour par motif**



Source : RMV2-SDCE.

Les « visas de long séjour temporaire de moins de six mois », qui dispensent de l'obligation de carte de séjour, ont connu une très nette diminution : de 15 230 en 2000, à un peu plus de 3 000. Cette diminution correspond en fait à une adaptation du logiciel informatique qui les redistribue soit dans la catégorie « autres », soit dans celle des étudiants.

Les « autres » types de visas de long séjour regroupant des catégories aussi diverses que des visas pour adoption, pour conjoints de cadres, pour demandeurs d'asile etc. sont stabilisés autour de 21 000.

Quant aux « mineurs scolarisés » qui séjournent en France sous couvert d'un visa de onze mois qui dispense de titre de séjour, leur nombre reste stable.

Répartition géographique par zone géographique de délivrance

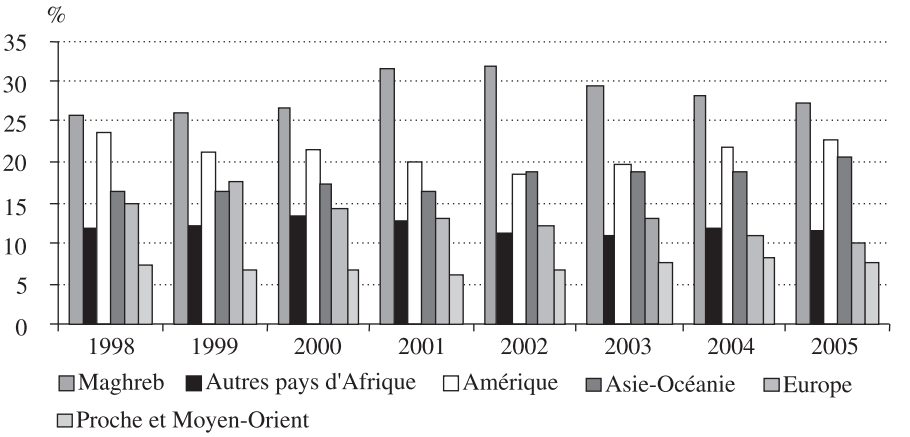
La répartition géographique par zone de délivrance des visas de long séjour fait apparaître que :

– le Maghreb est la première région pour la délivrance de visas long séjour : un peu plus du quart des visas. Toutefois, cette part diminue de 6 points entre 2002 et 2005 ;

– deux régions progressent depuis 2000 : l'Asie-Océanie et l'Amérique. La part de la première croît de 19 % en 2002 à près de 21 % en 2005 ; celle de l'Amérique passe de 20 % en 2000 à près de 23 % en 2005 ;

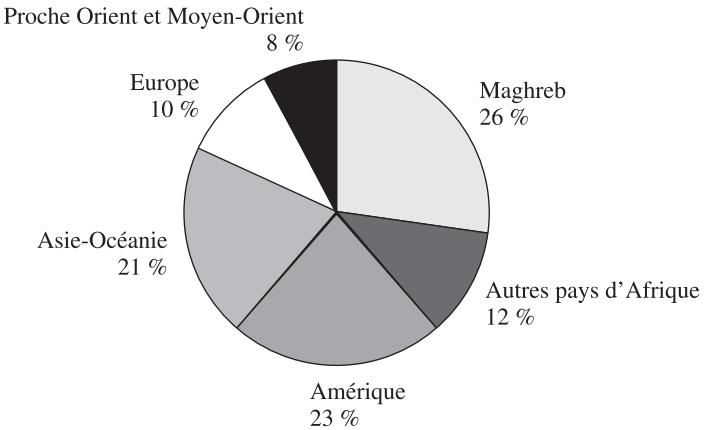
– la part de l'Europe (l'Europe de l'Est pour les deux tiers) diminue de 13 % en 2002 à 10 % en 2005. Rappelons, cependant, la suppression de l'obligation de visa en 2002 pour la Roumanie et la Bulgarie.

Graphique 6 : **Visas long séjour par zone de délivrance**



Source : RMV2-SDCE.

Graphique 7 : **Visas long séjour par zone de délivrance**



Source : RMV2-SDCE.

Données détaillées sur les visas délivrés en 2004 et 2005

Depuis 2004, l'informatisation quasi complète du réseau a permis une amélioration de la connaissance de la délivrance des visas [1]. La base de données établie par le ministère des Affaires étrangères permet aujourd'hui de réaliser des statistiques selon les motifs détaillés de la demande et selon la nationalité.

Tableau 7 : **Répartition des visas court et long séjour délivrés par motif en 2004 et 2005** [2]

	2004			2005		
	Court séjour*	Long séjour	Ensemble**	Court séjour*	**Long séjour**	**Ensemble****
Asile politique	0	108	108	2	76	78
Circonstanciel	-	-	-	499	0	499
Échange de jeunes	153	2 753	2 906	178	3 594	3 772
En vue de mariage	1 678	0	1 686	1 523	0	1 523
Établissement familial et privé	26 495	38 876	65 372	27 953	39 012	66 974
Études	12 337	66 884	79 222	13 119	64 015	77 140
Fonction officielle	0	2 378	2 378	0	2 288	2 288
Professionnel	466 234	19 768	486 056	480 693	19 551	500 280
Raison médicale	2 146	15	2 161	2 554	17	2 572
Transit	67 267	0	67 279	66 429	0	66 433
Retour en France	4 375	-	4 377	5 027	-	5 028
Visite	1 323 477	-	1 323 750	1 257 890	-	1 258 092
Voyage en tourisme groupé	13 390	-	13 390	63 816	-	63 822
Total	**1 917 552**	**130 782**	**2 048 685**	**1 919 683**	**128 553**	**2 048 501**

(*) y compris transit et visa de transit aéroportuaire (VTA) ; (**) y compris non précisé.

Source : RMV2-SDCE.

Les visas par motif

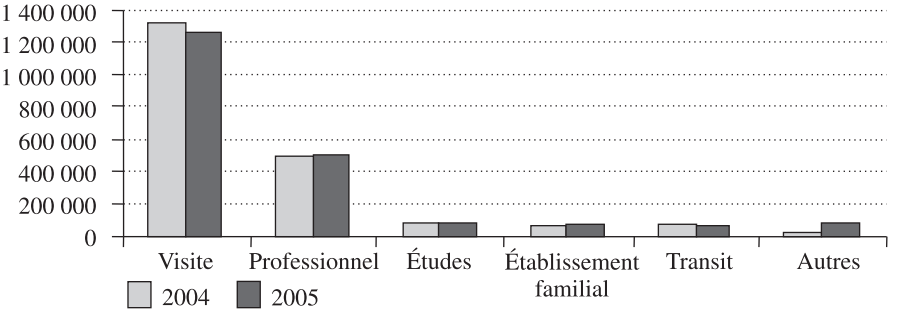
Sur plus de 2 millions de visas délivrés en France en 2005 :
– 61 % sont délivrés pour les visites, qui regroupent entre autres les visites familiales, le tourisme, les visites privées ;
– 24 % pour un motif professionnel ;
– environ 4 % concernent des visas pour études ;
– environ 3 % pour un établissement familial et privé.

On peut noter des évolutions significatives entre 2004 et 2005 :
– une baisse des visas délivrés pour visites, ainsi que pour études ;
– une hausse marquée des visas pour motif professionnel ;
– une forte hausse des visas délivrés dans le cadre de tourisme groupé.

1. Le déploiement complet a été achevé en 2005.

2. Les totaux sont inférieurs à ceux présentés dans les tableaux précédents, car ils ne reprennent pas les visas délivrés par les quelques postes qui ne sont pas encore informatisés. Mais les différences sont minimes.

Graphique 8 : **Visas délivrés par motif en 2004 et 2005**



Source : RMV2-SDCE.

Visas par motif et par région de délivrance

La répartition par catégorie varie sensiblement d'une région de délivrance à l'autre et encore plus d'un pays à l'autre.

Tableau 8 : **Répartition des visas court et long séjour délivrés par motif et par région en 2005 (en %)**

	Maghreb	Autres pays d'Afrique	Amérique	Asie-Océanie	Europe	Proche et Moyen-Orient	Ensemble
Études	4,1	4,4	13,6	4,5	1,6	1,6	**3,8**
Professionnel	25,9	28,3	25,1	31,6	18,9	20,4	**24,4**
Visite (y compris tourisme groupé)	60,7	51,6	45,0	57,8	77,2	73,5	**61,4**
dont tourisme	*4,2*	*14,6*	*28,0*	*50,6*	*48,1*	*33,4*	*32,8*
Autres *	9,3	15,7	16,3	22,3	2,3	4,5	**10,4**
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

* Autres : les catégories listées au tableau 4 et non reprises dans le tableau 5, à savoir asile, établissement familial, etc. qui chacune représente une part faible du nombre de visas délivrés.

Source : RMV2-SDCE.

La part des visas « professionnels » délivrés est sensiblement plus élevée en Asie-Océanie (31,6 %) et plus faible en Europe (essentiellement l'Europe de l'Est, en particulier la Russie). Dans les autres régions, elle est proche de la moyenne (24,4 %).

Les visas pour « visites » connaissent une répartition symétrique. Mais au sein de cette catégorie, il existe des différences plus importantes :
– au Maghreb, ce sont les visites autres que touristiques (visites familiales et privées) qui représentent la majeure partie des visas délivrés (56 %) du fait de l'importance des liens familiaux et culturels entre les ressortissants du Maghreb et la France ;
– en Asie-Océanie, au Proche et Moyen-Orient et en Europe, c'est l'inverse : les visites touristiques représentent respectivement 50,6 %, 33,4 % et 48,1 % des visas délivrés pour ces régions.

Répartition selon le sexe

La répartition par sexe diffère selon le motif :
– les visas pour visites sont délivrés pour plus de 53 % à des femmes, il en est de même pour les visas pour établissement familial (près de 60 % de femmes) ;

– en revanche, les visas à motif professionnel sont délivrés pour plus de 70 % à des hommes, qu'ils soient de long ou court séjour.

Tableau 9 : **Répartition des visas court et long séjour délivrés par motif et par sexe en 2005 (en %)**

	Court séjour*		Long séjour		Ensemble**	
	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme
Ensemble	**45,4**	**54,6**	**49,9**	**50,1**	**45,7**	**54,3**
Établissement familial et privé	58,6	41,4	60,6	39,4	59,8	40,2
Études	45,1	54,9	52,8	47,2	51,5	48,5
Professionnel	26,6	73,4	20,5	79,5	26,4	73,6
Transit	30,6	69,4	-	-	30,6	69,4
Visite	53,1	46,9	-	-	53,1	46,9
Voyage en tourisme groupé	45,1	54,9	-	-	45,1	54,9

(*) y compris transit et VTA ; (**) y compris non précisé.

Source : RMV2-SDCE.

Répartition par motif et par nationalité

Les résultats ne diffèrent pas de ceux présentés ci-dessus par région de délivrance : baisse du nombre de visas long séjour de 2004 à 2005 pour toutes les catégories sauf la catégorie « autres » ; baisse de la part du Maghreb, du reste de l'Afrique, de l'Europe et du Proche et Moyen-Orient au bénéfice de celles de l'Asie-Océanie et de l'Amérique.

Tableau 10 : **Répartition des visas long séjour délivrés par motif et par nationalité regroupées en zones géographiques** [1]

	Moins de 6 mois*		Mineurs		Étudiants		ANAEM		Autres		Total	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Maghreb	1	1	236	233	12 080	10 698	22 801	21 719	769	779	**35 887**	**33 430**
Autres pays d'Afrique	15	10	707	605	9 860	9 461	2 460	2 364	2 549	2 563	**15 591**	**15 003**
Amérique	1 553	1 864	703	695	15 568	15 596	2 182	2 363	7 735	7 831	**27 741**	**28 349**
Asie-Océanie	948	1 126	497	461	15 733	15 689	2 545	3 335	5 029	5 675	**24 752**	**26 286**
Europe	2	1	143	155	6 656	5 994	1 903	1 426	2 360	2 270	**11 064**	**9 846**
Proche et Moyen-Orient	5	1	89	63	4 056	3 878	3 845	3 726	2 544	2 003	**10 539**	**9 671**
Total	**2 524**	**3 003**	**2 375**	**2 212**	**63 953**	**61 316**	**35 736**	**34 933**	**20 986**	**21 121**	**125 574**	**122 585**

(*) ou temporaire.
Source : RMV2-SDCE.

En croisant les régions de délivrance et les nationalités (regroupées en région), on observe quelques résultats significatifs :
– en ce qui concerne les étudiants, 6 % des étudiants de nationalité africaine (hors Maghreb) font leur demande de visas à partir d'une autre région. Il en est

1. Les totaux sont inférieurs à ceux présentés dans les tableaux précédents, car ils ne reprennent pas les visas délivrés par les quelques postes qui ne sont pas encore informatisés. Mais les différences sont minimes.

de même pour 3 % des étudiants ressortissants de l'Asie-Océanie. Pour ces deux groupes de nationalité, leur demande est déposée dans les services consulaires français situés en Europe ;
– en ce qui concerne les visas ANAEM, 15 % des visas délivrés pour des ressortissants d'Amérique sont essentiellement délivrés dans les services consulaires situés en Europe ; il en est de même pour 8 % des visas délivrés aux ressortissants des pays d'Asie-Océanie.

Données relatives aux visas étudiants par nationalité

Les ressortissants des pays du continent américain représentent 26 % des visas pour études. Depuis 2003, les étudiants ressortissants des États-Unis sont les premiers bénéficiaires de la délivrance de visas pour études, devançant les Chinois. Notons cependant que si les étudiants originaires des États-Unis sont les premiers en nombre pour la délivrance des visas, ils ne le sont ni en flux (d'après les visites médicales comptabilisées par l'ANAEM ou les titres de séjour délivrés par le ministère de l'Intérieur), ni en stock parmi les étudiants étrangers inscrits dans les établissements supérieurs français, comptabilisés par la DEPP [1].

Les ressortissants du Maghreb représentent 25 % des visas pour études.

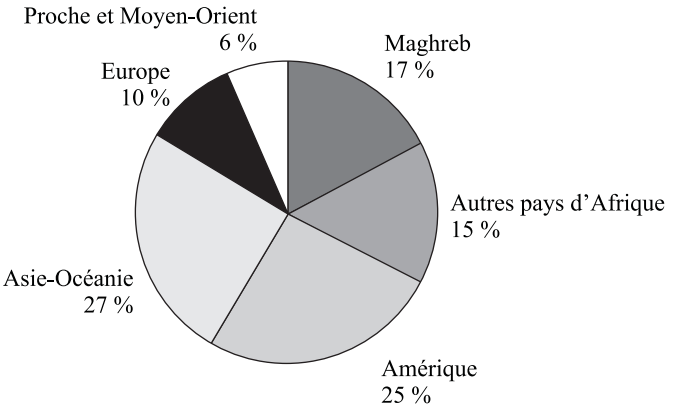
Tableau 11 : **Classement des nationalités selon le nombre de visas long séjour délivrés pour études**

	Visas 2005	Rang 2005	Rang 2004	Rang 2003	Rang 2002
Américaine (US)	8166	1	1	1	4
Chinoise	6571	2	2	3	1
Marocaine	4620	3	4	4	2
Algérienne	3375	4	3	2	3
Japonaise	2707	5	5	5	5
Tunisienne	2615	6	6	6	6
Roumaine	2219	7	7	8	10
Mexicaine	1959	8	8	10	12
Brésilienne	1837	9	10	15	14
Sud-coréenne	1776	10	11	11	9
Sénégalaise	1739	11	9	9	7
Russe	1577	12	13	13	13
Libanaise	1297	13	14	12	11
Vietnamienne	1172	14	12	7	8
Colombienne	1080	15	15	19	17
Total	**42710**				
Part des 15 premières nationalités dans le total : 69,7 %					

Source : RMV2-SDCE.

1. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.
Il semble difficile d'expliquer cette « évaporation » du nombre d'étudiants américains. Deux hypothèses, non contradictoires l'une de l'autre, sont émises :
– la première est de considérer que les étudiants ressortissants des États-Unis qui se voient délivrer un visa pour études choisissent finalement de ne pas venir en France ;
– la seconde que les étudiants américains négligeraient l'obligation du titre de séjour et de la visite médicale, d'autant que le cycle des études est semestrialisé.
Il reste toutefois à faire une étude approfondie sur la question.

Graphique 9 : **Visas étudiants selon la nationalité en 2005**



Source : RMV2-SDCE.

L'asile

Depuis la loi du 10 décembre 2003 réformant le droit d'asile en France, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a seul compétence d'accorder le statut de réfugié en vertu de l'asile conventionnel (par application de la convention de Genève), ou en vertu la protection subsidiaire qui élargit le bénéfice de la protection aux personnes subissant des persécutions émanant d'auteurs non étatiques ou des menaces pour des motifs autres que ceux prévus par la convention de Genève. L'OFPRA accorde ainsi une protection dite subsidiaire à toute personne qui « établit qu'elle est exposée dans son pays d'origine à l'une des menaces graves suivantes :
la peine de mort
la torture ou des peines et des traitements inhumains ou dégradants
s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé ou international ».

Par ailleurs, une liste de « pays d'origine sûrs » a été dressée et les demandeurs en provenance de ces pays voient leur dossier examiné selon une procédure prioritaire qui n'excède pas quinze jours [1].

1. Le conseil d'administration de l'OFPRA, réuni le 30 juin 2005, a adopté la liste suivante des pays d'origine sûrs, au sens de l'article L. 741-4, 2° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Mali, Maurice, Mongolie, Sénégal, Ukraine. Réuni le 3 mai 2006, le conseil d'administration de l'OFPRA a complété cette première liste de pays d'origine sûrs par l'Albanie, l'ARYM (Macédoine), Madagascar, le Niger et la Tanzanie.

Les demandeurs d'asile

Évolution de la demande d'asile en 2005

Deux ans après la loi du 10 décembre 2003, l'année 2005 permet de dresser un bilan de l'évolution des demandes d'asile en France, c'est-à-dire des demandes en vue de l'obtention du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, qu'il s'agisse de premières demandes ou de demandes de réexamen.

Les premières demandes

Le nombre de premières demandes d'asile comptabilisées par l'OFPRA enregistre une nouvelle baisse de 15 % avec 49 733 demandes en 2005 contre 58 545 en 2004.

Cependant, le nombre de ces premières demandes d'asile continue à décroître pour la deuxième année consécutive (de près de 16 %) et passe largement sous la barre des 50 000 avec 42 578 primo-demandes.

Tableau 12 : **Évolution des demandes d'asile en France en 2004 et 2005**

	2004	2005	Évolution (en %)
Premières demandes	50 547	42 578	-15,8
Premières demandes mineurs accompagnants	7 998	7 155	-10,5
Total premières demandes	**58 545**	**49 733**	**-15**

Source : OFPRA 2005.

Les demandes d'asile en Europe

Si l'évolution globale de la demande d'asile diminue, la France reste toutefois, comme en 2004, le premier pays destinataire des demandeurs d'asile en Europe. À la différence de l'année 2004 où la baisse était générale dans les pays européens, les Pays-Bas et la Belgique connaissent en 2005 une augmentation de la demande d'asile, respectivement de 26 % et de 4 %.

Toutefois, il conviendrait de rapporter le nombre de premières demandes d'asile à la population globale de chaque pays concerné, soit 60 561 200 habitants pour la France, 59 934 290 pour la Grande-Bretagne, 82 500 849 pour l'Allemagne, 8 206 524 pour l'Autriche, 9 011 392 pour la Suède, 10 445 852 pour la Belgique, 16 305 526 pour les Pays-Bas et 7 415 102 pour la Suisse.

Tableau 13 : **Premières demandes d'asile (mineurs inclus), hors réexamens, en Europe**

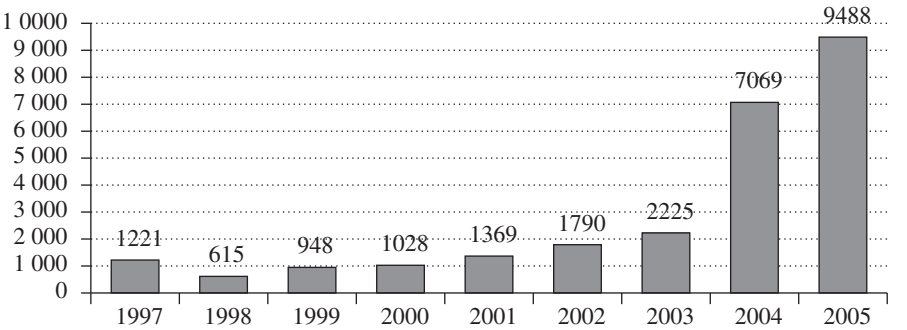
	2004	2005	Évolution (en %)
France	58 545	49 733	-9,7
Grande-Bretagne	40 200	30 460	-24,2
Allemagne	35 607	28 914	-18,8
Autriche	24 680	22 470	-9,0
Suède	23 160	17 530	-24,3
Belgique	15 360	15 960	+3,9
Pays-Bas	9 780	12 350	+26,3
Suisse	14 240	10 060	-29,4

Source : Consultations intergouvernementales (IGC).

Les réexamens

Si les premières demandes comptent pour plus de 80 % des demandes d'obtention du statut de réfugié, les demandes de réexamens augmentent une nouvelle fois, de 34 % en 2005, passant de 7 069 demandes en 2004 à 9 488 demandes en 2005. Elles sont, pour 72 % d'entre elles, placées en procédure prioritaire.

Graphique 10 : **Évolution annuelle du nombre de demandes de réexamen**



Source : OFPRA 2005.

Cette hausse du nombre de réexamens s'explique par le nombre accru de décisions prises par la Commission de recours des réfugiés (CRR) en 2005, un certain nombre de déboutés ayant recours de façon systématique à la demande de réexamen. De plus, les nouveaux objectifs fixés aux préfectures en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière peut expliquer que certains déboutés, par crainte d'une reconduite à la frontière, déposent une demande de réexamen. Ainsi, les demandes de réexamen en procédure prioritaire, avec un placement en centre de rétention administrative, ont augmenté de 76 %.

Comme en 2004, cinq nationalités constituent plus de la moitié des demandes de réexamens (54 %), qui sont par ordre décroissant : la Turquie, la République démocratique du Congo, le Sri Lanka, la Mauritanie et la Géorgie.

Les procédures prioritaires

S'inspirant de l'article 23 de la proposition de directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, alors en cours de discussion , qui liste quinze cas autorisant les États membres à organiser une procédure accélérée de traitement des demandes d'asile et introduit le concept du pays d'origine sûr, la loi du 10 décembre

2003, codifiée dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), institue formellement la procédure prioritaire (article L. 723-1), lorsque le demandeur ne bénéficie pas d'un droit au séjour provisoire pour l'un des motifs énoncés à l'article L. 741-4 dudit code :

– le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les dispositions de la clause 1C5 de la convention de Genève ou d'un pays d'origine sûr ;

– la présence en France du demandeur d'asile constitue une menace grave pour l'ordre public ;

– la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

Par ailleurs, l'article 3 du décret n° 2004-814 du 14 août 2004 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés a instauré un délai de quinze jours pour le traitement des dossiers examinés dans le cadre de la procédure prioritaire, délai réduit à 96 heures si l'intéressé se trouve en rétention administrative.

L'alinéa 2 de cet article, concernant les demandes de réexamen, impose que celles-ci soient précédées d'une nouvelle demande d'admission au séjour. En cas d'admission au séjour, le demandeur dispose d'un délai de huit jours pour adresser sa demande à l'Office. En cas de refus de séjour, les délais de procédure prioritaire s'appliquent. Dans les deux cas, l'Office dispose de 96 heures à compter de l'enregistrement de la demande pour décider s'il y a lieu de procéder à un nouvel examen.

En 2005, l'OFPRA a été saisi de 12 056 demandes et réexamens en procédure prioritaire, ce qui constitue 23 % du total des demandes d'asile contre 16 % en 2004.

Les demandes de réexamens, multipliées ces deux dernières années, constituent plus de la moitié des procédures prioritaires (56 %).

Près de 17 % des demandes en procédures prioritaires émanent par ailleurs de personnes placées en centres de rétention (30 % pour les premières demandes et 7 % pour les réexamens).

Enfin, la mise en application de la liste des pays d'origine sûrs, en juillet 2005, a contribué à l'augmentation du nombre de procédures prioritaires en 2005. Les ressortissants de ces pays ont alors représenté 17 % des procédures prioritaires.

Les principales nationalités représentées en procédure prioritaire sont :
– pour les premières demandes : la Turquie (613), l'Algérie (560), Haïti (388), la Bosnie-Herzégovine (338), la Serbie (291), la Moldavie (209), la Roumanie (186) et la Géorgie (184) ;
– pour les réexamens : la Turquie (1 366), la République démocratique du Congo (821), le Sri Lanka (754), la Mauritanie (446) et le Bangladesh (412).

Le taux d'accord sur procédure prioritaire est faible, de l'ordre de 2 % (4 % pour les premières demandes et 0,7 % pour les réexamens). Le taux d'accord sur procédure prioritaire avec rétention s'élève à 2 %, majoritairement (95 %) à des premières demandes.

Les mineurs isolés

L'année 2005 voit la part des mineurs isolés dans la demande d'asile chuter de 40 % : de 1 221 demandes en 2004 à 735 en 2005.

Les nationalités représentées demeurent stables par rapport à celles de 2004 : plus d'un mineur sur deux vient du continent africain (58 %), essentiellement de la République Démocratique du Congo (168) qui représente 22 % des demandes d'asile de mineurs isolés et de l'Angola (76). Viennent ensuite par ordre décroissant les ressortissants de Turquie (39), du Sri Lanka (36), de Guinée Conakry (33), de Moldavie (33) et de Russie (29). Les ressortissants du Congo-Brazzaville et d'Albanie enregistrent une nette diminution.

Quant à la répartition par sexe et par âge, deux mineurs isolés sur trois sont des hommes et près de 95 % d'entre eux sont âgés de plus de seize ans.

Le taux d'admission des mineurs isolés en 2005 est de 20 %, et de 45 % en comptant les décisions d'annulation de la CRR.

Sur les 735 mineurs isolés admis, 43 l'ont été admis au bénéfice de la protection subsidiaire.

Par ailleurs, sur les 167 mineurs isolés ayant déposé une demande d'asile à la frontière, seuls 21 ont été admis sur le territoire.

Ce faible taux d'admission des mineurs isolés à la frontière s'explique par plusieurs facteurs :
– la plupart des mineurs isolés sollicitant l'asile à la frontière sont démunis de documents d'identité et n'ont pas la nationalité dont ils se prévalent. C'est le cas notamment des Palestiniens, qui constituent près de 17 % de ces mineurs ;
– les mineurs isolés sont rarement apparentés à un réfugié statutaire et on constate une augmentation du nombre de ceux venus non pour des raisons de sécurité mais pour rejoindre un parent résident en France, voire dans un autre pays européen, ou encore en situation irrégulière sur le territoire français (c'est le cas par exemple de nombreux mineurs ressortissants de la République démocratique du Congo qui représentent 11 % des mineurs isolés).

Tableau 14 : **Demandes d'asile de mineurs isolés par sexe et nationalité en 2005**

	Hommes	Femmes	% femmes	Total	*Rappel 2004*
Afrique	**259**	**167**	**39**	**426**	*742*
Dont Angola	60	16		**76**	*152*
Congo	13	7		**20**	*45*
Côte d'Ivoire	10	7		**17**	*13*
Guinée Conakry	23	10		**33**	*38*
Nigeria	8	6		**14**	*37*
RD Congo	97	71		**168**	*290*
Rwanda	9	12		**21**	*29*
Autres Afrique	10	15		**25**	*47*
Europe	**133**	**60**	**31**	**193**	*294*
Dont Arménie	5	6		**11**	*12*
Bosnie-Herzegovine	9	8		**17**	*20*
Moldavie	28	5		**33**	*38*
Russie	18	11		**29**	*34*
Serbie et Monténégro	9	14		**23**	*34*
Turquie	34	5		**39**	*67*
Asie	**82**	**10**	**11**	**92**	*151*
Dont Afghanistan	15	0		**15**	*16*
Pakistan	12	0		**12**	*22*
Sri Lanka	31	5		**36**	*47*
Amériques	**8**	**6**	**43**	**14**	*20*
Dont Haïti	7	6		**13**	*19*
Apatrides	**9**	**1**	**10**	**10**	*14*
Total général	**491**	**244**	**33**	**735**	*1 221*

Note : Les données relatives aux nationalités comptant moins de cinq demandes déposées dans l'année considérée, sont confidentielles pour des raisons de sécurité des personnes.

Source : OFPRA 2005.

Les caractéristiques sociodémographiques des demandeurs d'asile

Nous tenterons, dans cette partie, de dresser un profil des demandeurs en croisant plusieurs variables : origine géographique, sexe, âge, répartition géographique sur le territoire français.

D'une manière générale, l'année 2005 voit apparaître une augmentation importante du nombre des demandeurs d'asile haïtiens, demandes essentiellement localisées (+61,5 %) en Guadeloupe. Les DOM sont ainsi devenus la troisième région d'accueil des demandeurs d'asile (10 % du total) derrière la région Île-de-France (42 %) et la région Rhône-Alpes (12 %).

Hormis cette hausse, le nombre de premières demandes d'asile déposées sur le territoire métropolitain est en baisse de 21 %.

Par ailleurs, on observe une féminisation progressive de la demande d'asile depuis 2001 : les femmes représentaient 30 % de la demande en 2001 ; elles en représentent 35 % en 2005.

Les origines des primo-demandeurs d'asile

*** Les demandeurs originaires d'Europe**

Les demandes d'asile européennes sont les plus nombreuses et représentent 42 % du nombre total de demandes d'asile avec 24 661 demandes enregistrées en 2005 :
– les premières demandes représentent près de 65 % des demandes d'asile européennes ;
– les réexamens comptent pour 15,6 % ;
– les demandes de mineurs accompagnants sont nombreuses : elles constituent près d'un quart des demandes d'asile émanant de ressortissants européens avec 4 836 demandes.

Par origine géographique, les demandes turques, en baisse pour la deuxième année consécutive, sont toujours les plus nombreuses et représentent 23 % des demandes européennes avec 3 612 demandes. Suivent les 2 569 demandes émanant de ressortissants de Serbie et Monténégro et les 1 980 demandes russes (essentiellement des demandeurs tchétchènes) qui représentent respectivement 16 % et 12 % du flux européen. À elles seules, les nationalités turque, serbo-monténégrine et russe représentent 51 % des primo-demandes d'asile européen. Notons également l'importance des demandes de ressortissants bosniens (1 658), moldaves (1 964), arméniens (1 223).

Plus de 80 % des premières demandes européennes émanent des six nationalités précitées.

Les premières demandes d'asile de ressortissants d'Europe, comme pour les autres grandes aires d'origines géographiques, sont principalement le fait d'hommes (64 %). Des disparités existent cependant selon les nationalités, certaines connaissant une surreprésentation des demandes masculines ou féminines [1]. Les primo-demandes turques par exemple émanent majoritairement d'hommes (83 %). Les femmes sont par contre rarement surreprésentées dans les pays européens : seul l'Azerbaïdjan connaît une part supérieure à la moyenne de 52 % de demandes féminines.

*** Les demandeurs originaires d'Afrique**

Les demandes africaines, les deuxièmes en nombre, représentent 32 % du nombre total de demandes d'asile avec 19 129 demandes enregistrées en 2005 :
– les primo-demandes d'asile représentent près de 72 % des demandes africaines ;
– les demandes de réexamen, près d'un cinquième ;
– les demandes de mineurs accompagnants sont moins nombreuses que les demandes de mineurs originaires d'Europe : elles représentent 9 % des demandes.

Par origine géographique, les demandes émanent principalement, comme les années précédentes, de la République démocratique du Congo

1. Surreprésentation établie, pour chaque nationalité, à partir d'un seuil de 50 demandes globales et d'un pourcentage d'au moins 50 % de demandes féminines, et d'au moins 70 % de demandes masculines.

(2 563 demandes), et dans une mesure moindre pour l'Afrique subsaharienne, de Mauritanie (1 045 demandes), du Congo (1 095 demandes), de Guinée Conakry (1 067 demandes) et de Côte d'Ivoire (1 086 demandes). Ces cinq nationalités constituent 50 % des demandes africaines.

Les demandes d'asile de ressortissants algériens se situent juste derrière celles de la République démocratique du Congo avec 1 777 demandes en 2005.

Enfin, comme pour les autres aires géographiques d'origine des premières demandes d'asile, la répartition entre hommes et femmes se situe aux alentours des deux tiers des demandes pour les premiers, et d'un tiers pour les secondes. Là encore, les disparités sont fortes selon les nationalités, certaines étant marquées par une proportion très forte de demandes masculines : la Mauritanie, le Mali et l'Algérie connaissent une proportion de demandes masculines supérieures à 80 %, respectivement de 86 %, 84 % et 81 %. La surreprésentation des demandes féminines, hormis pour le Rwanda où elles représentent 54 % des primo-demandes, porte sur des échantillons trop faibles statistiquement pour en tirer des conclusions.

*** Les demandeurs originaires d'Asie**

Avec 9 486 demandes, l'Asie représente 16 % du nombre total de demandes d'asile déposées auprès de l'OFPRA en 2005 :
– les premières demandes représentent plus des trois quarts (77 %) des demandes d'asile de ressortissants d'Asie ;
– les réexamens constituent près de 18 % des demandes ;
– les demandes de mineurs accompagnants ne représentent que 4 % du total des demandes de ressortissants d'Asie.

Pour l'Asie, les demandeurs proviennent majoritairement, pour plus d'un tiers d'entre eux (35 %), de Chine avec 2 579 primo-demandeurs. Les demandeurs sri lankais comptent pour 25 % du flux asiatique avec 1 894 primo-demandeurs.

Dans une moindre mesure, 824 Bangladais ont déposé une première demande d'asile en 2005 et 541 Pakistanais.

L'Inde et la Mongolie, inscrites sur la liste des pays d'origine considérés comme sûrs en juin 2005, ont connu une diminution significative de la demande d'asile durant le cours de l'année : ainsi, 384 premières demandes d'asile ont été enregistrées au cours du premier semestre pour l'Inde, et 287 pour la Mongolie, contre respectivement 164 et 167 pour la période juillet-décembre 2005.

Les 7 366 primo-demandeurs d'asile originaires d'Asie sont pour les deux tiers d'entre eux des hommes. Les demandes de ressortissants du Bangladesh sont très majoritairement des demandes masculines, pour 92 % d'entre elles.

A contrario, la Chine et la Mongolie connaissent une forte proportion de demandes féminines, respectivement de 56 % et de 50 %.

* Les demandeurs originaires d'Amérique

En 2005, les demandes d'asile américaines ont représenté 10 % de la demande d'asile avec 5 684 demandes enregistrées :
– les premières demandes d'asile représentent 93 % des demandes ;
– les demandes de réexamens sont, en nombre, moins importantes que pour les autres aires géographiques d'origine : elles ne représentent que 5 % des demandes ;
– les demandes de mineurs accompagnants sont peu nombreuses (2 % des demandes).

Comme en 2004, les demandes américaines sont très majoritairement haïtiennes (à 94 %). En 2005, les Haïtiens ont constitué le premier flux de demandeurs d'asile avec 4 953 primo-demandeurs.

La répartition par sexe fait apparaître, là encore, un rapport d'environ deux tiers d'homme pour un tiers de femmes. La République dominicaine se distingue par une proportion importante de demandes féminines, de l'ordre de 84 %, lesquelles, en l'occurrence, émanent principalement de femmes prostituées.

Tableau 15 : **Principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en 2005 (hors mineurs accompagnants et hors réexamens)**

	2004	2005	Évolution (en %)
Haïti	3 067	4 953	61,5
Turquie	4 409	3 612	-18,1
Chine	4 188	2 579	-38,4
Serbie et Monténégro	2 378	2 569	8,0
Rép. dém. du Congo	3 353	2 563	-23,6
Russie	2 165	1 980	-8,5
Moldavie	2 058	1 964	-4,6
Sri Lanka	2 090	1 894	-9,4
Algérie	3 702	1 777	-52,0
Bosnie-Herzégovine	2 012	1 658	-17,6
Autres pays	21 125	17 029	-19,4
Total	**50 547**	**42 578**	**-15,8**

Source : OFPRA 2005.

Âge et sexe des demandeurs d'asile

Les demandeurs d'asile sont, en 2005, toutes origines confondues, pour un peu moins de deux tiers d'entre eux des hommes (65 %).

L'OFPRA constate un mouvement de féminisation des demandes d'asile depuis 2004 et rapproche ce mouvement ascendant de l'instauration de

la protection subsidiaire qui prend en considération des motifs de persécutions qui n'étaient pas pris en compte par la convention de Genève, notamment en ce qui concerne les persécutions non étatiques, du fait du statut familial ou de la communauté religieuse ou ethnique. Ainsi, les menaces de mariage forcé, d'excision, de prostitution, les violences conjugales, etc. peuvent aujourd'hui fonder des dossiers de demandes d'asile.

L'âge moyen des hommes et des femmes demandeurs d'asile se situe autour de 32 ans, les femmes étant légèrement plus âgées : 32,4 ans contre 31,5 pour les hommes.

La comparaison de la situation familiale des hommes et des femmes demandeurs d'asile fait ressortir que les hommes sont plus souvent célibataires que les femmes, sans que l'écart constaté creuse une différence fondamentale (51 % des hommes sont célibataires contre 42 % des femmes). Les femmes sont un peu plus fréquemment veuves (5 % contre 2 %) ou divorcées (3 % contre 2 %).

Répartition géographique des demandeurs d'asile en France

La région Île-de-France reste la première région d'accueil des primo-demandeurs qui y résident pour près de 42 % d'entre eux. La ville de Paris et la Seine-Saint-Denis regroupent à elles seules près de 25 % des primo-demandeurs d'asile. On constate cependant une baisse des demandes à Paris depuis l'année 2001. La capitale ne compte que 16 % des primo-demandeurs d'asile en 2005 contre 20 % en 2004 et 40 % en 2000. La baisse de plus de 38 % des demandeurs d'asile de nationalité chinoise entre 2004 et 2005 peut expliquer en partie cette baisse de la demande sur Paris, la préfecture de police de Paris enregistrant à elle seule 95 % des demandes chinoises.

Suivent les régions Rhône-Alpes (près de 12 %), la Guadeloupe, qui reçoit près de 10 % des demandeurs, dans leur très grande majorité Haïtiens, et la région PACA (5 %), principalement dans les Bouches-du-Rhône.

Si l'on rapporte le nombre de demandeurs d'asile par rapport au nombre d'habitants des régions, selon les données du recensement de l'INSEE au 1er janvier 2005, on obtient un quotient de demandeurs d'asile pour 10 000 habitants dans chaque région. La région Île-de-France connaît le plus important quotient de France métropolitaine avec 15,6 demandeurs pour 10 000 habitants, suivie par la région Rhône-Alpes (8,3), la région Alsace (7,5) et la région Haute-Normandie (6,9). La situation particulière de la Guadeloupe la place en tête avec un quotient de 79,7 demandeurs d'asile pour 10 000 habitants.

Par ailleurs, l'OFPRA a mené une étude sur la répartition sur le territoire français des demandeurs d'asile selon leur origine géographique. Il apparaît que les demandeurs d'asile originaires du continent européen (y compris la Turquie) se concentrent plus particulièrement dans les régions de l'est et du sud (Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Rhône-Alpes et PACA).

La demande africaine est quant à elle majoritaire dans les régions du nord-ouest (Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie, Centre et pays de la Loire).

Les demandes asiatiques et américaines sont principalement concentrées en Île-de-France.

La procédure de l'asile à la frontière

La procédure dite « de l'asile à la frontière » a pour objet d'autoriser ou non l'entrée en France de ressortissants étrangers qui se présentent aux frontières aéroportuaires démunis des documents requis pour pénétrer sur le territoire et qui sollicitent d'y être admis au titre de l'asile. Elle relève de la compétence du ministère de l'Intérieur qui prend la décision d'admettre ou non les intéressés sur le territoire national, après avis de l'OFPRA. Les officiers de protection de la division de l'asile à la frontière entendent systématiquement les personnes maintenues dans la zone d'attente ayant exprimé le souhait d'entrer en France au titre de l'asile. Ils examinent les motifs de leur demande en vue de communiquer au ministère de l'Intérieur, dès après l'entretien, un avis positif ou négatif quant à leur admission sur le territoire.

*** Les demandes**

On constate une nouvelle baisse de la demande en 2005 (-9 %) avec 2 278 avis rendus par l'OFPRA contre 2 513 en 2004.

Les ressortissants de pays africains (hors Afrique du Nord) sont toujours les plus nombreux bien que leur nombre soit en baisse (-24 % par rapport à 2004). Leur part dans la demande totale est également en baisse, confirmant la tendance observée depuis deux ans (40 % de la demande totale en 2005 contre 48 % en 2004 et 65 % en en 2003). Le nombre de ressortissants de la République démocratique du Congo est ainsi passé de 221 en 2004 à 167 en 2005 (-24 %).

Les ressortissants des pays d'Asie (hors Moyen-Orient) enregistrent la plus forte baisse (30 %) entre 2004 et 2005, passant de 603 à 423. Le nombre de ressortissants sri lankais a néanmoins augmenté de 59 % entre 2004 et 2005 et a doublé entre le premier et le second semestre de l'année 2005.

Le nombre des ressortissants originaires du Maghreb et du Moyen-Orient diminue également, passant de 423 à 375, soit une baisse de 11 %. Les demandeurs alléguant la nationalité palestinienne sont toujours les plus nombreux bien que leur nombre soit en diminution (-13 %).

En revanche, on observe une progression :
– du nombre de ressortissants de pays d'Amérique et des Caraïbes dont le nombre a plus que doublé entre 2004 et 2005, passant de 167 à 370. Cette augmentation concerne avant tout les Cubains dont le nombre de demandeurs a quasiment quadruplé, ainsi que les Colombiens dont le nombre a plus que doublé ;
– du nombre de ressortissants de pays européens dont le nombre a quasiment doublé entre 2004 et 2005 (de 94 à 177). On note en particulier le doublement des demandes de ressortissants russes d'origine tchétchène.

Les demandes d'asile à la frontière ont été formulées pour 91 % d'entre elles à Roissy, 8 % à Orly et 1 % dans les ports et aéroports de province (Marseille, Lyon, Nice, Saint-Denis de la Réunion).

*** Les avis d'admission**

En 2005, sur la totalité des avis communiqués au ministère de l'Intérieur, 22 % sont des avis positifs contre 8 % en 2004. Cette hausse du taux d'avis positifs est due en grande partie à celle du nombre des demandes émanant de la zone Amérique latine-Caraïbes et de la zone Europe pour lesquelles le nombre d'avis positifs est plus élevé, du fait du contexte politique et/ou conflictuel de ces zones (notamment pour les personnes tchétchènes dont 94 % ont fait l'objet d'un avis positif).

D'autre part, cette hausse du taux d'admission s'explique également :
– par le fait que les demandes fondées dont les motifs sont jugés essentiellement économiques restent à un niveau faible depuis 2004 (ressortissants du Sénégal, du Mali, du Burkina Faso, de Chine...) ;
– par l'amélioration intrinsèque de la qualité des demandes, la part des demandes clairement « hors champ » ayant largement chuté.

Depuis 2002, la période maximum de maintien en zone d'attente est de 20 jours. En 2005, 87 % des personnes ont été entendues dans les 48 heures suivant la formulation de leur demande et 92 % des avis ont été communiqués au ministère de l'Intérieur dans les 4 jours suivant le dépôt de cette demande.

Les nouveaux réfugiés en 2005 (hors mineurs accompagnants)

En 2005, l'OFPRA a accordé le droit d'asile à 4 184 demandeurs, soit un taux d'accord en première instance de 8 % contre 9 % en 2004.

Cette diminution du taux d'accord s'explique :
– par la baisse de 65 % du taux d'admission des demandes bosniennes, qui était en 2004 le taux le plus élevé, à la suite des conclusions de la mission de l'OFPRA en Bosnie-Herzégovine en mai 2005 ;
– par le faible taux de reconnaissance des demandeurs d'asile haïtiens.

Le taux global d'admission, comprenant les décisions positives de l'OFPRA et les décisions d'annulation de la CRR, est passé, en 2005 de 17 à 27 %. Cette augmentation s'explique par la hausse de 94 % du nombre de décisions d'annulation de la CRR, consécutives à l'opération de résorption des recours en instance, effectuée au cours de 2005.

Au total, l'asile a été accordé à 13 770 demandeurs en 2005 (dont 557 au titre de la protection subsidiaire) contre 11 292 en 2004, soit une augmentation de près de 22 %.

Les origines des nouveaux réfugiés en 2005

Les demandeurs européens ont été 1 964 à être admis comme réfugiés en 2005 par l'OFPRA avec un taux d'accord proche de 10 %. Ils sont principalement originaires de Russie (683), de Bosnie Herzégovine (588) et de Serbie-Monténégro (333). Seuls 4 % des demandeurs d'asile originaires

de Turquie obtiennent par l'OFPRA le statut de réfugié. Au total, si l'on tient compte des décisions d'annulation de la CRR, 6 303 demandeurs d'origine européenne ont reçu l'asile en 2005, soit un taux d'accord global de près de 32 %. Les Russes (principalement tchétchènes) sont toujours les plus nombreux avec 1 406 réfugiés. Ils sont suivis des ressortissants de Turquie (984), puis des ressortissants de Serbie et Monténégro (877) et de ceux de Bosnie Herzégovine (753). Les nationalités géorgiennes (583), arméniennes (559) et azerbaïdjanaises (402) comptent pour près d'un quart des réfugiés européens en 2005.

Les demandeurs africains ont été 1 556 à être admis au statut de réfugié par l'OFPRA en 2005, ce qui représente un taux d'accord de 9 %. Les reconnaissances, portant sur de nombreux flux de l'ordre des dizaines, font apparaître plus particulièrement quatre nationalités : les ressortissants de République démocratique du Congo (265), de Côte d'Ivoire (198), du Rwanda (188) et du Congo-Brazzaville (138). Au total, en tenant compte des décisions d'annulation de la CRR, 5 008 réfugiés africains ont été reconnus pour l'année 2005. Les nationalités des deux Congo, de la République démocratique avec 1 101 réfugiés, et du Congo (539) représentent près d'un tiers du flux des réfugiés africains. Suivent les ressortissants de Mauritanie (440), de Côte d'Ivoire (436), d'Angola (381) et d'Algérie (310). En 2005, le taux d'accord global des demandeurs africains est de 27 %.

Les demandeurs asiatiques ont été 326 à être admis au statut de réfugié par l'OFPRA en 2005, soit un taux d'accord de 4 %. Ils sont pour 40 % d'entre eux Sri Lankais. Les annulations de la CRR portent le nombre de réfugiés originaires d'Asie à 1 907 personnes, soit un taux d'accord global de 21 %. Cette différence profite surtout aux réfugiés sri lankais qui représentent 54 % des nouveaux réfugiés asiatiques. Dans une moindre mesure, les réfugiés originaires du Bangladesh (360) comptent pour 19 % des réfugiés du flux.

Seuls 250 demandeurs originaires des Amériques ont obtenu le statut de réfugié par l'OFPRA en 2005, soit un taux d'accord de 6 %. Ils sont pour 83 % d'entre eux Haïtiens (208).

Le nombre de réfugiés américains admis suite aux annulations de la CRR est de 473, portant le taux d'accord à 12 %. Les nouveaux réfugiés américains sont à 87% Haïtiens (412).

Tableau 16 : **Demandes d'asile et accords du statut de réfugié selon les origines géographiques** [1] **en 2005**

	Total flux (premières demandes et réexamens, hors mineurs accompagnants)	**Accords OFPRA** (hors mineurs accompagnants dont protection subsidiaire)	**Admission globale 2005** Total accords (CR+PS+AN)	*Rappel 2004 admission globale*
Europe	19 825	1 964	6 303	*5 491*
Afrique	17 379	1 565	5 008	*4 210*
Asie	9 053	326	1 907	*1 184*
Amériques	5 550	250	473	*336*
Apatrides	259	79	79	*71*
Total	52 066	4 184	13 770	*11 292*

Source : OFPRA 2005.

Les nouveaux réfugiés admis sous protection subsidiaire

Les 557 réfugiés bénéficiaires de la protection subsidiaire en 2005 représentent 4 % du nombre total d'admissions (*cf.* tableau 17). La protection subsidiaire a été accordée pour près de moitié à des ressortissants du continent européen, dont 52 Albanais, 47 Russes, 42 Arméniens et 41 Géorgiens. Les ressortissants africains représentent 31 % des protections subsidiaires, dont 43 Algériens et 32 Nigérians.

La majorité des protections subsidiaires ont été accordées au titre de l'alinéa b de l'article L. 712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) : « torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

Les femmes ont été les premières bénéficiaires de la protection subsidiaire en 2005 : elles représentent en effet 60 % des réfugiés admis à ce titre par l'OFPRA en 2005 et 54 % de ceux admis par la CRR.

Les déboutés de la demande d'asile

Le nombre de déboutés de l'asile comprend les demandeurs d'asile rejetés par l'OFPRA et n'ayant pas fait de recours, et les demandeurs d'asile, rejetés par l'OFPRA, dont le recours a été rejeté ou jugé irrecevable par la CRR.

Une personne rejetée définitivement n'est plus considérée comme un débouté de l'asile s'il fait une demande de réexamen ultérieur. En cas de rejet de sa demande de réexamen, il sera considéré comme ayant été débouté à la date de ce dernier rejet.

En 2005, le nombre de déboutés est de 55 678 personnes. Le nombre de déboutés a augmenté en moyenne de 11 % par an entre 2001 et 2004,

1. Les décisions prises au cours d'une année donnée ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent correspondre à des demandes déposées antérieurement.

atteignant 40 % entre 2004 et 2005. Cette forte augmentation s'explique par le nombre important de décisions prises par la CRR en 2005, année de résorption des recours en instance.

Tableau 17 : **Admissions au titre de l'asile en 2005 selon le sexe et le motif (hors mineurs accompagnants)**

	Femmes	% femmes	Hommes	Total admissions	% total admissions
Admissions convention de Genève	**5 272**	**40**	**7 862**	**13 134**	**95,4**
Admissions OFPRA	**1 788**	**45**	**2 209**	**3 997**	**29,0**
Dont article 1A2 convention de Genève	1 435	42	1 983	3 418	24,8
Mandat HCR	-		3	3	0,02
Action en faveur de la liberté	-		-	-	
Admissions « unité de famille »	328	64	182	510	3,7
Dont enfant	*43*	*48*	*46*	*89*	*0,6*
conjoint	*273*	*72*	*106*	*379*	*2,8*
tutelle	*12*	*29*	*30*	*42*	*0,3*
Transferts vers la France	19	35	36	55	0,4
Motif manquant	6	55	5	11	0,1
Admissions suite annulation CRR	**3 484**	**38**	**5 653**	**9 137**	**66,4**
Admissions apatrides	**21**	**27**	**58**	**79**	**0,6**
dont convention de New York	21	27	58	79	0,6
Annulation tribunal administratif	-	-	-	-	-
Admissions protection subsidiaire	**309**	**55**	**248**	**557**	**4,0**
dont OFPRA	65	60	43	108	0,8
CRR	244	54	205	449	3,3
Total admissions 2005	**5 602**	**41**	**8 168**	**13 770**	**100**
dont OFPRA	1 874	45	2 310	4 184	30,4
CRR	3 728	39	5 858	9 586	69,6

Source : OFPRA 2005.

Les réfugiés placés sous la protection de l'OFPRA

Jusqu'au 31 décembre 2003, le dénombrement des réfugiés placés sous la protection de l'OFPRA était effectué sur la base du nombre de certificats de réfugiés en cours de validité. Le certificat de réfugié ayant été supprimé au 1er janvier 2004, le mode de calcul a été modifié. On ajoute désormais au total des réfugiés statutaires établi au 31 décembre 2003 les personnes ayant été chaque année nouvellement admises au statut de réfugié et on défalque les « sorties » annuelles du statut de réfugié (naturalisations, renonciations, cessations, décès et départs définitifs). Toutefois, l'Office n'étant pas systématiquement informé des motifs de sortie, les chiffres avancés ne peuvent être considérés que comme une estimation.

Ainsi, au 31 décembre 2005, la population placée sous la protection de l'OFPRA est estimée à 120 000 personnes (hors mineurs accompagnants). Ce chiffre représente une hausse de 18 % par rapport à 2003 qui comptait 101 000 réfugiés.

L'Asie est le premier continent de provenance des réfugiés (44 % du total), suivi de l'Europe (28 %), de l'Afrique (25 %) et de l'Amérique (3 %). On observe une forte progression du nombre de réfugiés européens (+42 %) et africains (+36,4 %) entre 2003 et 2005. Le nombre de réfugiés asiatiques reste stable.

L'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés [1]

Depuis le 1er janvier 2004, l'ANAEM est chargée d'une mission de coordination du Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés. À ce titre, elle tient le secrétariat de la Commission nationale d'admission (CNA) et assure l'acheminement des demandeurs d'asile et des réfugiés admis par la CNA et le suivi statistique du fonctionnement des centres de transit, des CADA (centres d'accueil pour demandeurs d'asile) et des CPH (centres provisoires d'hébergement).

Les CADA

Les CADA assurent l'hébergement et le suivi individuel des demandeurs d'asile, les centres de transit étant chargés d'héberger à titre provisoire une partie des demandeurs d'asile avant leur admission en CADA.

L'admission en CADA dépend de critères administratifs et sociaux : le requérant doit justifier de sa qualité de demandeur d'asile (présentation de l'autorisation provisoire de séjour (APS) ou du récépissé de trois mois délivré suite à l'enregistrement de sa demande par l'OFPRA) et doit être sans ressources et sans logement.

Le nombre de places en dispositif CADA a sensiblement augmenté de 15 470 places en 2004 à 17 233 en 2005, le nombre de centres passant de 217 à 239.

Les entrées en CADA sont en hausse de 23 % par rapport à 2004. Le nombre de personnes hébergées en CADA en 2005 est de 25 738.

Même si les CADA demeurent des centres d'hébergement réservés aux demandeurs d'asile, ils accueillent également des réfugiés statutaires.

La durée de séjour de l'ensemble des résidents en 2005 a été en très légère baisse par rapport à la durée de séjour de l'année 2005. La durée moyenne de séjour a avoisiné les dix-huit mois, soit environ 530 jours en 2005 contre 537 en 2004.

La réduction des délais de traitement des demandes par l'OFPRA et la CRR n'a pas les effets escomptés sur les délais de sorties des réfugiés et des déboutés, pour lesquels on constate un allongement de ces délais.

Pour les réfugiés statutaires (51 % des sorties), la durée globale de séjour est passée de 563 à 562 en 2004. Le délai de sortie a augmenté de 36 jours. Pour les déboutés (31 % des sorties), la durée globale de séjour est passée de 632 à 624 jours. Le délai de sortie a augmenté de 60 jours.

Le délai moyen de sortie des réfugiés après décision de l'OFPRA et de la CRR oscille entre six et sept mois, celui des déboutés est de six mois, soit le double du délai constaté en 2004.

1. Source : « L'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés pris en charge au sein du dispositif national d'accueil » in *Les cahiers du social de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, France Terre d'Asile, mai 2006.

Dans ces conditions, la part de la capacité d'accueil occupée par les réfugiés et les déboutés est passée de 31 % à 41 % entre 2004 et 2005.

Au 31 décembre 2005, les personnes issues de quinze nationalités occupent 76 % de la capacité globale des CADA. La population la plus importante en nombre est originaire des pays de l'ex-Union soviétique et de l'ex-Yougoslavie.

Les CPH

Les CPH, réservés aux réfugiés après obtention du statut, se voient confier la mission de préparer l'insertion durable des réfugiés en France. Dans le cadre de leurs activités, les associations gestionnaires prennent également en charge d'autres publics : travailleurs migrants ou personnes en grande exclusion. Seules huit associations gestionnaires de CPH s'occupent exclusivement des réfugiés statutaires.

Les critères d'admission en CPH sont plus ou moins similaires à ceux des CADA. Le requérant doit être identifié comme réfugié, être sans ressources et sans logement. Certaines catégories de réfugiés ont un accès prioritaire en CPH, établi selon des critères sociaux. Ainsi, les femmes seules, les familles avec enfants en bas âge ou encore les réfugiés ayant des problèmes de santé accèdent de façon prioritaire à une place en CPH.

Le nombre de places en CPH stagne à 1 023 places en 2004 et 2005.

La durée moyenne de séjour en CPH a augmenté en 2005 de plus de vingt jours par rapport à 2004 (351 contre 331).

Seulement 16 % des sorties ont eu lieu dans les six mois conventionnels en 2005, 45 % dans les six et douze mois et 30 % au-delà de douze mois.

L'immigration pour motif de travail

Les entrées de travailleurs regroupent, toutes durées de titres de séjour confondues :
– les travailleurs saisonniers ;
– les travailleurs bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail ;
– les travailleurs permanents.

Par ailleurs, on distinguera les entrées d'artistes et auteurs et celles de scientifiques, comptabilisées sur la base des titres de séjour délivrés par le ministère de l'Intérieur, ceux-ci n'apparaissant pas spécifiquement parmi les catégories des travailleurs bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail (APT) ou des travailleurs permanents de l'ANAEM.

Outre la répartition par motif du séjour, on distingue les titres en vertu de la durée du séjour autorisé : les titres d'une durée de moins d'un an et ceux de plus d'un an.

Les travailleurs saisonniers

En application du Code de l'entrée et du séjour des étrangers, les travailleurs saisonniers bénéficient d'un contrat de travail qui ne peut excéder une durée de six mois (exceptionnellement huit) sur une période de douze mois consécutifs.

Le nombre de travailleurs saisonniers augmente de 3 % en 2005, contre 8 % en 2004. Le ralentissement de l'augmentation du nombre de travailleurs saisonniers introduits depuis 2002 s'explique par les instructions ministérielles qui favorisent l'emploi sur le marché national avant de recourir à la main-d'œuvre extérieure.

Tableau 18 : **Évolution du nombre d'entrées de travailleurs saisonniers de 2002 à 2005**

2002	2003	**2004**	**2005**
13 543	14 566	15 743	16 242

Source : ANAEM 2005.

L'activité des travailleurs saisonniers s'exerce, pour 97 % d'entre eux, dans le secteur agricole. La récolte des fruits et légumes et les vendanges emploient plus d'un saisonnier sur deux.

Les travailleurs saisonniers passent par les missions de l'ANAEM implantées dans les États avec lesquels la France a conclu des accords de main-d'œuvre : la Pologne (50 % des saisonniers), qui devient en 2005 le premier pays d'origine des saisonniers, devant le Maroc (42 %), et dans une très faible mesure, la Tunisie (4 %).

On constate que 82 % des travailleurs polonais sont employés dans la récolte des fruits et légumes, et pour les vendanges. Les Marocains, venant avec des contrats de plus longue durée, assurent pour la moitié d'entre eux des multi-travaux agricoles, tandis que la récolte des fruits et légumes en occupe 30 %.

Moins de 3 % des saisonniers occupent des activités dans l'industrie et le commerce, deux tiers d'entre eux travaillant dans l'hôtellerie-restauration.

Par répartition géographique, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) emploie près d'un tiers des travailleurs saisonniers, le département des Bouches-du-Rhône en comptant à lui seul 24 %. Suivent les régions Rhône-Alpes (12 % des saisonniers) et Midi-Pyrénées (11 %).

Les travailleurs bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail (APT)

Évolution du nombre de travailleurs bénéficiaires d'une APT

Le nombre de travailleurs bénéficiaires d'une APT connaît une légère augmentation en 2005 et retrouve un niveau comparable à 2003 avec 10 405 travailleurs. Notons que le nombre de travailleurs bénéficiaires d'une APT reste supérieur au nombre de travailleurs permanents (8 556 travailleurs).

Les titulaires d'une APT sont principalement des hommes, pour près de 63 % du total des APT. Toutefois, les femmes originaires du continent américain sont, en 2005, plus nombreuses que les hommes à bénéficier d'une APT (50,6 %).

Tableau 19 : **Évolution du nombre d'entrées pour autorisations provisoires de travail de 2002 à 2005**

2002	2003	2004	2005
9 822	10 138	9 950	10 405

Source : ANAEM 2005.

Modes d'immigration des travailleurs sous APT

La part des travailleurs « régularisés » auprès des délégations régionales continue d'augmenter, passant de 56 % des bénéficiaires en 2004 à 65 % en 2005.

Notons que certaines pratiques administratives conduisent, d'une part, à enregistrer les travailleurs comme « régularisés », notamment afin d'accélérer le traitement des dossiers, alors que leur entrée en France s'est effectuée par la procédure normale d'introduction. D'autre part, certaines préfectures délivrent systématiquement des APT ou les renouvellent, alors même que les bénéficiaires disposent d'un contrat à durée indéterminée.

Par origine géographique, on observe que les travailleurs originaires d'Afrique ou d'Amérique sont plus souvent régularisés, respectivement 79 % et 76 %, que leurs homologues originaires d'Asie (54 %) ou d'Europe (47 %).

Les travailleurs bénéficiaires d'une APT sont pour la plupart des assistants de langue et professeurs du secondaire, des chercheurs ou enseignants du supérieur, des salariés détachés dans une entreprise française, des stagiaires.

Secteurs d'activité des travailleurs sous APT

Le secteur de l'éducation reste, en effet, le premier employeur des titulaires d'une APT et emploie 3 334 actifs, soit 32 % du total. Il s'agit d'assistants et de professeurs du secondaire ainsi que d'enseignants-chercheurs. Les deux tiers des actifs employés dans le domaine de l'éducation sont originaires d'Amérique, dont 59 % des États-Unis.

La part relative des services aux entreprises se stabilise à 18 % en 2005 tandis que celle des services sociaux et personnels continue d'augmenter, passant de 12 % à près de 15 % en 2005. Plus de la moitié des actifs employés dans le domaine des services sociaux sont originaires d'Europe, dont 39 % de Pologne.

L'industrie emploie 13 % des titulaires d'une APT.

Origines des travailleurs sous APT

Plus d'un tiers des titulaires d'une APT (38 %) sont originaires du continent américain, dont près d'un sur deux (47 %) des États-Unis.

Le flux européen, constitué à 65 % de Polonais, de Roumains et de Russes, représente 23 % du flux total. Suit l'Asie (20 %) avec des travailleurs principalement originaires de République populaire de Chine, d'Inde, du Japon et du Liban (73 %). Les travailleurs africains constituent 16 % du flux total ; ils sont pour 62 % d'entre eux Marocains, Algériens et Tunisiens.

Répartition géographique des travailleurs sous APT

La région Île-de-France connaît une diminution du nombre d'autorisations provisoires de travail délivrées : de 50 % en 2004 à 40 % en 2005. La ville de Paris notamment enregistre une baisse sensible de 24 % des APT délivrées en 2004 à 20 % en 2005.

Les départements des Bouches-du-Rhône, de Haute-Garonne, du Nord et de Guyane emploient chacun de 3 % à près de 4 % des travailleurs bénéficiaires d'une APT.

Les travailleurs bénéficiaires d'une APT en Guyane sont majoritairement d'origine brésilienne (en grande partie orpailleurs).

Tableau 20 : **APT par principaux secteurs d'activité et principales nationalités**

	Industrie	Services aux entreprises	Éducation	Services sociaux et personnels	Total Tous secteurs d'activités confondus
Europe	**287**	**418**	**266**	**788**	**2 412**
Pologne	92	38	12	310	736
Roumanie	65	146	73	85	510
Russie	34	94	104	63	328
Asie	**425**	**590**	**449**	**116**	**2 146**
Rép. pop. de Chine	70	158	136	64	542
Inde	71	196	102	8	405
Japon	112	66	76	12	392
Liban	13	71	50	6	227
Afrique	**120**	**381**	**314**	**219**	**1 666**
Algérie	11	73	76	28	391
Maroc	23	97	74	25	400
Tunisie	22	70	73	21	247
Amérique	**561**	**475**	**2 200**	**327**	**3 955**
Brésil	330	77	41	79	565
Canada	54	117	201	78	508
États-Unis	115	188	1 293	98	1 869
Total	**1 401**	**1 882**	**3 334**	**1 531**	**10 405** *

Source : ANAEM 2005.

(*) toutes aires géographiques confondues, l'écart est dû à l'Océanie.

Les actifs non salariés

Les actifs non salariés sont peu nombreux : 364 en 2005 contre 301 en 2004.

Ce sont, pour 70 % d'entre eux, des hommes.

Les actifs non salariés sont à 54 % commerçants, dont 47 % d'origine asiatique. Parmi ces commerçants asiatiques, la part des Japonais compte pour 45 %.

Par origine géographique, les actifs non salariés sont pour 36 % d'entre eux originaires d'Afrique, notamment d'Algérie (56) et du Maroc (22).

Un tiers des actifs non salariés est originaire d'Asie, principalement du Japon (46), de Chine (22) et de Corée (19).

L'Europe et le continent américain comptent respectivement pour 16 % et 12 % du flux des actifs non salariés. Notons pour l'Europe les flux de Roumains (21) et de Turcs (12), et pour le continent américain, ceux des États-Unis (18) et du Canada (11).

Les artistes et auteurs et les scientifiques

Les artistes et auteurs et les scientifiques sont comptabilisés sur la base des titres de séjour portant ces mentions spécifiques du ministère de l'Intérieur.

Les artistes et auteurs

Le ministère de l'Intérieur a dénombré 330 titres de séjour portant la mention « artiste » en 2005 (contre 318 en 2004). Rappelons que l'ANAEM prend en compte les artistes dans leur grande majorité parmi les bénéficiaires d'autorisations provisoires de travail, mais également parmi les travailleurs permanents, sans qu'on puisse les distinguer.

Les scientifiques

Le ministère de l'Intérieur a comptabilisé 1 319 titres de séjour portant la mention « scientifique », contre 1 277 en 2004. Comme les artistes, les scientifiques sont comptabilisés principalement parmi les bénéficiaires d'autorisations provisoires de travail, mais ils peuvent également l'être parmi les travailleurs permanents, sans qu'ils soient distingués selon ce motif.

Les travailleurs permanents

Évolution du nombre de travailleurs permanents

Le nombre de travailleurs bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée enregistre une augmentation significative en 2005, passant de 6 740 travailleurs en 2004 à 8 556 en 2005.

Tableau 21 : **Évolution du nombre d'entrées de travailleurs permanents de 2000 à 2004**

2002	2003	2004	2005
7469	6500	6470	8556

Source : ANAEM 2005.

Près de 70 % des travailleurs permanents sont des hommes. Les travailleurs âgés de 25 à 30 ans, nés entre 1975 et 1980, représentent près de 28 % de l'ensemble des travailleurs permanents.

Modes d'immigration des travailleurs permanents

Comme pour les titulaires d'une APT**,** les travailleurs permanents sont plus souvent régularisés qu'introduits. Notons, là encore, qu'afin d'accélérer le traitement de certains dossiers, ceux-ci sont enregistrés comme des régularisations alors que les travailleurs sont entrés en France par la procédure normale d'introduction.

Les régularisations, qui correspondent soit à des mises en situation régulières, soit à des changements de statut, constituent donc 85 % des entrées de travailleurs permanents d'origine africaine, 53 % des travailleurs d'origine asiatique et 54 % des travailleurs européens.

À l'inverse, les travailleurs d'origine américaine sont, pour 60 % d'entre eux, introduits.

Par secteur d'activité, la part des régularisations est plus importante dans le domaine de l'immobilier et des services aux entreprises et dans celui de la santé et de l'action sociale, respectivement 74 % et 85 %.

Qualifications et secteurs d'activité des travailleurs permanents

Le profil des travailleurs permanents fait apparaître une proportion de cadres et ingénieurs en augmentation, de 40 % en 2004 à 45 % en 2005, et retrouve ainsi un niveau comparable à celui de 2003. Le nombre d'ouvriers et d'employés qualifiés connaît quant à lui une stabilisation de son augmentation de 41 % en 2004 à 42 % en 2005.

Par secteur d'activité :

– contrairement aux deux années précédentes, la part des services aux entreprises, dans lesquels se concentrent les activités informatiques, connaît une légère augmentation de 26 % en 2004 à 28 % en 2005 ;
– la part de l'industrie secondaire se stabilise à 15 %. Le secteur de la construction continue d'augmenter, passant de 12 % en 2004 à 14 % en 2005 ;
– l'hôtellerie-restauration enregistre une nouvelle diminution de 10 % en 2004 à 9 % en 2005 ;
– les activités commerciales concernent un peu plus de 9 % des travailleurs permanents employés contre 8 % en 2004.

Par origine géographique :

– un tiers des travailleurs permanents est originaire du continent africain, dont 34 % du Maroc. L'Algérie, le Maroc et la Tunisie constituent 68 % des travailleurs permanents d'origine africaine. 49 % des travailleurs africains sont cadres et ingénieurs, 38 % sont ouvriers et employés qualifiés ;
– la part des travailleurs européens enregistre une nouvelle augmentation en 2005, passant de 25 % du flux total en 2004 à près de 30 %. Ils sont pour la

plupart ouvriers et employés qualifiés (65 %), et plus d'un sur deux (54 %) est Polonais ou Turc ;
– le nombre de travailleurs permanents d'origine asiatique se stabilise à 22 % en 2005. 56 % d'entre eux sont cadres et ingénieurs. Les travailleurs originaires du Japon, de République populaire de Chine et du Liban constituent 65 % du flux de travailleurs asiatiques ;
– 14 % des travailleurs permanents sont originaires du continent américain, dont un tiers des États-Unis. Les États-Unis, le Brésil et le Canada comptabilisent plus de 70 % des travailleurs américains. Les deux tiers des travailleurs permanents américains sont cadres et ingénieurs.

Répartition géographique des travailleurs permanents

La répartition géographique des travailleurs fait apparaître que Paris et le département des Hauts-de-Seine emploient 39 % des travailleurs permanents en 2005, contre 30 % en 2004. Plus généralement, 57 % des travailleurs permanents occupent une activité en Île-de-France.

Tableau 22 : **Évolution du nombre de travailleurs permanents par principales origines géographiques**

	2002	**2003**	**2004**	**2005**
Europe	**1 613**	**1 483**	**1 715**	**2 521**
Pologne	259	211	296	743
Roumanie	343	334	334	334
Turquie	335	339	339	629
Asie	**2 152**	**1 674**	**1 473**	**1 854**
Japon	373	386	362	458
Liban	619	364	278	377
Rép. pop. de Chine	201	222	288	368
Afrique	**2 480**	**2 097**	**2 405**	**2 845**
Algérie	466	397	462	598
Maroc	789	707	842	971
Tunisie	243	194	278	369
Amérique	**1 320**	**1 147**	**1 069**	**1 241**
États-Unis	458	326	326	416
Brésil	259	233	226	234
Canada	326	205	172	229
Total	**7 469**	**6 500**	**6 740**	**8 556**

Source : ANAEM 2005.

L'immigration pour motif familial

L'immigration pour motif familial est celle qui engendre le plus grand nombre d'entrées d'étrangers en France. Les migrations pour raisons familiales regroupe des situations diverses donnant lieu à la délivrance de titres de séjour différents. On distingue ainsi :
– le regroupement familial *stricto sensu* qui permet, sous certaines conditions – notamment de logement et de ressources – , à un étranger régulière-

ment installé en France de faire venir son conjoint et ses enfants s'ils sont mineurs [1] ;
– les étrangers membres de famille de Français, qui viennent en France pour y rejoindre un membre de leur famille de nationalité française . Ce sont des conjoints, des enfants, des parents, des ascendants ;
– les étrangers qui ont des liens personnels et familiaux avec la France et pour lesquels « le refus de leur autoriser le séjour porterait à leur droit au respect de la vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus » (*cf.* article L. 313-11.7 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France).

Selon ces motifs, deux types de titres administratifs sont délivrés :
– soit un titre de séjour de dix ans ;
– soit une carte de séjour temporaire d'un an portant mention « vie privée et familiale ».

Rappelons par ailleurs que :
– l'ANAEM ne comptabilise plus les ressortissants des États de l'Union européenne et des pays membres de l'Espace économique européen ni les membres de famille de ressortissants helvétiques [2] ;
– dans la nomenclature des pays, l'ANAEM classe la Turquie dans les pays européens ;
– hors procédure du regroupement familial, les mineurs ne sont pas comptabilisés, exceptés ceux qui, à 16 ans, peuvent demander à travailler, auquel cas, ils reçoivent un titre de séjour personnel.

L'année 2005 enregistre une diminution sensible du nombre d'entrées d'étrangers pour raisons familiales, de 102 619 personnes en 2004 à 95 389 en 2005, soit une baisse de 7 %, observable notamment pour la catégorie du regroupement familial *stricto sensu* et pour celle des conjoints de Français.

1. Les enfants peuvent être ceux du conjoint si l'autre parent est décédé ou déchu de ses droits parentaux.

2. Les membres de famille des ressortissants des États de l'Union européenne et des pays non membres, parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de Suisse, qu'ils en soient ou non originaires, bénéficient de la libre circulation et n'ont donc plus obligation de visites médicales à l'ANAEM. Ne sont donc plus comptabilisés les ressortissants d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, du Danemark, d'Espagne, de Finlande, de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de Grèce, d'Irlande, d'Islande, du Lichtenstein, du Luxembourg, de Norvège, des Pays Bas, du Portugal, de Suède. A compter du 1er mai 2004, ne sont plus comptabilisés les membres de famille ressortissants de Chypre, de Malte, d'Estonie, de Hongrie, de Lettonie, de Lituanie, de Pologne, de Slovaquie, de Slovénie, de République tchèque.

Tableau 23 : **Répartition par catégorie des entrées pour motif familial de 2001 à 2005 (France entière)**

	2002	2003	2004	2005
Regroupement familial (1)	**27 267**	**26 768**	**25 420**	**22 978**
Conjoints d'étrangers	13 175	12 514	12 112	11 627
Enfants	14 092	14 254	13 308	11 351
Famille de Français (2)	**52 995**	**61 489**	**61 625**	**56 609**
Conjoints de Français	43 988	50 192	49 888	44 573
*Conjoint marié depuis au moins 2 ans (art. L. 314-11,1)**	*17 399*	*13 090*	*6 341*	*6 401*
Conjoint de Français (art. L. 313-11,4)	*26 589*	*37 102*	*43 547*	*38 172*
Parents d'enfants français	7 087	9 445	10 358	10 780
*Parent d'enfants français (art. 15-3) **	*1 701*	*1 286*	*317*	*238*
Parent d'enfants français mineur résidant en France (art. L. 313-11,6)	*5 386*	*8 159*	*10 041*	*10 542*
Enfants (<21 ans ou à charge, art. L. 314-11,2)	885	940	743	678
Ascendant de Français ou de son conjoint (art. L. 314-11,2)	1 035	912	636	578
Familles de réfugiés et apatrides (3) (art. L. 314-11,8 et 9)	**1 450**	**1 205**	**1 585**	**1 543**
Conjoint de réfugié et apatride	838	640	901	
Enfant de réfugié <=18 ans et d'apatride	612	565	684	
Liens personnels et familiaux (4) (art. L. 313-11, 7)	**7 123**	**10 643**	**13 989**	**14 219**
Conjoints de scientifiques (5) (art. L. 313-11,5)	**382**	**449**	**450**	**445**
Total général (1+2+3+4+5)	**89 217**	**100 554**	**103 069**	**95 794**

(*) modification de la réglementation par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003.
Source : ANAEM 2005.

La diminution du nombre d'entrées d'étrangers pour raisons familiales affecte donc de manière disparate les diverses catégories de l'immigration familiale. Il convient donc de distinguer les modalités d'entrées sous ce motif pour mieux cerner l'évolution de ce flux d'immigration.

Le regroupement familial

Les personnes bénéficiant du regroupement familial *stricto sensu* sont admises soit :
– en tant que membres de famille « rejoignantes », c'est-à-dire membres de famille rejoignant un étranger résidant régulièrement en France ;
– en tant que membres de famille « accompagnantes » : il s'agit de membres de famille de cadres de haut niveau autorisés à travailler en France ;
– en tant que bénéficiaires de la procédure d'« admission au séjour », certains étrangers en situation irrégulière pouvant être autorisés, à titre exceptionnel, à régulariser leur situation.

L'évolution des entrées au titre du regroupement familial

L'année 2005 connaît une nouvelle diminution du nombre d'entrées au titre du regroupement familial : 22 978 personnes en 2005 contre 25 420 en 2004, soit une baisse de 10 %.

Les introductions ont représenté 87 % des entrées au titre du regroupement familial.

Les régularisations comptent pour 13 %.

La part des introductions a augmenté entre 2004 et 2005 de 3 points.

Tableau 24 : **Évolution et répartition du nombre d'entrées de bénéficiaires du regroupement familial selon le type d'entrée**

	2002	2003	2004	2005
Introductions	23 769	22 947	21 464	19 996
Accompagnantes	*2 117*	*2 208*	1 935	*1 909*
Rejoignantes	*21 652*	*20 739*	19 529	*18 087*
Admissions au séjour	3 498	3 821	3 956	2 982
Total	**27 267**	**26 768**	**25 420**	**22 978**

Source : ANAEM 2005.

La composition des groupes familiaux

En 2005, les entrées au titre du regroupement familial enregistrent des évaluations contrastées :
– une légère augmentation de la part des conjoints venus seuls, de 53 % en 2004 à 55 % en 2005, soit 7 989 personnes ;
– une stabilité de la part des familles, autour de 25 %, soit 3 638 personnes ;
– une baisse de la part des enfants venus seuls, de 21 % en 2004 à 19 % en 2005, soit 2 744 enfants. Ces enfants venus seuls sont pour 44 % des enfants régularisés (contre 58 % en 2004) ;
– les conjoints représentant un peu plus de la moitié des personnes entrant au titre du regroupement familial (51 %), sont majoritairement des femmes (84 %) ;
– les enfants sont un peu plus souvent des garçons (54 %) que des filles.

Les origines géographiques des bénéficiaires du regroupement familial

Les bénéficiaires du regroupement familial sont, pour 70 % d'entre eux, originaires du continent africain. Parmi eux, 85 % sont originaires du Maroc, d'Algérie et de Tunisie, soit 13 722 personnes.

Les Européens constituent 14 % du flux des entrées au titre du regroupement familial : 73 % d'entre eux sont Turcs.

Les flux asiatique et américain comptent pour moins de 10 % des entrées, respectivement 9 % et 6 %. Les Américains sont, pour un tiers d'entre eux, originaires des États-Unis, et pour 22 %, Haïtiens.

Tableau 25 : **Entrées au titre du regroupement familial par origines et mode d'immigration**

	2004		2005	
	Introductions	**Régularisations**	**Introductions**	**Régularisations**
Europe	**3 244**	**677**	**2 803**	**473**
Roumanie	116	132	110	100
Serbie et Monténégro	193	86	154	59
Turquie	1 545	146	2 303	98
Asie	**1 568**	**221**	**1 830**	**201**
Rép. pop. de Chine	192	37	229	46
Inde	152	12	216	2
Japon	330	11	349	6
Pakistan	264	18	272	11
Afrique	**15 239**	**2 728**	**13 973**	**2 129**
Algérie	4 258	1 416	3 681	986
Maroc	6 358	515	5 971	503
Tunisie	2 523	164	2 461	120
Amérique	**1 360**	**324**	**1 342**	**176**
États-Unis	615	27	497	11
Haïti	251	97	291	48
Total général	**21 464**	**3 956**	**19 996**	**2 982**

Source : ANAEM 2005.

La répartition géographique des bénéficiaires du regroupement familial

La région Île-de-France regroupe à elle seule plus du tiers (36 %) des entrées au titre du regroupement familial, soit 8 732 personnes, contre 34 % en 2004. Ces entrées se concentrent pour 20 % d'entre elles en Seine-Saint-Denis, pour 18 % dans les Hauts-de-Seine et pour 14 % à Paris.

Les régions Rhône-Alpes et PACA enregistrent une diminution de leur part relative, respectivement 11 % et 9 % en 2005 contre 13 % et 10 % en 2004.

Les autres catégories d'immigration pour motif familial

Hormis le regroupement familial *stricto sensu*, les étrangers autorisés à séjourner en France pour motif familial se répartissent dans trois catégories distinctes : les membres de famille de Français, les étrangers admis en France pour « liens personnels et familiaux avec la France », les membres de famille de réfugiés et apatrides.

Notons que cette deuxième partie ne rend compte, contrairement au paragraphe sur le regroupement familial *stricto sensu*, que des entrées d'étrangers majeurs, seuls astreints à l'obligation de titre de séjour.

Les membres de famille de Français

Les membres de famille de Français sont admis au séjour en raison de leurs liens de parenté avec des Français. Ils sont conjoints, enfants de moins de 21 ans ou à la charge de leurs parents, ascendants de Français à charge.

Ils reçoivent soit :
– une carte de résident de dix ans au titre de l'article L. 314-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France [1] ;
– une carte temporaire « vie privée et familiale » au titre de l'article L. 313-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers [2].

En ce qui concerne les conjoints de Français, la durée du mariage antérieur à l'entrée en France commande le type de carte délivrée : si le mariage a été célébré il y a au moins deux ans, l'étranger reçoit une carte de résident, s'il y a moins d'un an, il reçoit une carte « vie privée et familiale ».

L'année 2005 enregistre une diminution du nombre de membres de famille de Français : de 61 625 personnes en 2004 à 56 609 personnes en 2005, soit une baisse de 8 %.

Cette diminution est plus marquée pour les personnes bénéficiant de la carte « vie privée et familiale » que pour les résidents.

Tableau 26 : **Évolution du nombre d'entrées de membres de famille de Français**

	2002	2003*	2004	2005	2005/2004 (en %)
Résidents	21 020	16 228	8 037	7 895	-1,8
Carte VPF	31 975	45 261	53 588	48 714	-9,1
Total	**52 995**	**61 489**	**61 625**	**56 609**	**-8,2**

(*) modification de la réglementation par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003.

Source : ANAEM 2005.

D'une manière générale, les membres de famille sont principalement d'origine africaine, et sont le plus souvent des femmes. Les conjoints sont les plus nombreux à recevoir un titre de séjour comme membres de famille. Il faut néanmoins distinguer entre les membres de famille résidents et ceux recevant un titre de séjour « vie privée et familiale ».

1. « Sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la carte de résident est délivrée de plein droit, sous réserve de régularité du séjour : 1° À l'étranger marié depuis au moins deux ans avec un ressortissant de nationalité française, à condition que la communauté de vie entre les époux n'ait pas cessé, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres d'état civil français ; 2° À l'enfant étranger d'un ressortissant de nationalité française si cet enfant a moins de 21 ans ou s'il est à la charge de ses parents ainsi qu'aux ascendants d'un tel ressortissant et de son conjoint qui sont à sa charge. »

2. « Sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention «vie privée et familiale» est délivrée de plein droit : alinéa 4° À l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, marié avec un ressortissant de nationalité française, à condition que son entrée sur le territoire français ait été régulière, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ; alinéa 6° À l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France à la condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du Code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an. »

Les membres de famille titulaires d'une carte de résident

En 2005, les membres de famille de Français résidents sont au nombre de 7 895.

La composition des familles fait apparaître que les conjoints représentent 81 % du flux des membres de famille résidents, soit 6 401 personnes. Suivent, dans une très moindre mesure, les enfants de 16 à 21 ans (678), les ascendants (578) et les parents d'enfants français (238).

Les femmes comptent pour 58 % du flux des membres de famille résidents et pour 57 % des conjoints. Seule la catégorie des enfants de 16 à 21 ans connaît un nombre un plus important de garçons (345) que de filles (333).

Les membres de famille résidents sont pour 81 % d'entre eux d'origine africaine, dont 80 % du Maghreb, principalement d'Algérie. Les Algériens représentent à eux seuls 48 % du flux des membres de familles résidents, soit 3 774 personnes.

Les régions Île-de-France et PACA concentrent 55 % des membres de famille résidents, soit 3 314 personnes. Les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne comptent 46 % des membres de famille résidents d'Île-de-France.

Le département des Bouches-du-Rhône regroupe 56 % des membres de famille résidents de la région PACA.

Les membres de famille titulaires d'une carte « vie privée et familiale » (VPF)

Les conjoints représentent 78 % des 48 714 membres de famille titulaires d'un titre VPF, soit 38 172 personnes, les autres membres de famille étant parents d'enfant français (10 542 personnes).

Parmi les membres de famille titulaires de la carte VPF, les femmes sont plus nombreuses que les hommes : elles représentent 52 % des conjoints et 60 % des parents d'enfants français.

* Les conjoints de Français

Les conjoints titulaires d'une carte VPF sont pour 70 % d'entre eux d'origine africaine. Contrairement aux autres aires géographiques d'origine, les conjoints africains sont plus souvent des hommes que des femmes (55 %).

L'Algérie, le Maroc et la Tunisie représentent 74 % du flux des conjoints d'origine africaine (22 507 personnes) et plus d'un conjoint sur deux, toutes origines confondues.

Le Cameroun, le Sénégal, Madagascar et la Côte d'Ivoire comptent pour 15 % du flux des conjoints africains.

Les conjoints d'origine européenne représentent 15 % du flux total des conjoints. Un sur deux est turc.

Plus d'un conjoint sur deux (55 %) réside dans les régions Île-de-France, de Rhône-Alpes et PACA. L'Île-de-France regroupe à elle seule plus d'un tiers des conjoints (35 %), notamment à Paris et en Seine-Saint-Denis

qui comptent 44 % des résidents d'Île-de-France. Quant aux autres régions, les départements du Rhône et des Bouches-du-Rhône accueillent le nombre le plus important de conjoints titulaires d'une carte VPF, respectivement 1 956 et 1 666 personnes.

*** Les parents d'enfants français**

Sur les 10 542 parents d'enfants français, 81 % sont d'origine africaine. Les principales nationalités représentées sont, dans l'ordre, l'Algérie (1 808 personnes), le Congo (1 126 personnes), la Côte d'Ivoire (1 035 personnes) et le Cameroun (985 personnes), ces quatre nationalités constituant 58 % du flux africain.

Les parents d'enfants français d'origine américaine constituent 13 % du flux des parents d'enfants français ; 48 % d'entre eux sont Haïtiens.

Les parents d'enfants français d'origine européenne et asiatique représentent respectivement 4 % et 2 % du flux total de parents d'enfants français.

Les parents d'enfants français résident pour la moitié d'entre eux en Île-de-France, dont un sur deux à Paris et en Seine-Saint-Denis.

Notons que 9 % des parents d'enfants français résident dans les DOM, principalement en Guyane et en Guadeloupe.

Tableau 27 : **Membres de famille de Français (résidents et VPF) selon l'origine géographique**

	2002	2003	2004	2005
Europe	**3 837**	**3 843**	**7 063**	**6 410**
Dont Turquie	3 614	3 445	3 384	3 192
Russie	720	725	828	834
Asie	**7 736**	**7 698**	**4 426**	**3 972**
Dont Chine	514	565	645	581
Vietnam	630	623	644	560
Afrique	**37 439**	**45 989**	**45 469**	**41 689**
Dont Algérie	12 501	17 170	16 268	14 283
Maroc	9 561	11 062	11 268	9 563
Tunisie	4 178	5 052	4 605	3 869
Cameroun	1 666	1 995	2 293	2 452
Sénégal	1 182	1 208	1 225	1 400
Amérique	**3 859**	**3 832**	**4 538**	**4 413**
Dont Brésil	488	518	644	668
États-Unis	569	507	644	547
Haïti	549	700	911	127
Océanie	**112**	**116**	**103**	108
Non ventilées et apatrides	**12**	**11**	**26**	17
Ensemble	**52 995**	**61 489**	61 625	**56 609**

Source : ANAEM 2005.

Les étrangers titulaires d'une carte VPF en raison de liens personnels et familiaux

La catégorie « liens personnels et familiaux » est la seule de l'immigration familiale à être en augmentation, passant de 13 989 étrangers admis à ce titre en 2004 à 14 219 en 2005. Il s'agit principalement de personnes régularisées après plusieurs années de résidence en France.

Les étrangers admis en France au titre de « liens personnels et familiaux » avec la France sont, pour 63 % d'entre eux, d'origine africaine. L'Algérie et le Maroc constituent 47 % du flux africain.

La part du flux européen est en augmentation, de 14 % à 16 %, constituée pour un peu moins d'un tiers (31 %) de Turcs, et pour 21 % de Russes et de Roumains.

La part du flux asiatique est en légère diminution en 2005, comptant pour 13 % du flux total. Les ressortissants asiatiques sont pour plus d'un sur deux originaires de République populaire de Chine.

Parmi les ressortissants américains, 46 % sont des Haïtiens.

La région Île-de-France accueille 48 % des étrangers admis pour « liens personnels et familiaux » avec la France. Paris regroupe plus d'un tiers (35 %) de ces étrangers, suivi du département de la Seine-Saint-Denis (17 %).

Les membres de famille de réfugiés ou apatrides

Les membres de famille de réfugiés et apatrides obtiennent dans leur grande majorité un titre de résident : 1 543 personnes en 2005 contre 1 585 en 2004 [1].

Contrairement aux années précédentes, les membres de famille de réfugiés ou apatrides européens sont plus nombreux que les membres de famille de réfugiés asiatiques, soit respectivement 36 % contre 30 % du flux total. Près des deux tiers des Européens (65 %) sont turcs. Plus d'un membre de famille d'origine asiatique sur deux (56 %) est sri lankais.

1. Comme pour les membres de famille de Français, les membres de famille de réfugiés et apatrides peuvent être titulaires :
– soit d'une carte de résident au titre de l'article L. 314-11 : « Sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la carte de résident est délivrée de plein droit, sous réserve de régularité du séjour : alinéa 8 À l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application du livre VII du présent code ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire lorsque le mariage est antérieur à la date d'obtention ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective des époux ; alinéa 9 À l'apatride justifiant de trois années de résidence régulière en France ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire » ;
– soit d'une carte VPF au titre de l'article L 313-11 alinéa 10 : « À l'étranger qui a obtenu le statut d'apatride en application du livre VII du présent code ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire lorsque le mariage est antérieur à la date d'obtention ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective des époux ».

Parmi les membres de famille, 61 % résident en Île-de-France, dont 35 % en Seine-Saint-Denis.

Les conjoints de scientifiques

Le nombre de conjoints de scientifiques, entrant sous couvert d'une carte VPF au titre de l'alinéa 5 de l'article L. 313-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers [1], est stable : 450 en 2004, 445 en 2005. Les conjoints de scientifiques sont pour 36 % d'entre eux d'origine asiatique, principalement du Japon (48) et de Chine (40). On relèvera, par ordre d'importance, les conjoints ressortissants des États-Unis (44), d'Algérie (38), du Maroc (35), et de Russie (30).

Les autres bénéficiaires d'une carte « Vie privée et familiale »

Les membres de famille de Français et les étrangers admis au séjour en raison de « liens personnels et familiaux avec la France », déjà étudiés dans le chapitre précédent, comptent pour 90 % des bénéficiaires de la carte VPF. Hormis ces deux grands motifs, on distingue un flux hétérogène d'étrangers au regard des motifs d'entrée qui comptabilise 5 840 personnes en 2005. Il s'agit presque exclusivement d'étrangers pouvant justifier d'une résidence en France pendant une certaine durée au titre de l'article L. 313-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers [2]. Dans une très moindre mesure, s'y ajoutent les titulaires d'une rente d'accident du travail.

Après avoir augmenté de manière continue depuis 2002, ce flux connaît pour la première fois une diminution de 14 %, passant de 6 785 étrangers en 2004 à 5 840 en 2005.

Deux motifs d'entrée en raison de la résidence en France représentent plus de 98 % des entrées des bénéficiaires d'une carte VPF (hormis les

1. Article L. 313-11, alinéa 5 : « (Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention » vie privée et familiale « est délivrée de plein droit) À l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, marié à un ressortissant étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention » scientifique « à condition que son entrée sur le territoire français ait été régulière. »

2. « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour portant la mention «vie privée et familiale» est délivrée de plein droit : alinéa 2 – À l'étranger mineur, ou dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, qui justifie par tout moyen avoir sa résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans ; alinéa 3 – À l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui justifie par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans ou plus de quinze ans si, au cours de cette période, il a séjourné en qualité d'étudiant. Les années durant lesquelles l'étranger s'est prévalu de documents d'identité falsifiés ou d'une identité usurpée ne sont pas prises en compte ; alinéa 8 – À l'étranger né en France, qui justifie par tout moyen y avoir résidé pendant au moins huit ans de façon continue, et suivi, après l'âge de dix ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire français, à la condition qu'il fasse sa demande entre l'âge de seize ans et l'âge de vingt et un an. »

membres de famille et les étrangers admis au séjour en raison de liens personnels et familiaux avec la France) : il s'agit de mineurs ayant une résidence habituelle en France depuis qu'ils ont au moins 13 ans et d'étrangers ayant leur résidence habituelle en France depuis plus de dix ou quinze ans.

Le nombre d'étrangers admis au séjour comme mineurs ayant leur résidence habituelle en France depuis l'âge de 13 ans s'est stabilisé à 2 822 personnes (contre 2 798 en 2004). Ce flux avait augmenté de plus de 58 % entre 2003 et 2004. Il compte pour 48 % du flux total des autres bénéficiaires de la carte VPF.

Plus des deux tiers d'entre eux sont d'origine africaine. Le Maroc, l'Algérie, et, dans une moindre mesure, la Tunisie comptent pour 40 % du flux africain. Un autre flux d'Afrique subsaharienne, venu du Congo, du Cameroun et de Côte d'Ivoire représente 28 % du flux africain.

Pour les autres aires géographiques, notons l'importance des entrées turques pour l'Europe (62 % [1]), chinoises pour l'Asie (49 %) et haïtiennes pour l'Amérique (48 %).

Les mineurs titulaires de la carte VPF résident, pour 63 % d'entre eux, en Île-de-France, dont 28 % en Seine-Saint-Denis et 18 % à Paris.

Le nombre d'étrangers admis au séjour au titre d'une résidence habituelle en France depuis plus de dix ou quinze ans est également stabilisé autour de 3 900 personnes (*cf.* tableau 28). Ce flux représente 50 % du flux total des autres bénéficiaires de la carte VPF.

Près des deux tiers (64 %) sont d'origine africaine, notamment du Maroc, d'Algérie et de Tunisie qui comptabilisent 40 % des entrées d'étrangers d'origine africaine. Le Mali, le Congo, le Sénégal et l'Égypte comptent pour un tiers de ces entrées.

Notons, pour les autres aires géographiques d'origine, les entrées turques (63 %) pour l'Europe, philippines et chinoises (60 %) pour l'Asie, haïtiennes et surinamiennes (71 %) pour le continent américain.

Les deux tiers de ces titulaires de la carte VPF résident en Île-de-France, dont 45 % à Paris et 16 % en Seine-Saint-Denis.

1. Rappelons que depuis 1994, les ressortissants des États de l'Union européenne et des pays non membres, parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de Suisse, qu'ils en soient ou non originaires, bénéficient de la libre circulation. Ne sont donc plus comptabilisés l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, le Lichtenstein, le Luxembourg, la Norvège, les Pays Bas, le Portugal, la Suède, et à compter du 1er mai 2004, Chypre, Malte, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la République tchèque.

Tableau 28 : **Évolution du nombre d'entrées d'étrangers titulaires d'une carte VPF (hors membres de famille de Français, « liens personnels et familiaux » et asile territorial)**

	2002	2003	2004	2005
Mineur ayant sa résidence habituelle en France depuis l'âge de 13 ans	1 770	1 763	2 798	2 822
Étranger ayant sa résidence habituelle en France depuis plus de 10 (ou de 15) ans	2 155	3 846	3 916	2 927
Étranger né en France, y ayant résidé pendant 8 ans et scolarisé 5 ans	50	69	57	69
Titulaires d'une rente d'accident du travail	28	35	14	22
Ensemble	**4 069**	**5 713**	**6 785**	**5 840**

Source : ANAEM 2005.

Les autres motifs d'admission au séjour pour une durée d'un an et plus

Les visiteurs

Le titre de visiteur est délivré « à l'étranger qui apporte la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources et prend l'engagement de n'exercer en France aucune activité professionnelle soumise à autorisation » (article L. 313-6 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France).

Ce flux est particulièrement hétérogène : parmi les étrangers admis à ce titre, on distingue pour une grande majorité des inactifs, et dans une moindre mesure, des ministres du culte (9 %) ou des travailleurs indépendants exerçant une activité libérale non soumise à autorisation. Pour plus d'un tiers des visiteurs (35 %) en 2005, l'activité n'est pas mentionnée.

Le nombre de visiteurs continue régulièrement de diminuer, ceux qui ont été admis au séjour en 2005 sont au nombre de 4 825 contre 5 731 en 2004, soit une baisse de 16 %.

Tableau 29 : **Évolution du nombre d'entrées de visiteurs**

2002	2003	2004	2005
9 985	7 616	5 731	4 825

Source : ANAEM 2005.

Près des deux tiers des visiteurs (65 %) sont des femmes.

Les visiteurs sont, pour plus de trois quarts d'entre eux (77 %), déclarés « sans profession ».

Par origine géographique :

– les visiteurs d'origine africaine sont les plus nombreux et comptent pour 31 % du nombre total de visiteurs, bien que leur part relative diminue depuis 2002 au profit des flux américains et asiatiques. Ils sont, à 42 %, Algériens (403 personnes) et Marocains (231) ;

– la part relative des visiteurs d'origine américaine continue de progresser, de 28 % en 2004 à 29 % en 2005. Les ressortissants des États-Unis représentent plus de la moitié des visiteurs d'origine américaine ;
– la part relative des visiteurs d'origine asiatique progresse également, de 26 % en 2004 à 28 % en 2005. Ils sont Japonais pour 16 % d'entre eux. Les Chinois, les Syriens et les Iraniens comptent respectivement pour 12 % du flux total ;
– les visiteurs européens comptent pour 10 % du flux total. Rappelons que les visiteurs suisses, qui représentaient encore la troisième nationalité d'origine en nombre pour ce flux en 2002, ne sont plus comptabilisés depuis l'accord du 21 juin 1999 de libre circulation entre l'Union européenne et la Confédération helvétique. Les visiteurs européens sont Roumains (21 %), les Russes et les Turcs comptant chacun pour 18 % du flux européen.

Les visiteurs résident, pour 43 % d'entre eux, en Île-de-France, dont la moitié à Paris.

Les étrangers malades [1]

Les étrangers dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale en France sont comptabilisés par le nombre de titres de séjour portant mention spécifique délivrés par le ministère de l'Intérieur, ceux-ci étant dispensés de visite médicale à l'ANAEM.

Notons que le nombre d'étrangers malades obtenant un titre d'un an a diminué de 8,4 % entre 2004 et 2005 [2] (de 6 481 à 6 263 personnes).

Le stock d'étrangers malades, correspondant au nombre d'étrangers titulaires d'un tel titre en 2005, comptabilise 2 440 personnes en 2005, contre 19 383 en 2004, toutes durées de titre de séjour confondues et en prenant en compte les documents provisoires nombreux sur ce motif juridique. Le stock d'étrangers malades titulaires de titres d'un an compte 14 757 personnes en 2005 contre 12 981 en 2004. Ces étrangers viennent, pour la moitié d'entre eux, de six pays d'Afrique : l'Algérie (3 619 personnes), la Côte d'Ivoire (2 120), le Cameroun (1 972), le Mali (1 884), la République démocratique du Congo (1 632) et le Congo-Brazzaville (1 171).

La différence entre l'augmentation du stock de 2004 à 2005 et la baisse du flux sur la même période s'explique par le fait que le flux comptabilise les premiers titres tandis que le stock comporte aussi des renouvellements de titres (titres d'étrangers malades renouvelés ou changements de statut pour certains étrangers).

1. Au titre de l'article L. 313-11, alinéa 11 : « À l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire. »

2. Hors UE à 29.

Les autres motifs de délivrance de titres d'une durée d'au moins un an [1]

Un flux hétérogène au regard des motifs d'entrée, et au regard du nombre, est composé d'étrangers qui reçoivent une carte de séjour d'une durée d'au moins un an. Ils sont, là encore, comptabilisés par le ministère de l'Intérieur.

Il s'agit :
– des titulaires d'une rente d'accident du travail, dont le nombre diminue, passant de 72 personnes en 2004 à 40 personnes en 2005 ;
– des anciens combattants, titulaires d'une carte de résident, dont le nombre diminue de 475 titres délivrés en 2004 à 319 en 2005 ;
– des retraités ou pensionnés [2], dont le nombre total est passé de 2 381 en 2004 à 2 461 en 2005. Parmi les titres de séjour délivrés pour ce motif, on distingue une majorité de certificats de résidence algériens, en augmentation de 2004 à 2005, passant de 1 925 à 2 172, et les cartes de retraités, en diminution de 456 en 2004 et 289 en 2005 ;
– des étrangers dont le motif du séjour est indéterminé : le nombre est en diminution, et, de toute façon, relativement peu important (936 en 2004 contre 670 en 2005).

Les étudiants

Les entrées d'étudiants étrangers en 2005

En 2005, l'ANAEM a dénombré 46 186 entrées d'étudiants contre 55 008 en 2004, enregistrant ainsi une baisse du nombre d'étudiants de 16 %. Cette baisse doit cependant être interprétée au regard du rythme de passage des visites médicales à l'ANAEM : ainsi, on a pu constater pour l'année 2004 une accélération de ce rythme en fin d'année. Par ailleurs, certains étudiants peuvent entrer en France sous couvert d'un visa leur permettant de rester en France de trois à six mois (effet de la semestrialisation de l'enseignement), auquel cas ils ne passent pas de visite médicale. Ils sont dans ce cas comptabilisés par le ministère des Affaires étrangères qui a dénombré 61 316 visas délivrés pour études en 2005.

La part des femmes parmi les étudiants augmente sensiblement depuis 2002 : elles représentent en 2005 la moitié des effectifs étudiants (contre 47 % en 2002).

1. Dénombrés par le ministère de l'Intérieur, hors communautaires.

2. Cartes de résident délivrées à l'étranger qui a résidé en France sous couvert d'une carte de résident – ainsi que son conjoint – et qui a souhaité s'établir dans son pays d'origine en gardant la possibilité d'effectuer des allers-retours n'excédant pas une année en France.

Tableau 30 : **Évolution du nombre d'entrées d'étudiants de 2002 à 2005**

	2002		2003		2004		2005	
Nombre d'hommes et de femmes	Sexe masculin	Sexe féminin	Sexe masculin	Sexe féminin	Sexe masculin	Sexe féminin	Sexe masculin	Sexe féminin
	29 097	26 401	26 913	25 149	27 514	27 494	22 959	23 227
Nombre total	**55 498-**		**52 062** -6,2 %		**55 008** +5,6 %		**46 186** -16,1 %	

Source : ANAEM 2005.

Origines géographiques des étudiants étrangers

La diminution observée pour l'ensemble des étudiants affecte toutes les aires géographiques d'origine :

– si le nombre d'étudiants d'origine africaine diminue de 16 % entre 2004 et 2005, les étudiants africains restent les plus nombreux et représentent, comme en 2004, 42 % du flux total. Plus d'un étudiant africain sur deux est originaire du Maroc, d'Algérie et de Tunisie (53 %), quoique leur part relative aux étudiants africains soit en diminution (58 % en 2004, 53 % en 2005). Le nombre d'étudiants algériens est en nette diminution en 2005 (-32 %), tandis que le nombre d'étudiants marocains a été divisé de plus de moitié depuis 2002. Les étudiants d'Afrique subsaharienne sont principalement originaires du Sénégal (9 %), du Cameroun (4 %) et de Madagascar (3 %). Les étudiants africains sont, pour 63 % d'entre eux, des hommes ;

– les étudiants d'origine asiatique constituent près d'un tiers du flux étudiant en 2005 (32 %). Bien que leur nombre diminue de 14 % entre 2004 et 2005, leur part relative au nombre total d'étudiants est stable depuis 2003. Les Chinois sont les plus nombreux et comptent pour 38 % du flux d'étudiants originaires d'Asie, suivis des Japonais (14 %). Suivent les étudiants de République de Corée et du Vietnam, respectivement 9 % et 8 % du flux asiatique. Pour le Moyen-Orient, les étudiants libanais représentent 8 % du flux asiatique.

Notons l'importance du nombre de femmes parmi les étudiants originaires d'Asie qui sont à 56 % des femmes. Ceci est particulièrement vrai pour le Japon (72 % de femmes), la République de Corée (74 %) et la Chine (59 %) ;

– les étudiants américains comptent pour 15 % du flux total d'étudiants. Ils sont originaires des États-Unis pour 30 % d'entre eux et du Brésil pour 17 %. Notons également les flux mexicain (12 %), canadien (11 %) et colombien (11 %). Les étudiants américains sont plus souvent des femmes que des hommes : elles représentent 61 % des étudiants. Elles constituent 70 % du flux des étudiants originaires des États-Unis ;

– les étudiants européens [1] comptent pour 10 % du nombre total d'étudiants. Ils sont principalement Roumains (pour 26 %) et Russes (24 %). Notons que l'augmentation du nombre d'étudiants russes, observée en 2004, se confirme

1. Rappelons que les ressortissants des États de l'Union européenne et des pays non membres, parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de Suisse, qu'ils en soient ou non originaires, bénéficient de la libre circulation. Ne sont donc plus comptabilisés l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, le Lichtenstein, le Luxembourg, la Norvège, les Pays Bas, le Portugal, la Suède, et à compter du 1er mai 2004, Chypre, Malte, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la République tchèque.

en 2005 (+42 % entre 2003 et 2005). Reste à analyser l'impact de la disparition des communautaires sur le volume des étudiants étrangers d'origine européenne. Les femmes sont majoritaires parmi les étudiants européens : elles comptent pour 72 %.

Tableau 31 : **Origines géographiques des étudiants de 2002 à 2005**

	2002	2003	2004	2005	2005/2004 (en %)
Europe	**6 611**	**6 274**	**6 499**	**4 580**	**-29,5**
Roumanie	1 028	1 097	1 294	1 178	-9
Russie	730	761	985	1 084	+10
Asie	**15 126**	**16 433**	**17 152**	**14 821**	**-13,6**
Chine	6 483	7 164	6 548	5 600	-14,5
Rép. de Corée	1 276	1 211	1 405	1 323	-5,9
Japon	2 412	2 245	2 594	2 150	-17,2
Vietnam	846	1 750	1 762	1 222	-30,7
Afrique	**27 024**	**23 097**	**23 189**	**19 438**	**-16,2**
Algérie	4 797	6 102	5 842	3 950	-32,9
Maroc	8 787	5 554	4 959	4 273	-13,9
Tunisie	2 340	2 104	2 567	2 151	-16,3
Sénégal	2 231	1 900	1 947	1 821	-6,5
Amériques	**6 940**	**6 421**	**7 947**	**7 072**	**-11,02**
Brésil	981	959	1 223	1 226	+0,2
États-Unis	2 139	1 907	2 634	2 082	-20,9
Total général	**55 498**	**52 062**	**55 008**	**46 186**	**-16,1**

Source : ANAEM 2005.

Tableau 32 : **Les dix premiers pays d'origine des étudiants de 2002 à 2005**

Rang	2002	2003	2004	2005
1	Maroc 8 787	Chine 7 164	Chine 6 548	Chine 5 600
2	Chine 6 483	Algérie 6 102	Algérie 5 842	Maroc 4 273
3	Algérie 4 797	Maroc 5 554	Maroc 4 959	Algérie 3 950
4	Japon 2 412	Japon 2 245	Tunisie 2 567	Tunisie 2 151
5	Tunisie 2 340	Tunisie 2 104	Japon 2 594	États-Unis 2 082
6	Sénégal 2 231	États-Unis 1 907	États-Unis 2 634	Japon 2 150
7	États-Unis 2 139	Sénégal 1 900	Sénégal 1 947	Sénégal 1 821
8	Corée du Sud * 1 276	Vietnam 1 750	Vietnam 1 762	Corée (Rép. de) 1 323
9	Liban 1 253	Liban ** 1 234	Liban 1 424	Brésil 1 226
10	Congo 1 029	Corée du Sud 1 211	Corée (Rép. de) 1 405	Vietnam 1 222

* L'entrée de la Pologne dans l'Union le 1er mai 2004 écarte, du fait de la libre circulation, les étudiants polonais des séries statistiques. Par souci de comparaison à champ géographique constant, la Pologne, qui aurait du se trouver sur cette ligne, n'apparaît pas dans le classement.

** *Idem*.

Source : ANAEM 2005.

Répartition géographique des étudiants sur le territoire français

Plus du tiers (36 %) des étudiants résident en Île-de-France dont 55 % à Paris.

Suivent les régions Rhône-Alpes (11 %), dont le département du Rhône qui regroupe 53 % des étudiants de Rhône-Alpes, et la région PACA (7 %). Pour la région PACA, les départements des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes comptent respectivement 55 % et 31 % des étudiants qui résident dans la région.

La présence étudiante étrangère en France dans l'enseignement supérieur français

Les données de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance permettent d'étudier les stocks d'étudiants étrangers inscrits dans les établissements supérieurs français [1]. Cette population recouvre, d'une part, les étrangers venus étudier en France et, d'autre part, les enfants de nationalité étrangère, de parents résidents étrangers, qui ont suivi des études secondaires en France.

Évolution des effectifs d'étudiants étrangers dans les établissements supérieurs français

Le nombre d'étudiants étrangers en France a connu une progression importante ces dernières années. À la rentrée 2005, plus de 265 000 étrangers étudiaient en France métropolitaine et dans les DOM, contre 255 500 à la rentrée 2004. Le nombre d'étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur a progressé de 20 % entre les rentrées 2002 et 2005, la progression étant cependant moins prononcée depuis 2003 (10 % en 2003, 5 % en 2004 et 4 % en 2005).

Le nombre d'étudiants de nationalité française inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur diminuant, passant de 2 014 212 en 2004 à 2 010 005 en 2005, la proportion d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur progresse, même si elle tend à se ralentir depuis 2004 : ils représentent 11,6 % des étudiants en 2005 contre 11,3 % en 2004.

Si le nombre total d'étudiants étrangers a progressé de 20 % entre 2002 et 2005, les évolutions sont disparates selon les origines géographiques. La hausse globale du nombre d'étudiants étrangers est en grande partie dynamisée par les pays asiatiques : le nombre d'étudiants chinois a progressé de 87 % depuis 2002 tandis que le nombre d'étudiants vietnamiens a plus que doublé (+105 %). Le nombre d'étudiants en provenance d'Afrique subsaharienne a également fortement progressé depuis 2002 (+31 % pour le Cameroun, +27 % pour le Sénégal, +24 % pour le reste de l'Afrique). La progression des effectifs des étudiants européens tient principalement à l'élargissement de l'Union européenne en 2004.

1. Hors écoles de formations sanitaires et sociales, sections de techniciens supérieurs (STS) et classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) relevant du ministère de l'Agriculture.

L'évolution des effectifs d'étudiants étrangers dans les universités traduit cette évolution générale.

Tableau 33 : **Effectifs d'étrangers inscrits dans les universités publiques françaises depuis 1998 en France métropolitaine et dans les DOM**

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Effectifs	**154 749**	**174 864**	**194 194**	**202 836**	**209 523**
Dont non-bacheliers	100 371	120 192	139 569	149 307	158 689
Variation annuelle (en %)	12,5	13,0	11,	5,3*	3,3
Proportion d'étudiants étrangers (en %)	**11,3**	**12,6**	**13,6**	**14,2**	**14,7**

(*) l'évolution en 2004-2005 par rapport à 2003-2004 est calculée à champ constant, c'est-à-dire en incluant les étudiants de Paris IX-Dauphine. Pour le calcul de l'évolution en 2005-2006 par rapport à 2004-2005, les effectifs de Paris Dauphine ne sont pas pris en compte.

Source : DEPP SISE.

Répartition des étudiants étrangers selon le type d'établissement et les cycles d'études

Les universités regroupent 80 % des étudiants étrangers inscrits dans les établissements supérieurs, suivis, dans une moindre mesure, par les formations d'ingénieurs, les écoles de commerce, de gestion et de comptabilité, qui enregistrent chacune 4 % des étudiants étrangers, et les STS et assimilés (3 %).

À l'université, tous les cycles de formation ont profité de cet afflux d'étudiants étrangers qui se répartissent de façon homogène dans les trois cycles de formation, contrairement aux étudiants de nationalité française dont le nombre décroît avec le niveau d'étude : 33 % des étudiants étrangers sont inscrits en premier cycle, 34 % en deuxième cycle et 33 % en troisième cycle. Leur proportion augmente donc avec le niveau d'étude : alors qu'ils ne représentent que 10 % des effectifs en premier cycle, ils en représentent 15 % en deuxième cycle et 26 % en troisième cycle.

Pour les autres types d'établissement, la proportion d'étudiants étrangers est importante dans les grands établissements [1] (25 %), les INP [2] (18 %), les universités de technologie (18 %) et les écoles d'architecte (17 %). En revanche, elle varie entre 0,7 % et 6 % dans les IUFM [3], les écoles paramédicales et sociales, en STS, en CPGE et en IUT [4].

1. Grands établissements : IEP Paris, INALCO, Observatoire de Paris, Institut de physique du globe, Paris Dauphine.
2. Instituts nationaux polytechniques.
3. Instituts universitaires de formation des maîtres.
4. Instituts universitaires de technologie.

Tableau 34 : **Effectifs d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur selon les types d'établissements depuis 2002** (France entière)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Universités	174 864	194 194	202 836	209 523
dont IUT	*6 444*	*6 592*	*6 546*	*6 590*
Grands établissements	3 962	4 537	6 076	6 381
IUFM	408	510	712	752
Écoles normales supérieures	90	94	109	170
Établissements universitaires privés	2 593	1 991	2 468	2 537
INP	2 040	2 311	2 204	2 308
Universités de technologie	841	1 043	1 095	1 337
Formations d'ingénieurs	7 365	8 936	10 332	11 448
dont publiques universitaires	*1 728*	*2 054*	*2 611*	*2 838*
publiques des INP	*869*	*1 068*	*1 059*	*1 163*
publiques des universités de technologie	*285*	*422*	*547*	*735*
dont autres publiques non universitaires	*3 551*	*4 167*	*4 666*	*4 993*
dont privées	*932*	*1 225*	*1 449*	*1 719*
Préparations intégrées	115	113	117	108
Nouvelles formations d'ingénieurs	107	132	97	109
dont publiques universitaires	*54*	*88*	*42*	*41*
dont publiques des INP	*33*	*27*	*32*	*32*
dont autres publiques non universitaires	*7*	*8*	*11*	*24*
dont privées	13	9	12	12
STS et assimilés	9 693	9 625	8 746	8 136
dont publiques	*6 023*	*5 932*	*5 487*	*5 244*
dont privées	*3 670*	*3 693*	*3 259*	*2 892*
CPGE	2 955	2 806	2 822	2 961
dont publiques	2 472	2 272	2 365	2 554
dont privées	483	534	457	407
Formations comptables non universitaires	435	457	609	461
dont publiques	*192*	*218*	*220*	*212*
dont privées	*243*	*239*	*389*	*249*
Écoles de commerce, gestion et comptabilité	8 408	9 983	9 944	10 966
dont écoles reconnues à diplôme visé	*4 700*	*6 093*	*6 296*	*7 267*
Écoles d'architecture	2 472	2 832	3 029	3 348
Écoles supérieures artistiques et culturelles	4 099	4 409	4 546	4 900
Écoles paramédicales hors universités**	1 010	767	1 010	1 010
Écoles préparant aux fonctions sociales**	432	297	221	221
Autres écoles de spécialités diverses	2 551	2 957	2 903	3 172
dont écoles juridiques et administratives	*562*	*764*	*694*	*608*
dont écoles de journalisme et écoles littéraires	*150*	*216*	*187*	*211*
dont écoles vétérinaires	*72*	*48*	*27*	*22*
Ensemble, France métro + DOM *	**221 471**	**244 335**	**255 585**	**265 039**

(*) sans double compte des formations d'ingénieurs dépendantes des universités, des INP et des Universités de Technologies ; (**) estimation pour 2001-2002, chiffres 2004 en 2005.

Source : DEPP.

Répartition des étudiants étrangers selon les filières d'orientation et selon les origines géographiques

Comme l'ensemble des étudiants étrangers à l'université, près d'un tiers des étudiants étrangers opte pour la filière lettres-sciences humaines. Un étudiant étranger sur cinq s'oriente vers la filière sciences économiques-AES alors qu'elle ne regroupe que 13 % des inscriptions totales.

Le choix de la discipline varie également selon les origines géographiques.

*** Les étudiants africains sont les plus nombreux et représentent un étudiant étranger inscrit à l'université sur deux**. Les étudiants d'origine africaine se répartissent de manière équivalente, vers les disciplines littéraires, scientifiques et économiques.

Les Marocains constituent la première nationalité d'origine et représentent 13 % des étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur français [1]. Les autres pays maghrébins comptent pour 14 % des étudiants étrangers. Les Algériens et les Tunisiens sont respectivement les deuxième et quatrième nationalités les plus représentées dans l'enseignement supérieur. Les étudiants maghrébins (hors Maroc) sont surreprésentés dans les universités hors IUT (88 % pour l'Algérie, 77 % pour la Tunisie, 89 % pour l'ensemble Mauritanie-Lybie, contre 76 % pour l'ensemble des étrangers). Au contraire, les étudiants marocains s'inscrivent peu dans les universités (67 %) au profit des écoles d'ingénieur (9 % contre 4 % en moyenne pour les étrangers), des STS (5 % contre 3 %) et des CPGE (4 % contre 1 %).

Notons que pour ces pays, les femmes ne représentent que 37 % des effectifs alors qu'elles représentent près d'un étudiant étranger sur deux pour l'ensemble des autres nationalités.

Les autres pays africains fournissent 53 737 personnes à l'enseignement supérieur, soit 20 % des étudiants étrangers. Ils sont principalement sénégalais (10 250 étudiants) et camerounais (6 280), soit respectivement au cinquième et septième rangs des nationalités les plus représentées. Les étudiants africains s'orientent plus largement vers les universités (81 % contre 76 % en moyenne). Les Camerounais sont plus nombreux en proportion à s'inscrire dans les écoles d'ingénieur (6 % contre 4 %) et les STS et assimilés (5 % contre 3 %).

*** Les étudiants asiatiques comptent pour 15 % du nombre total d'étudiants étrangers**. Ils sont principalement de nationalité chinoise et constituent la troisième nationalité la plus représentée dans l'enseignement supérieur français avec plus de 20 000 étudiants inscrits. Les Chinois s'orientent moins à l'université que la moyenne des étudiants étrangers (73 % contre 76 %). Ils sont plus nombreux dans les écoles artistiques et culturelles (4 % contre 2 %) et les autres écoles de spécialités diverses (2 % contre 1 %). Cette importance des formations artistiques et culturelles est également plus marquée

1. Hors formations paramédicales et sociales et les STS-CPGE du ministère de l'Agriculture pour lesquelles on ne connaît pas la nationalité des étudiants.

pour les autres pays asiatiques (hors Vietnam) : 12 % de ces étudiants suivent ce type de formations.

Notons que 32 % des étudiants asiatiques suivent des études littéraires à l'université.

Les étudiants vietnamiens représentent la dixième nationalité la plus représentée. Ils sont plus nombreux que les autres à s'inscrire en IUT (5 % contre 2,5 % en moyenne) et en formations d'ingénieurs (6 % contre 4 %).

*** Les étudiants du Moyen-Orient, qui représentent 6 % du nombre total d'étudiants étrangers, viennent principalement du Liban**, qui, avec 5 700 étudiants, représente la huitième nationalité la plus représentée. Les étudiants libanais s'orientent dans les grands établissements où ils sont surreprésentés (4 % contre 2 % en moyenne), dans les écoles d'ingénieurs (7 % contre 4 %) et les écoles de commerce (5 % contre 4 %).

*** Les étudiants européens représentent 23 % des étudiants étrangers**. Notons que les sources statistiques du ministère de l'Éducation nationale permettent d'appréhender la présence des étudiants de l'Union européenne dans l'enseignement supérieur français car ceux-ci, bénéficiant de la libre circulation, ne sont plus soumis à l'obligation de titre de séjour et ne sont donc plus comptabilisés par le ministère de l'Intérieur ni par l'ANAEM. 47 % de ces étudiants européens suivent des études littéraires à l'université.

Les Européens les plus nombreux sont les Allemands (8 112 étudiants, sixième nationalité la plus représentée), et les Italiens (5 440 étudiants, neuvième rang des nationalités). Les Allemands sont plus nombreux en proportion que les autres étrangers dans les écoles de commerce (6 % contre 4 % pour l'ensemble des autres nationalités).

Les étudiants de l'Union européenne sont surreprésentés dans les grands établissements (entre 3 % et 5 % contre 2 % pour l'ensemble des autres nationalités) et sous-représentés dans les formations courtes.

Les Européens hors Union européenne sont plus nombreux en proportion que les autres dans les universités (81 % contre 76 %) et dans les grands établissements (3 % contre 2 %). Ils comptent pour près de 32 % des étudiants européens.

*** Les étudiants américains représentent près de 7 % du nombre total d'étudiants**. Les étudiants originaires d'Amérique du Sud sont les plus nombreux et comptent pour près d'un étudiant américain sur deux.

On observe qu'en 2005-2006, près de six étudiants américains sur dix sont inscrits en lettres-sciences humaines.

Tableau 35 : **Répartition des étudiants de nationalité étrangère dans les universités par origine et par cursus en 2005-2006 (France entière)**

	Licence	Master	Doctorat	Total
UE	16 545	12 489	3 569	32 603
Europe hors UE	8 001	6 213	1 875	16 089
Afrique	51 727	42 653	10 407	104 787
Amérique	6 669	5 009	2 248	13 926
Asie	18 278	17 546	5 844	41 668
Océanie	215	79	24	318
Apatrides ou non déclarés	75	49	8	132
Total	**101 510**	**84 038**	**23 975**	**209 523**
En % du nombre d'étudiants	**11,3**	**18,5**	**35,2**	**14,7**

Répartition par académie des étudiants étrangers

En nombre, les académies de la région parisienne regroupent plus de 37 % des étudiants étrangers alors qu'elles regroupent 26 % des effectifs. Paris attire 21 % des étudiants étrangers contre 13 % de l'ensemble des étudiants. L'attraction des universités de Paris centre est plus marquée pour certaines origines géographiques : ainsi, 29 % des étudiants américains inscrits à l'université, en 2005, le sont dans des universités de Paris *intra muros*. En revanche, cette proportion descend à 15 % pour les étudiants africains.

Pour les académies de province, Lyon et Lille comptent le plus d'étudiants étrangers, soit respectivement 6 % et 5 %.

Toutes proportions gardées, la part des étudiants étrangers est la plus forte dans les académies de région parisienne, de Strasbourg, de Montpellier et de Corse (entre 12 et 19 %). Les académies de Rennes et Nantes sont celles qui accueillent le moins d'étudiants étrangers en proportion (7 %).

Les entrées d'étrangers titulaires d'un titre de séjour d'au moins un an

Le présent chapitre récapitule les flux d'étrangers qui reçoivent un premier titre de séjour d'une durée d'un an et plus. Ces titres de séjour peuvent être des cartes de séjour temporaires d'un an renouvelable ou des cartes de résident.

Il concerne les ressortissants des pays tiers, hors Union européenne. Rappelons que, depuis le 1er mai 2004, les ressortissants d'Estonie, de Hongrie, de Lettonie, de Lituanie, de Pologne, de Slovaquie, de Slovénie et de République tchèque, entrés à cette date dans l'Union européenne, n'ont plus obligation de titre de séjour, hormis les travailleurs salariés.

Trois motifs principaux président à l'installation d'étrangers en situation régulière en France : le motif familial, le plus important, le motif de l'asile et le motif du travail. On y ajoutera l'immigration pour études qui génère un nombre important d'entrées.

Évolution du nombre d'entrées d'étrangers obtenant un titre de séjour d'au moins un an

L'année 2005 enregistre une baisse du nombre d'entrées d'étrangers obtenant des titres de séjour d'un an et plus, de l'ordre de 12 000 personnes, soit une baisse de 6 % par rapport à 2004.

Cette diminution est due principalement à :
– la baisse de l'immigration pour motif familial, de l'ordre de 7 % (soit 6 700 personnes), notamment pour les bénéficiaires du regroupement familial *stricto sensu* (-9 %) et pour les conjoints de Français titulaires d'une carte « vie privée et familiale » (-12 %) ;
– la baisse de 13 % du nombre d'étudiants, de l'ordre de 7 100 personnes ;
– dans une moindre mesure, une nouvelle diminution du nombre de visiteurs (-14 %).

En revanche, on observe :
– une progression de 24 % du nombre d'étrangers entrés en France pour motif de travail, due principalement aux 1 800 entrées de travailleurs permanents en 2005 (+27 %) ;
– une augmentation de 22 % du nombre d'étrangers admis au titre de réfugiés, de l'ordre de 2 500 personnes.

Le tableau de synthèse ci-dessous présente les données statistiques relatives aux entrées d'étrangers titulaires d'un titre de séjour d'un an à partir de plusieurs sources productrices (ANAEM, Intérieur, OFPRA). Dans un souci de comparabilité avec les années antérieures, les données ne prennent pas en compte les ressortissants des nouveaux États membres entrés en mai 2004 ainsi que les ressortissants de la Suisse, exceptés pour les travailleurs qui ne bénéficient pas encore de la libre circulation (*cf.* encadré infra).

Notons aussi, dans un souci de comparabilité avec les autres rapports officiels, que :
– le rapport de la DPM, n'incluant pas les entrées d'étudiants étrangers dans le total des entrées à caractère permanent, indique une baisse des entrées à caractère permanent de 4 % ;
– le rapport au Parlement, qui comptabilise les titres de séjour délivrés, enregistre une baisse de – 2,7 % des entrées entre 2004 et 2005. La forte diminution (-13 %) du nombre d'étudiants observée dans le rapport de l'OSII, sur la base des chiffres de l'ANAEM, accentue celle du nombre total des entrées qui passent ainsi de – 3,4 % sans les étudiants à – 6 % si on les inclue dans le total des entrées.

Les chiffres présentés par le rapport de la DPM, le rapport au Parlement et le rapport de l'OSII diffèrent donc essentiellement sur la catégorie des étudiants en fonction de la source statistique retenue.

Tableau 36 : **Étrangers admis au séjour en France pour une durée d'au moins un an (métropole et DOM – hors communautaires à 29, hormis pour les travailleurs salariés)**

	2002	2003	2004	2005	2005-2004 (en %)
Motif de travail [1]	**9 145**	**8 106**	**8 116**	**10 095**	**+24,4**
Travailleurs permanents salariés*	7 469	6 500	6 740	8 556	+26,9
Actifs non salariés* [2]	510	406	301	364	+20,9
Scientifiques** [3]	1 012	1 066	957	1 050	+9,7
Artistes** [4]	154	134	118	125	+5,9
Motif familial	**87 841**	**99 367**	**102 442**	**95 721**	**-6,6**
Bénéficiaires du regroupement familial* [5]	27 059	26 533	25 315	22 970	-9,3
Membres de famille de Français* [6]	20 689	16 062	7 997	7 893	-1,3
Membres de famille de réfugiés et apatrides* [7]	1 444	1 204	1 578	1 534	-2,8
(VPF) conjoints de Français* [8]	25 950	36 551	43 246	38 140	-11,8
(VPF) parents d'enfants français* [9]	5 334	8 114	10 003	10 538	+5,3
(VPF) liens personnels et familiaux* [10]	7 006	10 472	13 864	14 204	+2,4
(VPF) conjoints de scientifiques* [11]	359	431	439	442	+0,7
Autres titres VPF* [12]	**4 145**	**5 659**	**6 933**	**6 101**	**-12,0**
Réfugiés et apatrides*** [13]	**8 978**	**11 123**	**11 292**	**13 770**	**+21,9**
Étudiants*	**52 891**	**49 628**	**53 247**	**46 107**	**-13,4 %**
Visiteurs*	**9 021**	**7 254**	**5 584**	**4 820**	**-13,7 %**
Motifs divers	**7 555**	**8 306**	**10 705**	**9 753**	**-8,9 %**
Titulaires d'une rente** [14]	210	121	72	40	-44,4 %
Étrangers malades**	3 720	5 067	6 841	6 263	-8,5 %
Anciens combattants**	356	430	475	319	-32,8 %
Retraités ou pensionnés**	551	1 482	2 381	2 461	+03,3 %
Motif indéterminé**	2 718	1 206	936	670	-28,4 %
Ensemble	**179 576**	**189 443**	**198 319**	**186 367**	**-6,0 %**

1. Les entrées de travailleurs comprennent les ressortissants suisses et les ressortissants des nouveaux États membres qui ont encore une obligation de titre.
2. Actifs non salariés au titre de l'article L. 313-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers.
3. Cartes de séjour temporaires d'un an, ou cartes de résident algérien, portant mention « scientifique » et dénombrées par le ministère de l'Intérieur.
4. Cartes de séjour temporaires d'un an, ou cartes de résident algérien, portant mention « artiste » et dénombrées par le ministère de l'Intérieur.
5. Y compris mineurs.
6. Membres de famille de Français titulaires d'une carte de résident au titre de l'article L. 314-11, alinéas 1 et 2.
7. Membres de famille de réfugiés et apatrides titulaires d'une carte de résident au titre des alinéas 8 et 9 de l'article L. 314-11 et de l'article L. 313-13.
8. Conjoints de Français titulaires d'une carte « vie privée et familiale » au titre de l'article L. 313-11, alinéa 4.
9. Parents d'enfants français titulaire d'une carte « vie privée et familiale » au titre de l'article L. 313-11, alinéa 6.
10. Au titre de l'article L. 313-11, alinéa 7.
11. Au titre de l'article L. 313-11, alinéa 5.
12. Titres « vie privée et familiale » délivrés au titre de l'article l. 313-11 à des étrangers qui peuvent prouver avoir résidé en France (alinéas 2, 3 et 8), à des apatrides et aux membres de leur famille (alinéa 10). Les titulaires d'une rente d'accident du travail recevant une carte VPF au titre de l'alinéa 9 ne sont

pas comptabilisés ici : le nombre de titres de séjour d'un an et plus délivrés pour ce titre apparaît sous une autre ligne du tableau.
13. Entrées dans le statut de réfugié en 2005, qu'elles concernent des primo-demandeurs ou des réexamens.
14. Titres de séjour d'un an au moins délivrés pour ces motifs d'entrée et comptabilisés par le ministère de l'Intérieur.

Sources : (*) ANAEM ; (**) ministère de l'Intérieur ; (***) OFPRA.

Rappelons que ne sont plus comptabilisés :
– les ressortissants des États de l'Union européenne et des pays non-membres, parties à l'accord sur l'Espace économique européen, qu'ils en soient ou non originaires, n'ont plus obligation de titre de séjour : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lichtenstein, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède ;
– à compter du 1er juin 2002, les ressortissants de la Confédération helvétique, à l'exclusion des travailleurs salariés ;
– à compter du 1er mai 2004, les ressortissants d'Estonie, de Hongrie, de Lettonie, de Lituanie, de Pologne, de Slovaquie, de Slovénie, de République tchèque, hors travailleurs salariés ;
– à compter du 1er mai 2004, l'ensemble des ressortissants de Chypre et Malte ;
– à compter du 1er juin 2004, les travailleurs salariés ressortissants de la Confédération helvétique.

Par ailleurs, le tableau de synthèse 2005 prend en compte tous les titres d'un an et plus délivrés pour l'année. Il comporte en cela des motifs ou catégories qui n'apparaissaient pas dans le tableau de synthèse du rapport 2004 à savoir :
– les artistes et scientifiques, comptabilisés par le ministère de l'Intérieur ;
– les conjoints de scientifiques, comptabilisés sous le motif familial (source ANAEM) ;
– les étudiants (source ANAEM) ;
– des motifs divers, correspondant aux catégories comptabilisées par le ministère de l'Intérieur, parmi lesquelles on trouve notamment les étrangers malades et les retraités ou pensionnés.

Répartition selon les motifs

• Les étrangers admis au séjour au titre des migrations familiales sont toujours les plus nombreux : ils représentent plus d'un étranger sur deux (51 %) entré en France pour une durée de plus d'un an. Leur part est stable entre 2004 et 2005.

• Les étudiants comptent pour 25 % du nombre d'étrangers entrés en France en 2005, bien que leur part diminue de deux points entre 2004 et 2005.

• La part des étrangers admis au statut de réfugié augmente de 5 % en 2004 à 7 % en 2005.

• L'immigration pour motif de travail augmente de plus d'un point entre 2004 et 2005, de 4 % à plus de 5 %.

• La part des visiteurs reste stable et représente moins de 3 % des entrées en 2004 à 3 % en 2005. Rappelons toutefois que les ressortissants helvé-

tiques qui bénéficient, tout comme les citoyens de l'Union européenne, de l'effet de la libre circulation, étaient encore la troisième nationalité d'origine pour ce motif en 2002.

• Notons enfin, parmi les étrangers admis au séjour, la part des étrangers malades, dont la part reste stable à un peu plus de 3 % mais dont le nombre diminue de 600 personnes.

Répartition selon les origines

Les étrangers entrés en France pour une durée d'au moins un an en 2005, tous motifs confondus, sont pour 57 % d'entre eux d'origine africaine. Les ressortissants d'origine algérienne et marocaine constituent plus de la moitié (51 %) du flux d'origine africaine. En 2005, plus des deux tiers (67 %) des ressortissants d'origine africaine ont immigré en France pour motif familial, et 70 % des étrangers entrés pour motif familial sont d'origine africaine.

Les étrangers originaires d'Asie constituent 16 % du flux total d'étrangers. Notons que, parmi ces ressortissants, près de la moitié sont des étudiants.

La part des Européens représente 15 % du flux total d'étrangers. Toutefois, rappelons que, depuis 2004, huit nouveaux États membres sont dispensés de l'obligation de titres de séjour (hormis pour les travailleurs salariés). Les ressortissants des nouveaux États membres ont ainsi contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs permanents entrés en 2005 : ils comptent pour 12 % de ce flux. Parmi les ressortissants d'origine européenne, la part des réfugiés est de l'ordre de 23 %.

Les ressortissants d'origine américaine constituent 10 % du flux total d'étrangers. Parmi eux, les étudiants comptent pour 62 %. Notons que les ressortissants haïtiens sont presque aussi nombreux que ceux des États-Unis.

Deuxième partie : Les parcours d'intégration

Les étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration

Le discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002 par le président de la République qui soulignait « la nécessité d'accueillir dans de bonnes conditions les nouveaux arrivants », et le Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 a défini les axes de la nouvelle politique publique d'intégration et a mis en place un contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Le Haut Conseil à l'intégration a été chargé de rédiger le cahier des charges de la formation civique.

Le plan de cohésion sociale, présenté le 30 juin 2004 en Conseil des ministres, et la loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, précisent la refondation de la politique d'accueil des nouveaux arrivants admis au séjour en France en vue d'une installation durable. La loi, dans son article 146, définit le CAI [1].

Le CAI vise à instaurer entre la France et les étrangers désireux de s'y installer durablement « une relation de confiance et d'obligations réciproques ».

L'État français propose à chaque nouvel arrivant :
– un entretien individuel avec un auditeur social destiné à établir un diagnostic social ;
– une formation civique centrée sur les principes et les valeurs de la République, les droits et devoirs fondamentaux du citoyen ;
– une formation à la langue française modulable selon les besoins établis à la suite d'un bilan linguistique ;

Et éventuellement :
– une information sur la vie en France lors d'une journée de formation visant à sensibiliser les étrangers au fonctionnement de la société française par des ateliers thématiques sur la santé et la protection sociale, l'école et les modes de garde, la formation et l'emploi, le logement... ;
– un entretien avec un travailleur social qui peut proposer un suivi social au nouvel arrivant.

1. « Article L. 117-1 : Il est proposé, dans une langue qu'il comprend, à tout étranger admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable de conclure, individuellement, avec l'État un contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions, tenant compte de sa situation et de son parcours personnel et destinées à favoriser son intégration dans le respect des lois et des valeurs fondamentales de la République française. Ces actions comprennent notamment, lorsque besoin en est établi, une formation linguistique sanctionnée par une validation des acquis [...] »

En contrepartie, l'étranger s'engage à :
– respecter les valeurs fondamentales de la République française ;
– suivre les formations qui lui ont été prescrites ;
– se rendre aux entretiens qui seront fixés afin de permettre le suivi du contrat.

Le contrat est signé pour une durée d'un an et il peut être renouvelé pour une durée identique.

Entre juillet 2003 et décembre 2005, plus de 112 000 étrangers primo-arrivants ont signé un contrat d'accueil et d'intégration : 8 029 au second semestre 2003, 37 633 en 2004 et 66 450 en 2005.

Le taux d'adhésion global augmente régulièrement : de 87 % en 2003 à 90 % en 2003 et près de 93 % en 2005. Il varie selon les départements, ainsi par exemple, entre près de 84 % pour la Gironde et 100 % pour le Gers en 2005.

Les signataires du CAI

En 2005, le contrat d'accueil et d'intégration a été proposé à un total de 71 747 personnes : 66 450 ont choisi de le signer, 5 297 l'ont refusé.

Les nationalités des signataires

Les signataires du CAI se répartissent comme suit :
– 44 % d'entre eux sont originaires du Maghreb : Algériens (14 692 personnes, soit 22 % du total), Marocains (9 671 personnes, soit 14 %) et Tunisiens (4 381 personnes, soit 7 % du total) ;
– près de 6 % sont de nationalité turque avec 3 772 signataires ;
– les ressortissants d'Afrique subsaharienne sont originaires du Congo-Brazzaville (2 991 personnes, soit 4 %), de Côte d'Ivoire (2 240 personnes, soit 3 %), du Cameroun (2 185 personnes, soit 3 %), du Sénégal (1 405 personnes, soit 2 %), du Mali (1 188 personnes, soit 2 %) ;
– les ressortissants des pays d'Europe de l'Est sont russes (1 509 personnes, soit 2 %) ou serbo-monténégrins (950 personnes, soit 1,4 %).

Le taux d'adhésion au CAI varie sensiblement selon les nationalités. On notera, pour les nationalités les plus représentatives :
– 97 % d'adhésion pour les Ivoiriens et les Camerounais, 96 % pour les Congolais ;
– un taux d'adhésion de 92 % pour les Algériens et les Marocains ;
– en revanche, un taux d'adhésion plus faible pour les Tunisiens (90 %) et les Turcs (87 %)

Parmi les plus faibles taux d'adhésion, on note les Japonais (84 % d'adhésion pour 192 CAI signés) et les Américains (80 % pour 382 CAI signés) qui, étant principalement des travailleurs qualifiés, semblent moins concernées par les prestations offertes et par la stratégie d'implantation en France.

Tableau 37 : **Taux d'adhésion au CAI pour les quinze principales nationalités en 2005**

	Nombre d'audits (1)	Nombre de CAI signés (2)	Taux d'adhésion en % (2)/(1)
Algérienne	16 247	14 962	92,1
Marocaine	10 470	9 671	92,4
Tunisienne	4 890	4 381	89,6
Turque	4 353	3 772	86,7
Congolaise	3 102	2 991	96,4
Ivoirienne	2 300	2 240	97,4
Camerounaise	2 256	2 185	96,9
Russe	1 589	1 589	95,0
Chinoise	1 582	1 498	94,7
Sénégalaise	1 478	1 405	95,1
Sri lankaise	1 308	1 186	90,7
Malienne	1 262	1 188	94,1
Serbo-monténégrine	1 030	950	92,2
Haïtienne	965	921	95,4
Malgache	837	798	95,3

Source : ANAEM 2005.

Les caractéristiques démographiques des signataires

* Selon le sexe

Si les femmes représentent 53 % des signataires du CAI, elles adhèrent pourtant moins souvent que les hommes (91 % d'entre elles en 2005 contre 88 % en 2004), alors que les hommes signent dans une proportion de 94 % (contre 93 % en 2004).

Tableau 38 : **Taux d'adhésion au CAI selon le sexe en 2005**

	Audits		CAI signés		Taux d'adhésion (en %) (2)/(1)
	Nombre (1)	% du total	Nombre (2)	% du total	
Féminin	38 702	53,9	35 309	53,1	91,2
Masculin	33 082	46,1	31 187	46,9	94,3

Source : ANAEM 2005.

Certaines nationalités font apparaître des écarts non négligeables : les Tunisiens (86,9 % de femmes contre 91,6 % d'hommes), les Marocains (90 % de femmes contre 95 % d'hommes), les Algériens (89 % contre 95 %). Les femmes turques signent pour 84 % d'entre elles contre 88 % d'hommes turcs.

Les taux d'adhésion entre hommes et femmes sont en revanche équivalents pour les Chinois (près de 95 %), les Russes (95 %), ou pour les Ivoiriens (97 %).

*** Selon l'âge**

L'âge moyen des signataires est de 31,5 ans. Un étranger signataire sur deux a moins de 30 ans, un sur quatre a moins de 25 ans et les trois quarts ont moins de 36 ans.

On observe les taux d'adhésion les plus élevés entre 26 et 38 ans (plus de 94 %), et des écarts variant de 90 % entre 18 et 20 ans, et 92 % pour les 21-25 ans.

Au-delà de 60 ans, les taux d'adhésion baissent fortement : 68 % pour les 61-65 ans, 55 % pour les 66-70 ans et 35 % au delà.

Tableau 39 : **Taux d'adhésion au CAI selon les tranches d'âge en 2005**

	Audits		CAI signés		Taux d'adhésion (en %) (2)/(1)
	Nombre (1)	% du total	Nombre (2)	% du total	
18-20	6 649	9,3	5 973	9,0	89,8
21-25	12 726	17,7	11 718	17,6	92,1
26-30	18 292	25,5	17 254	26,0	94,3
31-35	14 049	19,6	13 317	20,0	94,8
36-40	8 822	12,3	8 301	12,5	94,1
41-45	4 924	6,9	4 615	6,9	93,7
46-50	2 721	3,8	2 519	3,8	92,6
51-55	1 671	2,3	1 482	2,2	88,7
56-60	885	1,2	712	1,1	80,5
61-65	489	0,7	332	0,5	67,9
66-70	284	0,4	155	0,2	54,6
71 et +	233	0,3	83	0,1	35,6

Source : ANAEM 2005.

Le statut des étrangers signataires

La répartition des signataires du CAI est révélatrice de la diversité des motifs d'entrée en France. Par ailleurs, selon les statuts, on note des taux d'adhésion variables.

*** La répartition des signataires selon leur statut d'entrée en France**

Les signataires du CAI se répartissent comme suit :

– près de 56 % des signataires du CAI sont des membres de familles de Français (contre 60 % en 2004). Parmi eux : 44 % sont des conjoints (contre 49 % en 2004), 10 % sont parents d'enfants français (*idem* en 2004), 1 % sont des enfants ou ascendants (contre 0,8 % en 2004) ;

– 14 % sont des réfugiés ou membres de leurs familles, contre 11 % en 2004 ;
– 13 % ont obtenu un titre de séjour « vie privée et familiale » au titre de « liens personnels et familiaux », contre 12 % en 2004 ;
– 12 % sont des conjoints ou enfants (majeurs) d'étrangers ayant bénéficié de la procédure du regroupement familial, contre près de 13 % en 2004 ;
– seulement 1 % ont le statut de travailleurs permanents (contre 0,4 % en 2004) ;
– 4 % relèvent d'autres catégories de bénéficiaires potentiels dont notamment ceux pouvant justifier d'une résidence ancienne en France et les bénéficiaires d'une régularisation.

*** Le taux d'adhésion selon les statuts**

Comme en 2004, les réfugiés sont proportionnellement les plus nombreux à adhérer au CAI, à 94 % d'entre eux (contre 92 % en 2004).

Viennent ensuite les futurs titulaires du titre « vie privée et familiale » en raison de « liens personnels et familiaux » qui y adhèrent pour 93 % d'entre eux.

Les membres de famille de Français adhèrent au CAI pour 93 % d'entre eux (contre 91 % en 2004). On relève un taux d'adhésion plus important chez les parents d'enfants français (près de 96 %) et chez les conjoints de Français (93 %).

Le taux d'adhésion pour ces deux catégories varie selon la nature du titre délivré (temporaire ou résident) : les conjoints, comme les parents d'enfants français, adhèrent plus fréquemment au CAI s'ils reçoivent un titre de séjour temporaire. Les conjoints titulaires d'un titre temporaire adhèrent à 94 % contre 90 % s'ils ont un titre de résident ; cette proportion s'établit respectivement à 96 % et 91 % pour les parents d'enfants français.

Quant aux autres membres de famille, les enfants mineurs ou à charge, et surtout les ascendants adhèrent en revanche moins souvent au contrat d'accueil et d'intégration, respectivement à 89 % et 61 %.

Les étrangers bénéficiaires de la procédure du regroupement familial adhèrent dans une proportion de 88 % (contre 85 % en 2004). Cette proportion est plus forte s'ils bénéficient d'une procédure d'admission au séjour (92 %) et s'ils sont introduits (87 %).

Les travailleurs salariés permanents adhèrent au CAI à 89 %. Ici encore, ils adhèrent plus fréquemment en cas de régularisation (91 %) qu'en cas d'introduction (73 %).

Tableau 40 : **Taux d'adhésion au CAI selon le statut du signataire en 2005**

	Audits		CAI signés		Taux d'adhésion (en %) (2)/(1)
	Nombre (1)	% du total	Nombre (2)	% du total	
Familles de Français	39 650	55,2	37 010	**55,7**	**93,3**
Conjoints	31 674	44,1	29 525	44,4	93,2
Conjoint marié depuis au moins 1 an (article 15-1°)	*4 597*	*6,4*	*4 138*	*6,2*	*90,0*
Titres « VPF » (article 12 bis 4)	*27 077*	*37,7*	*25 387*	*38,2*	*93,8*
Enfant <21 ans ou à charge (article 15-2°)	422	0,6	377	0,6	89,3
Ascendant de Français ou de son conjoint (article 15-2	348	0,5	214	0,3	61,5
Parents enfants français	7 206	10,0	6 894	10,4	95,7
Parent d'enfant français (article 15-3°)	*125*	*0,2*	*114*	*0,2*	*91,2*
Parent d'enfant français mineur résidant en France	*7 081*	*9,9*	*6 780*	*10,2*	*95,7*
Liens personnels et familiaux (article 12 *bis* 7°)	**9 590**	**13,4**	**8 966**	**13,5**	**93,5**
« Régularisations »	**2891**	**4**	**2329**	**3,9**	**90,9**
Mineur résidant habituellement depuis l'âge de 13 ans	1 055	1,5	919	1,4	87,1
Résidant habituellement depuis + de 10 ans	1 803	2,5	1 685	2,5	93,5
Né en France, résidant depuis au – 8 ans et scolarisé depuis au – 5 ans	33		25		75,8
Réfugiés et membres de familles	**9 906**	**13,8**	**9 324**	**14,0**	**94,1**
Conjoint de réfugié ou d'apatride (article 15-10°)	662	0,9	599	0,9	90,5
Enfant de réfugié <=18 ans ou d'apatride (article 15-10°)	337	0,5	284	0,4	84,3
Réfugié (article 15-10°) ou apatride 3 ans de résidence	8 907	12,4	8 441	12,7	94,8
Regroupement familial (conjoints et enfants majeurs)	**8 825**	**12,3**	**7 752**	**11,7**	**87,8**
Familles introduites (rejoignantes et accompagnantes)	8 241	11,5	7 214	10,8	87,5
Familles admises au séjour	584	0,8	538	0,8	92,1
Travailleurs	**806**	**1,1**	**718**	**1,1**	**89,1**
Régularisés	718	1,0	654	1,0	91,1
Introduits	88	0,1	64	0,1	72,7
Autres	**116**	**0,2**	**96**	**0,1**	**82,8**

Source : ANAEM 2005.

*** Un taux d'adhésion variant selon la durée de présence en France des signataires**

Plus de 55 % des signataires déclarent être entrés en France l'année de la signature du contrat ou un an auparavant (35 % en 2005 et 21 % en 2004).

86 % des signataires du CAI sont arrivés en France depuis 2000.

L'ancienneté de la présence en France semble avoir une incidence sur le taux d'adhésion des étrangers au CAI. Les taux d'adhésion des signataires du CAI entrés en France en 2004 et 2005 sont de 91% et 93 % contre plus de 94 % pour les signataires entrés entre 2000 et 2003.

*** Le taux d'adhésion au CAI selon le niveau de connaissance de la langue française**

Le niveau de connaissance de la langue est apprécié selon trois catégories : communication impossible ; communication très difficile et difficile ; communication possible.

Près de 70 % des signataires du CAI (contre 66 % en 2004) sont capables de communiquer de manière correcte en langue française et ont reçu l'attestation ministérielle de compétences linguistiques.

Plus la communication en langue française est possible et plus le taux d'adhésion est élevé. Les signataires avec lesquels la communication est impossible « signe pour 85 % d'entre eux contre 94 % pour ceux avec lesquels la communication est possible.

Selon le sexe, on constate, chez les signataires du CAI que :
– les hommes ont une communication possible en français pour les trois quarts d'entre eux et une communication impossible pour 9 % d'entre eux ;
– les femmes ont une communication possible pour un peu moins de deux tiers d'entre elles (64 %) et une communication impossible pour 17 % d'entre elles.

On constate, pour tous les niveaux de connaissance du français, un taux d'adhésion supérieur pour les hommes que pour les femmes. L'écart entre les deux sexes est d'autant plus important que la communication est difficile.

Tableau 41 : **Taux d'adhésion au CAI selon le niveau de connaissance de la langue française**

	Audits		CAI signés		Taux d'adhésion (en %) (2)/(1)
	Nombre (1)	% du total	Nombre (2)	% du total	
Communication impossible	10 259	14,3	8 703	13,1	84,8
Communication très difficile et difficile	12 221	17,0	11 326	17,0	92,7
Communication possible	49 184	68,5	46 347	69,7	94,2

Source : ANAEM 2005.

Tableau 42 : **Taux d'adhésion au CAI selon le niveau de connaissance du français et le sexe (en %)**

	Sexe féminin	Sexe masculin
Communication impossible	82,6	90,1
Communication très difficile ou difficile	91,5	94,3
Communication possible	93,7	94,8

Source : ANAEM 2005.

Les contrats proposés

La signature du CAI impose au signataire de suivre au minimum la formation civique. En revanche, les formations linguistiques, les formations à la vie en France ou le suivi social ne présentent pas un caractère obligatoire et sont prescrites selon les besoins des signataires après entretien avec un auditeur social.

Globalement :
– 25 % des signataires ont reçu une convocation pour la formation linguistique. On constate que les étrangers immigrant en France sont majoritairement francophones : en 2005, 70 % des signataires ont reçu une attestation ministérielle de compétence linguistique en langue française ;

– près de 19 % ont souhaité bénéficié de la journée « Vivre en France », les femmes s'inscrivant proportionnellement plus à cette formation que les hommes (21 % contre 16 %). De même, la participation à cette formation dépend du degré de connaissance de la langue française (11 % d'étrangers ayant une communication impossible, 15 % une communication difficile, 21 % une communication possible) ;
– 8 % ont été pris en charge pour un accompagnement social, toutes proportions égales entre hommes et femmes (8 %) et entre les degrés de connaissance de la langue (8 % pour chaque niveau). Les motifs d'orientation vers un travailleur social sont liés : pour 13 % au logement, pour 10 % à l'insertion ou la formation, pour 9 % à un problème de CAF ou de sécurité sociale, pour 9 % sur une information sur la procédure de regroupement familial.

Les non-signataires du CAI

En 2005, un peu plus de 5 000 personnes (5 297) n'ont pas souhaité signer le CAI.

Les motifs déclarés de refus

Les motifs des refus restent inconnus pour 40 % des cas.

Pour les 60 % restants, ils sont dus :
– pour 48 % à un désintérêt pour le CAI ;
– pour 17 % à des problèmes de garde d'enfants ;
– pour 14 % aux horaires de formation jugés inadaptés ;
– pour 7 % aux horaires et aux problèmes de transport ;
– pour 7 % au refus du conjoint ;
– pour 6 % à un problème de transport.

Caractéristiques des non-signataires

*** Selon le sexe**

Les refus sont principalement, pour près de deux tiers d'entre eux (64 %), le fait de femmes.

Concernant les motifs de refus, les femmes invoquent plus fréquemment des problèmes liés à la famille, notamment en ce qui concerne la garde des enfants (25 % des refus contre 1 % pour les hommes), les hommes marquant plus un désintérêt par rapport au dispositif (61 % contre 40 % chez les femmes).

On observe par ailleurs que 11 % des femmes refusent le contrat sous la pression du conjoint ou la pression communautaire.

*** Selon le niveau de connaissance du français**

Plus de la moitié des refus de signature du CAI sont le fait de personnes avec lesquelles la communication en français est possible (groupe 3), avec une part nettement plus marquée pour les hommes (69 % des refus) que pour les femmes (45 %).

*** Le statut des étrangers non-signataires du CAI**

Parmi les refus :

– les membres de famille de Français représentent 45 % des refus alors qu'ils comptent pour 66 % des signataires du CAI. Les conjoints représentent 37 % du total (contre 44 % des signataires) et les parents d'enfants français 5 % (contre 10 % des signataires) ;
– les bénéficiaires du regroupement familial sont surreprésentés parmi les non-signataires : ils comptent pour 19 % des refus alors qu'il représentent 12 % des signataires ;
– les titulaires du titre « liens personnels et familiaux » représentent 11 % des refus (contre 13 % des signataires) ;
– les réfugiés et leurs membres de famille forment 10 % des refus (contre 14 % des signataires).

Les nouveaux Français

La nationalité française s'obtient :
– soit par attribution à la naissance, en vertu de la filiation ou en vertu du droit du sol (double *jus soli*) ;
– soit par acquisition en cours d'existence, par déclaration ou par décret.

Les modalités d'obtention de la nationalité française

L'attribution de la nationalité française à la naissance

L'attribution de la nationalité française à la naissance concerne :
– les Français par filiation : est français l'enfant dont au moins un des parents est français, quel que soit le lieu de naissance de l'enfant et que celui-ci soit né dans le mariage ou hors mariage.
– les Français par la naissance en France : est français l'enfant né en France dont un parent y est lui-même né. Cette règle dite du double *jus soli* existe depuis une loi de 1851. Elle bénéficie également aux enfants nés en France d'un parent algérien né en Algérie avant l'indépendance, c'est-à-dire lorsque l'Algérie se composait de trois départements français.

L'acquisition de la nationalité en cours d'existence

L'acquisition de la nationalité française se fait soit :
– sans formalité à la majorité, en vertu de la naissance et de la résidence en France, par application du *jus soli* simple ;
– par déclaration, en vertu de la naissance et de la résidence en France, de façon anticipée entre 13 et 17 ans, ou à raison du mariage avec un conjoint français ;
– par décision de l'autorité publique, par décret de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française.

*** L'acquisition par le *jus soli* simple**

L'acquisition de droit à la majorité (18 ans), acquisition sans formalité, concerne les enfants nés sur le sol français de parents étrangers nés à l'étranger. Cette règle du *jus soli* simple s'applique à la condition d'une résidence

habituelle du mineur en France et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de 11 ans ;

Par déclaration anticipée dès l'âge de 16 ans pour tout enfant né en France s'il a sa résidence habituelle en France au moment de la déclaration et pendant une période d'au moins cinq ans depuis l'âge de 11 ans ;

Les parents peuvent également anticiper l'acquisition de nationalité pour leur enfant, dès que celui-ci a atteint l'âge de 13 ans, et avec son consentement personnel, la condition de résidence habituelle en France devant être remplie à partir de l'âge de 8 ans.

L'acquisition anticipée, dès l'âge de 13 ans ou de 16 ans, donne lieu à une déclaration enregistrée par le tribunal d'instance.

*** L'acquisition par mariage avec un conjoint français**

En droit français, le mariage avec un conjoint français permet, en application de l'article 21.2 du Code civil, d'acquérir la nationalité française par une simple déclaration (et non par une naturalisation simplifiée comme dans d'autres pays européens), souscrite devant le tribunal de grande instance, et enregistrée par la sous-direction des naturalisations de la Direction de la population des migrations (ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement). Depuis la loi du 26 novembre 2003, cette déclaration peut-être souscrite dans le délai de deux ans à compter du mariage, à condition qu'à la date de la déclaration, la communauté de vie n'ait pas cessé entre les époux. Le délai de communauté de vie est porté à trois ans lorsque le conjoint étranger n'a pas une résidence ininterrompue en France d'au moins un an depuis le mariage.

La qualité de français est juridiquement acquise à la date de la souscription de la déclaration, mais elle est statistiquement comptabilisée à la date de son enregistrement par les services de la sous-direction des naturalisations de la DPM.

*** L'acquisition par naturalisation ou réintégration**

La naturalisation et la réintégration dans la nationalité française sont l'une et l'autre des modes d'acquisition de la nationalité nécessitant une procédure qui conduit à une décision de l'autorité publique par décret. Par ailleurs, une décision peut être prise d'irrecevabilité ou d'ajournement (à l'issue du délai prévu, une nouvelle demande de naturalisation ou de réintégration peut être déposée) ou de rejet de la demande du postulant.

La décision conférant la nationalité française est matérialisée par un décret signé par le Premier ministre et par le ministre chargée des naturalisations et publié au *Journal officiel*. L'étranger devient ou redevient Français au jour de la signature du décret.

Une condition d'âge (être majeur au moment de la demande de naturalisation ou de réintégration) est requise du postulant. En droit français, cependant, l'enfant mineur, légitime, naturel ou ayant fait l'objet d'une adoption plénière, dont l'un des deux parents acquiert la nationalité française, devient français de plein droit s'il a la même résidence habituelle que ce parent et si son nom est mentionné dans le décret : ce que l'on qualifie d'effet collectif.

En résumé, sont comptabilisées par la DPM les acquisitions par décret de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française et les acquisitions à raison du mariage avec un Français, et par le ministère de la Justice les déclarations anticipées de nationalité française à 13 et 16 ans ainsi que les autres déclarations concernant en majorité des enfants mineurs recueillis ou adoptés par des Français ou confiés à l'aide sociale à l'enfance. Le ministère de la Justice dénombre aussi le nombre de certificats délivrés.

Les flux d'entrées dans la nationalité française

L'année 2005 connaît une baisse de 8 % par rapport à l'année 2004 du nombre de personnes qui ont acquis la nationalité française : 154 827 personnes contre 168 826.

Cette évolution est principalement due à la diminution de plus de 37 % des acquisitions de nationalité par mariage, rompant ainsi la tendance à la croissance régulière observée depuis plusieurs années. La diminution du nombre d'acquisitions par mariage tient notamment aux conséquences du rallongement à deux ans, au lieu d'un an auparavant, du délai de souscription des déclarations, institué par la loi du 26 novembre 2003. De même, les exigences nouvelles en matière d'enquête sur la communauté de vie des époux et d'enquêtes de moralité, conjuguée à une modification des modalités techniques d'enregistrement des déclarations ont contribué à cette baisse du nombre des enregistrements.

En revanche, les acquisitions de nationalité par décret augmentent, franchissant la barre symbolique des 100 000 personnes. Cette hausse des acquisitions de nationalité par décret s'inscrit dans le prolongement du plan d'action de la DPM amorcé en 2003, suite à la volonté exprimée par le président de la République de voir accélérer le processus d'acquisition de la nationalité française.

Tableau 43 : **Ensemble des obtentions de la nationalité française de 2000 à 2005**

	2002	2003	2004	2005	2005/2004 (%)
Acquisitions enregistrées par décret	**64 081**	**77 102**	**99 368**	**101 785**	**+2,4**
Naturalisations	56 942	67 326	87 497	89 100	+1,8
Réintégrations	7 139	9 776	11 871	12 685	+6,8
Acquisitions enregistrées par déclaration	**58 753**	**62 828**	**65 753**	**50 076**	**-23,8**
Mariage*	26 351	30 922	34 440	21 527	-37,5
Déclarations anticipées	30 282	29 419	29 872	27 258	-8,7
Autres déclarations	2 170	2 487	1 441	1 292	-10,3
Acquisitions non enregistrées (estimation)**	**5 258**	**4 710**	**3 705**	**2 966**	**-19,9**
Total des acquisitions	**128 092**	**144 640**	**168 826**	**154 827**	**-8,3**

(*) suite à un mariage avec un conjoint français ; (**) à partir du dénombrement des certificats de nationalité délivrés sur la base de l'article 21.7 du Code civil.

Sources : Sous-direction des naturalisations de la DPM, ministère de la Justice.

Selon le type d'acquisition de la nationalité française, on observe que :
– les naturalisations et réintégrations dans la nationalité française et les effets collectifs qui y sont rattachés représentent le mode d'accès principal à la nationalité française : 101 785 acquisitions en 2005 sur un total de 154 827, soit près de 66 %. La naturalisation a permis à 88 275 personnes, dont 30 471 mineurs, d'accéder à la nationalité française, soit 57,5 % des acquérants de la nationalité française en 2005. La réintégration par décret a bénéficié à 10 155 personnes qui ont ainsi pu recouvrer leur nationalité française, auxquels il convient de rajouter 2 530 mineurs ;
– les acquisitions par mariage baissent de 37 % entre 2004 et 2005, du fait des raisons mentionnées ci-dessus ;
– les acquisitions par déclaration anticipée connaissent une diminution de près de 9 %, passant de 29 872 acquisitions en 2004 à 27 258 en 2005 ;
– les acquisitions de nationalité sans formalité [1], estimées à partir du dénombrement des certificats de nationalité française délivrés, enregistrent en 2005 une nouvelle diminution : 2 966 contre 3 705 en 2004, soit une baisse de près de 20 %. Notons que ce mode d'acquisition connaît une baisse amorcée depuis plusieurs années. On peut s'interroger sur une baisse éventuelle du nombre de jeunes éligibles à la nationalité française, qu'elle soit due aux effets d'une baisse démographique proprement dite ou aux effets à long terme de naturalisations intervenues plus de dix-huit ans auparavant qui ont fait bénéficier de la nationalité française les jeunes nés de parents naturalisés.

Si la diminution des acquisitions de nationalité est notable en 2005, elle est toutefois à relativiser en fonction de la baisse relative des acquisitions par mariage, due principalement aux effets de la nouvelle législation (souscription dans un délai de deux ans à compter du mariage) et à sa mise en place (suppléments d'enquêtes et pièces complémentaires). En effet, les acquisitions de nationalité française par décret, qui constituent le mode d'accès principal à la nationalité française, continuent d'augmenter, de 99 368 acquisitions en 2004 à 101 785 en 2005.

Plus généralement, on constate un relatif équilibre entre le nombre de personnes qui entrent dans la communauté nationale et celles qui immigrent en France en vue de s'y installer. En 2005, ce sont près de 155 000 personnes qui sont devenues françaises.

Sur une période plus longue, si on prend en compte les enregistrements comptabilisés par le ministère de la Justice et la sous-direction des naturalisations, ce sont plus d'1,3 millions de personnes (1 366 852) qui ont acquis la nationalité française entre les années 1996 et 2005.

1. Ces acquisitions de droit concernent des jeunes d'origine étrangère nés en France qui acquièrent la nationalité française à leur majorité de façon automatique. Ces acquisitions sont dénombrées à partir des certificats de nationalité délivrés aux jeunes majeurs par le ministère de la Justice en application de l'article 21-7 du Code civil.

Tableau 44 : **Évolution des acquisitions de la nationalité française enregistrées par la sous-direction des naturalisations de 1996 à 2005**

	Acquisitions par décret			Acquisitions par déclaration				Total
	Naturalisations et réintégrations	Effets collectifs	Total	À raison du mariage avec un conjoint français	Autres procédures	Effets collectifs*	Total	
1996	41 175	16 923	58 098	19 127	254		19 381	**77 479**
1997	42 014	18 471	60 485	20 845	124		20 969	**81 454**
1998	40 450	17 673	58 123	22 113	32		22 145	**80 268**
1999	46 344	21 225	67 569	24 088	3		24 091	**91 660**
2000	52 825	24 653	77 478	26 056	1		26 057	**103 535**
2001	45 159	19 436	64 595	23 016	0	978	23 994	**88 589**
2002	44 152	19 929	64 081	25 224	1	1 126	26 351	**90 432**
2003	51 401	25 701	77 102	29 608	1	1 313	30 922	**108 024**
2004	66 375	32 993	99 368	33 131	1	1 308	34 440	**133 808**
2005	68 784	33 001	101 785	20 714	1	812	21 527	**123 312**
Total 1996-2005	498 679	**230 005**	**728 684**	**243 922**	**418**	**5 537**	**249 877**	**978 561**

(*) pour les années antérieures à 2001 jusqu'à l'année 1998 incluse, les données relatives aux effets collectifs attachés aux acquisitions par déclaration ont fait l'objet d'une opération de saisie. La sous-direction des naturalisations tient ces informations à la disposition de ceux qui souhaiteraient en avoir connaissance.

Source : Rapport annuel de la sous-direction des naturalisations 2005

Tableau 45 : **Ensemble des obtentions de la nationalité française de 1996 à 2005**

	Acquisitions par décret	Acquisitions par déclaration	Acquisitions non enregistrées	Total des acquisitions de nationalité française
1996	58 098	51 725	-*	**109 823**
1997	60 485	55 709	-*	**116 194**
1998	58 123	61 638	4 000	**123 761**
1999	67 569	68 866	11 087	**147 522**
2000	77 478	63 978	8 570	**150 026**
2001	64 595	57 036	5 917	**127 548**
2002	64 081	58 753	5 258	**128 092**
2003	77 102	62 828	4 710	**144 640**
2004	99 368	65 753	3 705	**168 826**
2005	101 785	50 076	2 966	**154 827**
Total 1996-2005	**728 684**	**591 955**	**46 213**	**1 366 852**

(*) de 1994 à 1998, l'acquisition à raison de la naissance et de la résidence se fait exclusivement par manifestation de volonté. Durant cette période, il n'y a donc plus d'acquisitions sans formalité à la majorité.

Source : Sous-direction des naturalisations, ministère de la Justice.

Les caractéristiques sociodémographiques des nouveaux Français

Les données étudiées dans ce chapitre concernent les acquérants de la nationalité française par décret, à raison du mariage, qui représentent plus de 95 % des acquérants. Un dernier point concerne les acquérants par déclaration anticipée avant la majorité.

Selon le sexe

Si l'on s'attache aux acquérants de la nationalité française par naturalisation, réintégration, et en raison du mariage, comptabilisés par la sous-direction des naturalisations, soit la majorité des acquisitions de nationalité française (80 % en 2005), on observe que, depuis 2000, le **pourcentage de femmes progresse**. Entre 2004 et 2005, le pourcentage de femmes parmi ces acquérants est passé de **50,9 % à 51,6 %** (hors effets collectifs). Toutefois, on constate des différences selon les procédures et l'origine des acquérants.

Tableau 46 : **Acquisitions de la nationalité française : répartition par sexe depuis 1994** (non compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)

	Hommes	En %	Femmes	En %
1994	25 091	51,8	23 338	48,2
1996	27 102	50,4	26 675	49,6
1998	29 112	51,2	27 698	48,8
2000	35 487	49,6	36 054	50,4
2002	33 700	48,6	35 677	51,4
2004	48 906	49,1	50 601	50,9
2005	43 284	48,4	46v215	51,6

Source : Rapport de la sous-direction des naturalisations 2005, p. 30.

Les femmes représentent 51,5 % des acquisitions par décret. On constate des écarts par rapport à ce ratio moyen selon les origines. Les acquérants libanais (59,4 %), sri lankais (54,6 %) et tunisiens (52,2 %) sont ainsi plus souvent des hommes que des femmes. À l'inverse, les acquérants originaires d'Afrique subsaharienne sont majoritairement des femmes : c'est le cas notamment des Ivoiriennes (62,8 %), des Camerounaises (58,9 %) et des Sénégalaises (55,8 %). Notons aussi la forte représentation des femmes parmi les acquérants haïtiens (58,9 %).

La représentation majoritaire des femmes se renforce en 2005 quant aux acquisitions par déclaration en raison du mariage (51,9 % contre 50,4 % en 2004). Cette augmentation de la part des femmes depuis 2002, est à mettre en corrélation avec l'augmentation du nombre d'étrangers admis au séjour en tant que conjoints de Français.

Selon les nationalités, les écarts par rapport à ce ratio moyen sont plus importants que pour les acquisitions par décret.

Les hommes sont surreprésentés pour les acquérants tunisiens (76 %), turcs (73 %), italiens (66 %) et algériens (62 %). Quant aux femmes, les Russes sont largement majoritaires avec un taux de 93 %. De même, les Malgaches et les Camerounaises sont respectivement 78 % et 73 %.

Pour les acquisitions anticipées, le ratio se répartit également entre hommes et femmes : 13 612 acquisitions pour les hommes, 13 646 pour les femmes.

Selon l'âge

L'âge varie selon les procédures d'acquisition et le sexe des postulants.

La majorité des acquérants à raison du mariage (48 %) ont entre 25 et 34 ans, ce qui correspond naturellement à la tranche d'âge au cours de laquelle se contracte le plus grand nombre de mariages. Notons que les femmes sont sur-représentées pour les acquérants ayant entre 18 et 24 ans (77 %).

Pour les acquisitions par décret, c'est la tranche d'âge des 35-50 ans qui regroupe le plus grand nombre de nouveaux Français : 40 % des acquérants majeurs. Les acquérants mineurs représentent 33 % des acquérants par décret. Après l'âge de 55 ans, les femmes sont sous-représentées, d'une part, parce que le nombre de candidatures masculines est plus important, et d'autre part, parce qu'elles rencontrent plus souvent des décisions négatives, du fait notamment d'une assimilation linguistique insuffisante.

Tableau 47 : **Âge et sexe de l'ensemble des personnes selon le mode d'acquisition** (y compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)

	Acquisitions par décret				Acquisitions par déclaration				Total	%
	Hommes	Femmes	Total	%	Hommes	Femmes	Total	%		
Mineurs*	17 325	16 501	33 826	33,2	388	424	812	3,8	34 638	28,1
18-24	4 114	5 294	9 408	9,2	289	990	1 279	5,9	10 687	8,7
25-29	3 187	3 947	7 134	7,0	2 029	2 719	4 748	22,1	11 882	9,6
30-34	4 168	4 965	9 133	9,0	2 845	2 785	5 630	26,2	14 763	12,0
35-39	4 628	5 324	9 952	9,8	2 112	1 898	4 010	18,6	13 962	11,3
40-44	4 378	4 894	9 272	9,1	1 076	1 130	2 206	10,2	11 478	9,3
45-49	3 398	4 155	7 553	7,4	642	642	1 284	6,0	8 837	7,2
50-54	2 978	3 273	6 251	6,1	369	337	706	3,3	6 957	5,6
55-59	2 880	1 696	4 576	4,5	280	168	448	2,1	5 024	4,1
Sous-total II	29 731	33 548	63 279	62,2	9 642	10 669	20 311	94,4	83 590	67,8
60-64	1 629	787	2 416	2,4	154	56	210	1,0	2 626	2,1
65-69	899	387	1 286	1,3	109	15	124	0,6	1 410	1,1
70 et +	635	343	978	1,0	60	10	70	0,3	1 048	0,8
Sous-total III	3 163	1 517	4 680	4,6	323	81	404	1,9	5 084	4,1
Total	50 219	51 566	101 785	100,0	10 353	11 174	21 527	100,0	123 312	100,0

(*) la catégorie «enfants mineurs» ne comptabilise pas que les effets collectifs attachés aux différents modes d'acquisition dont le nombre s'élève à 33 813. Elle englobe également les 825 enfants mineurs naturalisés par décret au titre de l'article 21-19.1 du Code civil.

Source : Rapport de la sous-direction des naturalisations 2005, p. 34.

Les acquisitions par déclaration anticipée concernent le plus souvent des jeunes qui ont entre 13 et 15 ans : ils représentent en effet 73 % de ces acquisitions (contre 69 % en 2004 et 65 % en 2003).

Selon la résidence

La région Île-de-France concentre 40 % des nouveaux Français par naturalisation et réintégration et par mariage. Suivent les régions Rhône-Alpes (11 %) et PACA (9 %).

Les origines des nouveaux Français

Les acquérants de la nationalité par décret et par mariage

La tendance à l'augmentation des flux d'acquisition en provenance d'Afrique se confirme (68 % des acquisitions par décret et en raison du mariage) tandis que la représentation des acquérants originaires d'Asie et d'Europe se stabilise à 15 % et 12 %.

De même, si l'éventail des nationalités d'origine s'élargit (180 nationalités représentées), on constate une forte concentration dans la provenance des nouveaux Français :

– plus d'un acquérant sur deux (52 %) vient d'un des trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie) ;

– les quinze premières nationalités représentent plus des trois quarts des nouveaux acquérants (76 %).

*** Les nouveaux Français originaires d'Afrique**

Plus des trois quarts des nouveaux Français d'origine africaine sont des ressortissants maghrébins qui représentent à eux seuls plus de la moitié des acquérants de la nationalité française (52 %). Ce groupe compte 44 % d'Algériens, 43 % de Marocains et 13 % de Tunisiens.

La part des nouveaux Français originaires d'un pays d'Afrique anciennement sous administration française est stable à 11 %, comme celle des ressortissants d'autres pays d'Afrique à 4 % en 2004 et 2005.

*** Les nouveaux Français originaires d'Asie (y compris Turquie)**

La part des acquérants originaires d'Asie est stable à 15 %, et reste inférieure à la moyenne enregistrée entre 2000 et 2004 (16 %). Les Turcs sont les plus nombreux : ils représentent 6 % de cet ensemble et apparaissent comme quatrième nationalité d'origine, toutes acquisitions confondues. Les nouveaux Français originaires du Sri Lanka sont au dixième rang, du fait des acquisitions de nationalité par décret.

*** Les nouveaux Français originaires d'Europe**

La part des acquérants d'origine européenne se maintient à 12 %. La proportion des Européens parmi les nouveaux acquérants baisse régulièrement depuis une dizaine d'années. Les Portugais apparaissent en cinquième nationalité d'origine pour les acquisitions par décret, et en quatrième pour les acquisitions à raison du mariage. Les nouveaux Français originaires de Serbie et Monténégro représentent la sixième nationalité d'origine en nombre, du fait du nombre d'acquérants par décret.

*** Les nouveaux Français originaires d'Amérique**

La part des acquérants originaires du continent américain continue à baisser, de 5 % en 2004 à 4 % en 2005. Les ressortissants haïtiens constituent plus du quart des acquérants américains.

Tableau 48 : **Acquisitions totales pour les 15 premières nationalités en 2005** (non compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)

	Acquisitions par décret		Acquisitions par déclaration	Total	%
	Naturalisations	Réintégrations			
Algérie	7 108	8 611	4 918	20 637	23,1
Maroc	16 624	12	3 366	20 002	22,3
Tunisie	4 770	5	1 229	6 004	6,7
Turquie	4 685	-	485	5 170	5,8
Portugal	2 192	-	824	3 016	3,4
Serbie et Monténégro	1 500	-	171	1 671	1,9
Sénégal	773	338	460	1 571	1,8
Cameroun	962	-	456	1 418	1,6
Côte d'Ivoire	776	180	410	1 366	1,5
Sri Lanka	1 329	-	34	1 363	1,5
Rép. dém. Congo	1 266	2	61	1 329	1,5
Haïti	1 077	-	112	1 189	1,3
Congo	809	180	190	1 179	1,3
Madagascar	368	101	657	1 126	1,3
Cambodge	883	-	154	1 037	1,2
Total pour les 15 premières nationalités	45 122	9 429	13 527	68 078	76,1
Total toutes nationalités	58 629	10 155	20 715	89 499	

Source : Rapport de la sous-direction des naturalisations 2005, p. 22.

Les nouveaux Français par acquisitions anticipées

Les déclarations anticipées représentent 87 % des acquisitions enregistrées par le ministère de la Justice. Comme par ailleurs, les acquisitions sans formalité (2 966) ne contiennent pas d'informations sur les nationalités antérieures des acquérants et que les « autres déclarations » portent sur un nombre peu représentatif de personnes (1 291), nous nous intéresserons dans ce paragraphe aux origines des seuls acquérants par déclaration anticipée.

Plus de la moitié des 27 258 acquisitions anticipées sont le fait de jeunes d'origine africaine, soit 13 766 acquisitions, dont 88 % originaires du Maghreb (Maroc : 8 487, Tunisie : 3 182). Les jeunes d'Afrique subsaharienne, 796 au total, sont pour 58 % d'entre eux originaires de République démocratique du Congo (468).

Les jeunes d'origine turque comptent pour 15 % des acquisitions anticipées avec 4 750 acquisitions.

Les jeunes européens sont principalement portugais, pour 90 % d'entre eux, soit 5 207 acquisitions sur un total de 5 768.

Les déclarations anticipées de jeunes originaires du continent américain émanent à 94 % de jeunes Haïtiens (685 acquisitions sur un total de 928).

Les catégories socioprofessionnelles des nouveaux Français par décret

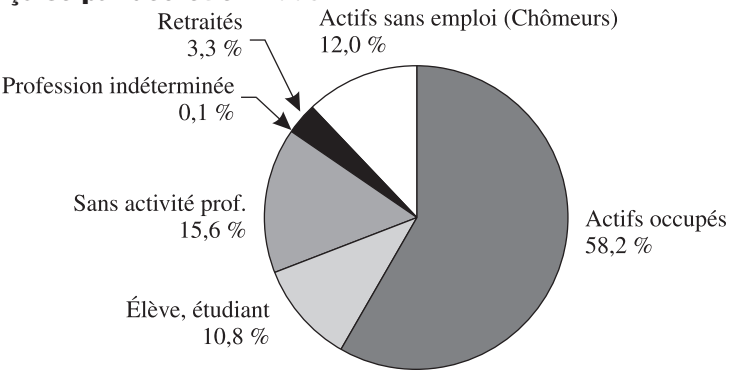
Seules les données enregistrées lors de l'instruction des dossiers de naturalisation permettent d'analyser certaines données, sur les qualifications professionnelles notamment, des acquérants par décret.

Plus de 70 % des nouveaux Français par décret sont « actifs » (48 285). Notons la baisse de 1 % de la proportion des actifs « occupés » et la très légère augmentation de 0,8 % de celle des demandeurs d'emploi. Le taux de chômage des nouveaux acquérants se situe ainsi autour de 17 % (contre près de 16 % en 2004 pour un taux de chômage global français de près de 10 % [1]).

Parmi les acquérants inactifs (20 409), on comptabilise près de 11 % d'élèves et d'étudiants (7 382), proportion équivalente à celle de 2003 et 2004.

La part des retraités compte pour un peu plus de 3 % des nouveaux acquérants.

Graphique 11 : **Répartition selon l'activité des acquérants de la nationalité française par décret en 2006**



Source : Rapport de la sous-direction des naturalisations 2005, p. 50.

La répartition socioprofessionnelle selon la nationalité d'origine

Les taux moyens d'actifs et de chômage varient selon les nationalités d'origine. Ainsi, si pour les quinze premières nationalités d'origine des acquérants par décret, le taux moyen d'actifs est de 69,5 %, les Portugais (cinquième nationalité) sont actifs à 83 %, les Libanais (quinzième nationalité) et les Tunisiens (troisième nationalité) à près de 79 %, les Sri Lankais (septième nationalité) à 77 %, les Maghrébins entre 66 et 67 %.

Parallèlement, le taux de chômage fait apparaître des variations selon les nationalités d'origine. Alors qu'il est de 18 % pour les quinze premières nationalités, celui des Turcs (quatrième nationalité) s'élève à 22 %, celui des Maghrébins à 18,9 %, celui des Portugais et Libanais à 7 %.

1. Source : INSEE.

En ce qui concerne les inactifs, le pourcentage moyen d'élèves et d'étudiants est de 10 % pour les quinze premières nationalités d'origine des acquérants par décret, avec des écarts importants. Ainsi, les étudiants d'origine portugaise ne représentent que 5 % des acquérants de cette nationalité. À l'inverse, le pourcentage d'étudiants marocains est de 12 %, celui des ressortissants de République démocratique du Congo de près de 16 % et celui des Camerounais de 20 %.

La répartition socioprofessionnelle selon le sexe

La disparité existant entre hommes et femmes sur le plan socioprofessionnel (80 % des hommes sont actifs contre 60 % des femmes [1]) se double de disparités selon les nationalités d'origine. Pour certaines nationalités, les femmes présentent parfois des taux d'activité supérieurs à la moyenne nationale (près de 64 %) : c'est le cas notamment des acquérantes originaires de Côte d'Ivoire et du Portugal qui sont actives pour 79 % d'entre elles. À l'inverse, les Turques (près de 58 %), les Marocaines (53 %) et les Tunisiennes (50 %) sont moins actives.

Le taux de chômage global, quasiment stable par rapport à 2004, est de 13 % pour les hommes et de 22 % pour les femmes [2]. Les femmes d'origine turque (34 %), marocaine (26 %) et cambodgienne (24 %) sont les plus concernées par le chômage.

La tendance à la hausse du nombre d'acquérantes poursuivant des études se confirme : elles représentent 57 % du nombre total d'étudiants (contre 55,5 % en 2004). En moyenne, près de 12 % des femmes naturalisées sont étudiantes contre 9 % pour les hommes.

Quant aux acquérants sans activité professionnelle, les femmes sont concernées pour 25,5 % d'entre elles, contre 5 % des hommes. Les femmes originaires de Tunisie sont les plus représentées dans cette catégorie (38,5 %), celles qui le sont le moins sont originaires de Côte d'Ivoire et du Cameroun (9 %). On constate en revanche une absence de différence notable quant au taux d'inactifs selon les nationalités d'origine pour les hommes ; de 1 % pour les Sénégalais à 6 % pour les Algériens.

Les retraités sont majoritairement des hommes (80 %).

Les professions des « actifs occupés »

Trois catégories principales regroupent les acquérants par décret, catégories stables par rapport à 2004 :
– les ouvriers qualifiés, 25 % ;
– les ouvriers non qualifiés, 20 % ;
– les employés (commerce, administration, service aux particuliers), 11 %.

On compte également près de 6 % d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise et un peu plus de 5 % de cadres et ingénieurs.

1. Moyenne nationale d'activité des femmes : 63,8 %, source INSEE.

2. Pour une moyenne nationale de 9 % pour les hommes et 10,8 % pour les femmes en 2005, source INSEE.

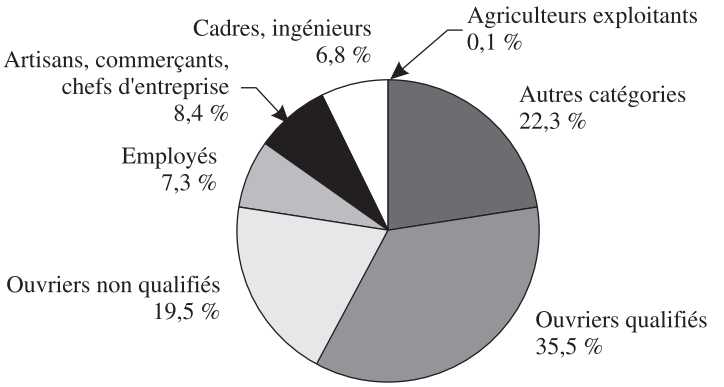
Notons également l'augmentation du nombre d'actifs dans le domaine de la santé (internes, assistants, attachés, praticiens hospitaliers, dentistes...), de 1 % en 2004 à 1,7 % en 2005, soit 679 personnes.

La part des hommes parmi les actifs occupés reste prépondérante (près de 58 %) mais on observe des différences selon les professions. Comme pour le reste de la société française, les femmes sont plus nombreuses dans les secteurs des « services aux particuliers » (81 %), des employés administratifs (77 %) et de commerce (59 %).

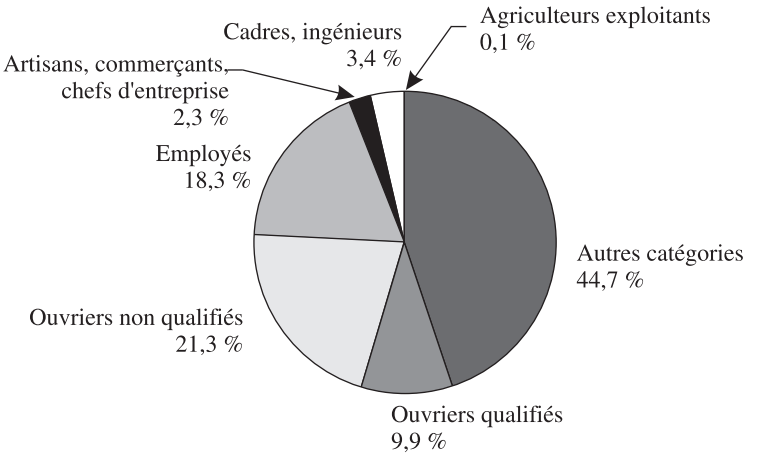
À l'inverse, les hommes sont majoritaires parmi les artisans (92 %), les techniciens (87 %), les ouvriers qualifiés (84 %), les ingénieurs (81 %) et dans les professions libérales, intellectuelles et artistiques (70 %).

Graphique 12 : **Principales catégories socioprofessionnelles réparties selon le sexe des acquérants actifs par décret en 2005**

Hommes



Femmes

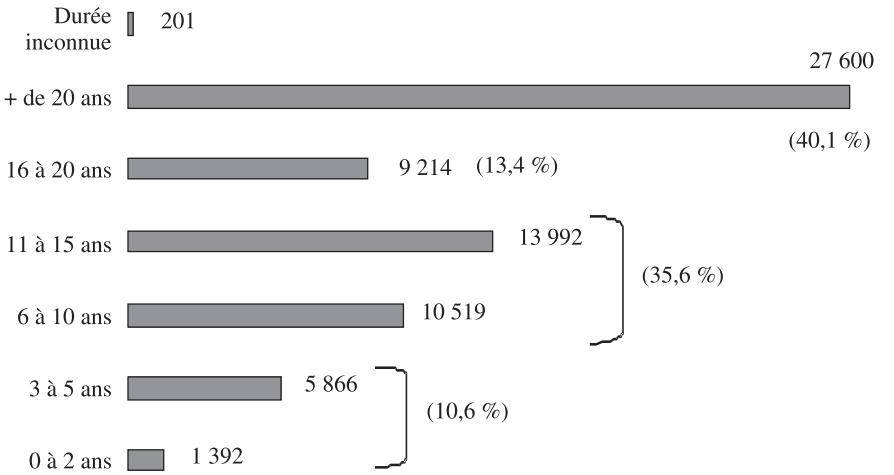


Source : Rapport annuel de la sous-direction des naturalisations 2005, p. 54.

La durée de séjour des nouveaux acquérants par décret

Lorsqu'on observe la date d'entrée en France des acquérants et la date du décret de naturalisation ou de réintégration, on observe un étalement important des rythmes d'acquisition de la nationalité française. En 2005, toutes nationalités confondues, la durée moyenne de résidence, à la date de l'acquisition de la nationalité française, est de quinze ans et sept mois. On observe une baisse régulière de cette durée : elle était de dix-sept ans en 2003 et de seize ans en 2004.

Graphique 13 : **Durée de résidence en France des personnes ayant acquis la nationalité française par décret en 2005** (non compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)



Source : Rapport de la sous-direction des naturalisations 2005, p. 56.

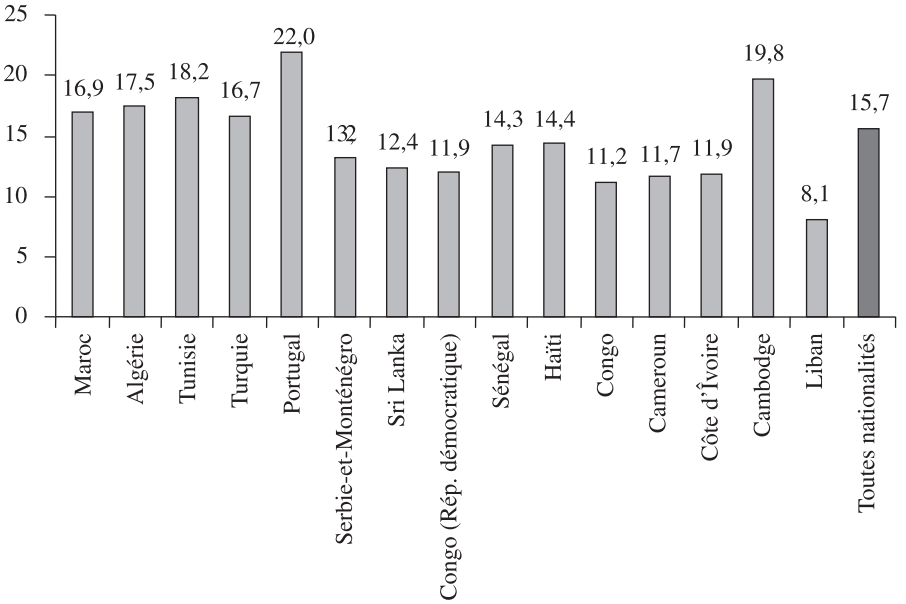
En 2005, les personnes qui ont acquis la nationalité française entre un et vingt ans de résidence représentent près de 60 % des acquérants.

Pour 40 % des acquérants, la durée de résidence en France est supérieure à vingt ans. Cette proportion importante renvoie à la persistance chez de nombreux étrangers d'un sentiment d'attachement au pays d'origine et au projet du retour au pays.

Le groupe d'acquérants dont la durée de résidence est de six à quinze ans constitue près de 36 % des acquérants.

La part des acquérants obtenant la nationalité française avant six ans de séjour ne cesse d'augmenter ces dernières années (6 % en 2003, 8 % en 2004, et 11 % en 2005), confirmant une légère tendance à l'accélération des rythmes de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française chez les postulants qui peuvent se prévaloir de l'exonération ou d'une réduction du stage de cinq ans.

Graphique 14 : **Durée moyenne de résidence en France pour les quinze premières nationalités antérieures des personnes ayant acquis la nationalité française par décret en 2005** (non compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)



Source : Rapport annuel de la sous-direction des naturalisations 2005, p. 58.

Pour les quinze premières nationalités, on observe des différences importantes dans la démarche d'acquisition selon la nationalité d'origine. Ainsi, les acquérants de nationalité libanaise ont une durée de résidence presque deux fois moins longue que la durée moyenne globale. Par ailleurs, les ressortissants de nationalité congolaise et de République démocratique du Congo, camerounaise et ivoirienne connaissent une durée de résidence inférieure à douze ans avant l'acquisition de nationalité française. À l'opposé, les Cambodgiens et les Portugais acquièrent la nationalité française après un délai de résidence entre vingt et vingt-deux ans. Enfin, si la durée de résidence des ressortissants du Maghreb a tendance à diminuer, mais elle reste supérieure à la moyenne.

La comparaison de la durée moyenne de résidence entre les hommes et les femmes pour les quinze premières nationalités permet de constater que les candidates à naturalisation et à la réintégration effectuent leur démarche un peu plus tôt que les hommes : la durée moyenne de séjour est de seize ans et deux mois pour les femmes contre dix-sept ans et deux mois pour les hommes. Cet écart est stable par rapport à 2004 et 2003. On constate par ailleurs une homogénéité de cet écart par rapport aux nationalités d'origine.

Le logement des étrangers et des immigrés

Enquête nationale Logement 2002, contribution de Madame Catherine ROY, membre du Groupe statistique de l'OSII.

Les chiffres présentés dans ce chapitre sont, pour l'essentiel, issus de l'enquête nationale Logement de 2002. Cette enquête concerne la condition des ménages et leur logement dans un logement ordinaire [1]. Les critères d'analyse sont nombreux et permettent d'aborder des thèmes tels que les caractéristiques physiques du logement, sa qualité, les modalités juridiques d'occupation, l'accès au logement, les ressources des ménages, le patrimoine, la mobilité et l'opinion des ménages.

L'enquête INSEE 2001-2002, cofinancée par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, la Direction des affaires économiques et internationales, l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat et le CEREM porte sur un échantillon de 45 000 logements de la région Île-de-France avec une extension régionale dans le Nord-Pas-de-Calais.

La définition du ménage s'appuie sur la convention « ménage = ensemble de personnes partageant le même logement ». La personne de référence est celle qui se déclare chef du ménage.

Les ménages étrangers de l'enquête sont ceux dont la personne de référence est étrangère. Les personnes de référence immigrées sont celles qui sont nées étrangères à l'étranger.

Tableau 49 : **Répartition des ménages selon la nationalité de la personne de référence**

		2002 (en milliers)	1996 (en milliers)	Évolution 2002/1996 (en %)	2002 (en %)	1996 (en %)
1	Français de naissance	22 083	21 159	4,4	**90,0**	**91,0**
2	**Français par naturalisation, mariage, option**	**994**	**801**	**24,1**	**4,0**	**3,4**
2.1	Né en France	87	124	-29,8	0,4	0,5
2.2	Né à l'étranger	906	677	33,8	3,7	3,0
3	**Étranger**	**1 448**	**1 326**	**9,2**	**5,9**	**5,7**
3.1	Né en France	26	35	-25,7	0,1	0,1
3.2	Né à l'étranger	1 422	1 292	10,1	5,8	5,5
	Total	**24 525**	**23 286**	**5,3**	**100,0**	**100,0**
(2.2) +(3.2)	***Dont sous-total immigrés***	***2 328***	***1 969***	***18,2***	***5,8***	***5,5***

Source : ENL, DGUHC.

Le nombre de ménages étrangers est en hausse par rapport à 1996. Ils sont, en effet, 1,4 million contre 1,3 million en 1996. Les ménages immigrés sont 2,3 millions contre 2 millions en 1996. Le nombre des immigrés progresse davantage que celui des étrangers.

1. Hors logements collectifs (casernes, maisons de retraite, couvents, prisons....) et habitations mobiles.

En nombre de personnes et non pas de ménages, les étrangers sont 2,7 millions et les immigrés de plus de 15 ans, 4,2 millions.

Tableau 50 : **Nationalité des plus de 15 ans selon la nationalité**

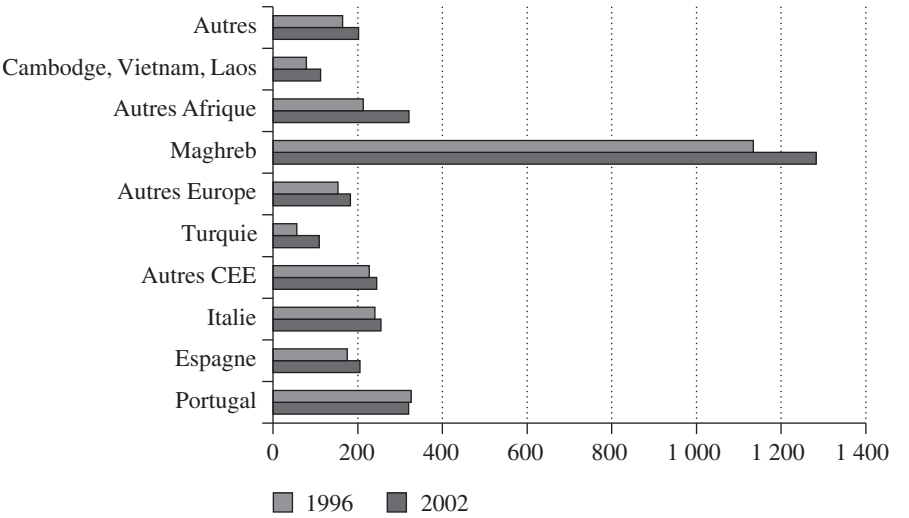
	En milliers	En %
Français de naissance	**42 781**	**90**
Français par naturalisation, mariage, option	**1 752**	**3,7**
Né en France	204	0,4
Né à l'étranger	1 548	3,3
Étranger	**2 718**	**5,7**
Né en France	79	1,7
Né à l'étranger	2 639	5,6
Total	**47251**	**100**

Source : ENL, DGUHC.

Parmi les étrangers, notons que 41 % appartiennent à l'Union européenne (à quinze) ; ce pourcentage est en diminution sur la période 1996-2001. Les autres pays européens représentent 11 % des ménages étrangers, la moitié étant représentée par les ménages de nationalité turque.

Les ménages provenant des pays du Maghreb et du reste de l'Afrique représentent un peu moins de la moitié des étrangers et sont en progression sur cette même période. Les évolutions semblent se poursuivre sur la période 2004-2005.

Graphique 15 : **Pays de naissance des ménages en 1996 et 2002**



Source : ENL.

Des ménages dans les grandes villes et en centre-ville

Au regard de la taille des villes, la présence des ménages étrangers et immigrés est beaucoup plus forte dans les grandes villes : en effet, 59 % des

Français par acquisition et 63 % des étrangers vivent dans des unités urbaines supérieures à 200 000 habitants contre 38 % des Français de naissance. Les étrangers et immigrés représentent respectivement 7,6 % et 12,2 % des ménages dans les espaces urbains supérieurs à 1 million d'habitants.

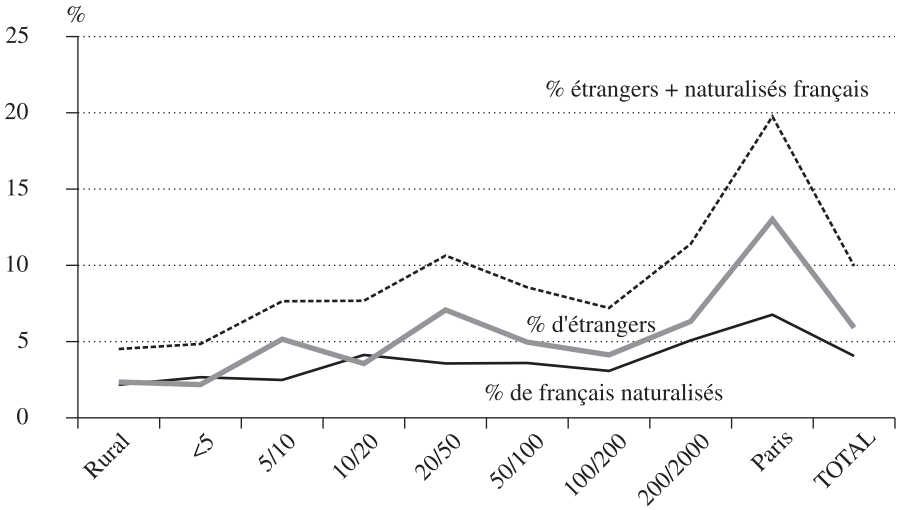
Près des deux tiers de la population immigrée (65 %), qui équivaut ici au nombre d'étrangers et de Français par acquisition, vit dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Tableau 51 : **Répartition de la population par tranche d'unité urbaine au recensement de la population de 1999** (en milliers)

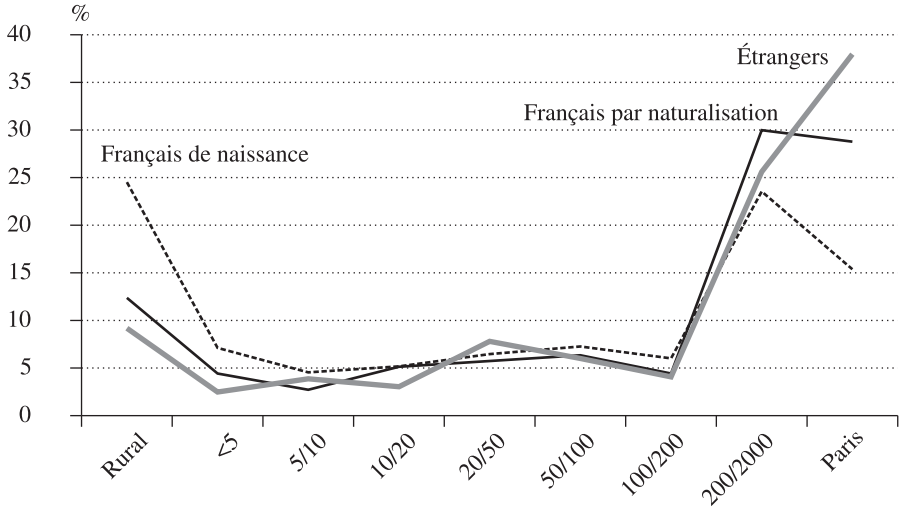
	Rural	<5	5-10	10-20	20-50	50-100	100-200	200-2000	Paris	Total
Français de naissance	5 414	1 571	1 003	1 143	1 427	1 604	1 328	5 199	3 394	22 083
Français par naturalisation, mariage, option	123	44	27	51	57	63	44	298	286	994
Étrangers	133	36	56	44	113	87	59	371	550	1 449
Dont par pays de naissance										
UE (15)	98	16	31	23	47	39	20	142	*176*	*592*
Autres Europe	*20*	*11*	*9*	*2*	*19*	*13*	*8*	*37*	*40*	*158*
Maroc, Algérie, Tunisie	*9*	*8*	*16*	*17*	*43*	*25*	*24*	*133*	*180*	*456*
Autres étrangers	*6*	*1*	*0*	*2*	*4*	*10*	*7*	*59*	*154*	*243*
Total	**5 670**	**1 652**	**1 086**	**1 238**	**1 598**	**1 753**	**1 430**	**5 867**	**4 230**	**24 525**
% Français naturalisés	**2,2**	**2,7**	**2,5**	**4,1**	**3,6**	**3,6**	**3,1**	**5,1**	**6,8**	**4,1**
% étrangers	**2,3**	**2,2**	**5,2**	**3,6**	**7,1**	**5,0**	**4,1**	**6,3**	**13,0**	**5,9**
% étrangers + naturalisés français	**4,5**	**4,8**	**7,6**	**7,7**	**10,6**	**8,6**	**7,2**	**11,4**	**19,8**	**10,0**

Les graphiques suivants illustrent les grandes concentrations des habitants selon les différentes populations. On observe que l'unité urbaine de Paris regroupe 20 % d'immigrés.

Graphique 16 : **Concentration des habitants selon les différentes populations**

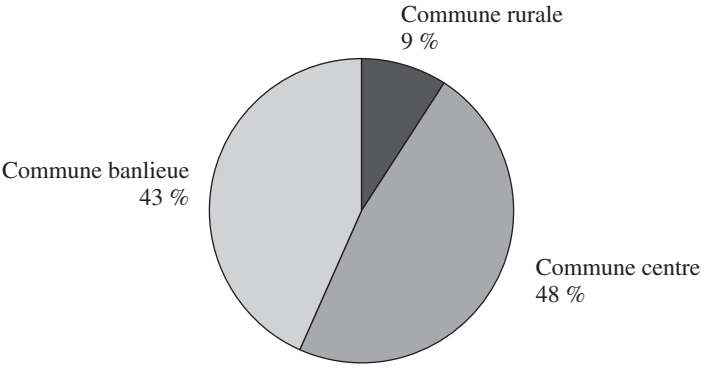


Graphique 17 : **Concentration des habitants selon les différentes populations**



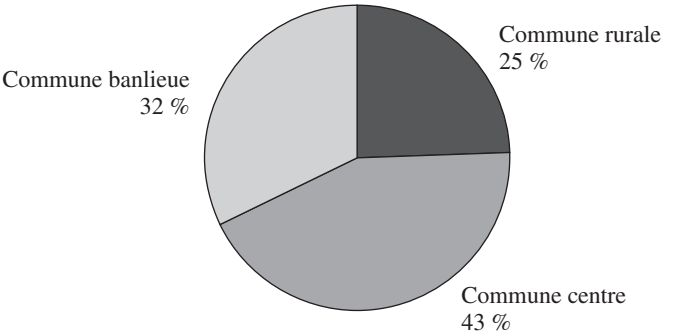
Quant à la répartition des ménages selon l'indicateur de ville-centre [1] de la résidence de la personne de référence, on observe que les populations étrangères résident davantage que les autres populations dans les villes-centres. Il convient de préciser que les loyers y sont élevés et les logements offerts, petits. Les banlieues regroupent, parmi leurs résidents, une part importante des populations françaises par acquisition.

Graphique 18 : **Étrangers**

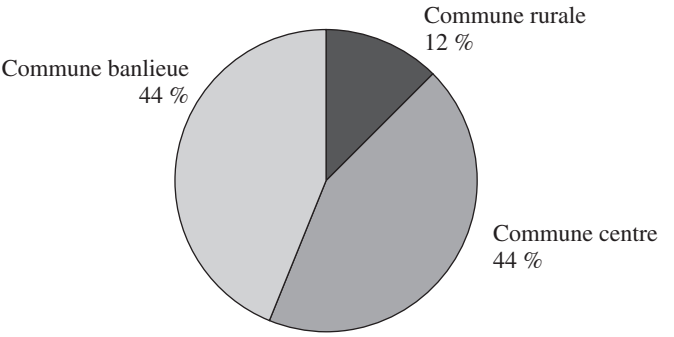


1. Une ville-centre d'unité urbaine multicommunale (ou d'agglomération multicommunale) est définie comme suit : si une commune abrite plus de 50 % de la population de l'unité urbaine, elle est seule ville-centre ; sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50 % de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'agglomération multicommunale.

Graphique 19 : **Nationalité française de naissance**



Graphique 20 : **Nationalité française par acquisition**



La ventilation par zone d'études et d'aménagement du territoire confirme la prédominance de l'Île-de-France. Cette région regroupe 38 % des Français par naturalisation et 48 % des étrangers. La pression démographique, qui se traduit par une forte demande de logements, ne peut que s'amplifier dans cette région.

En Île-de-France, vivent 70 % des Africains non maghrébins et 50 % des Maghrébins. Les nationalités européennes y sont moins représentées, relativement au total des étrangers, alors qu'elles ne sont pas négligeables dans l'ouest et le sud-ouest de la France. Quatre immigrés sur dix vivent en Île-de-France. La Méditerranée et l'est de la France regroupent, elles aussi, un nombre important de ménages étrangers et immigrés.

Tableau 52 : **Répartition de la personne de référence du ménage (PR) par région selon la nationalité**

	Française (nais.)	Française (nat.)	Portugaise	Espagnole	Italienne	Autre CEE	Turque	Autre Europe	Maghreb	Autre Afrique	Asie se	Autre	Total
Île-de-France	7 162	383	157	24	22	35	23	32	222	92	14	59	**8 224**
Bassin parisien	666	14	7	4	1			5	11	1			**708**
Nord	1 413	53	5	2	8	6	0	4	25	4	0	2	**1 524**
Est	1 898	92	13	6	24	19	20	8	35	4		5	**2 123**
Ouest	3 172	34	7	2	2	14	2	1	7	4	1	5	**3 252**
Sud-ouest	2 476	121	22	17	5	14	3	6	19	6	2	5	**2 695**
Centre-est	2 458	112	33	10	18	23	22	14	66	12	1	5	**2 776**
Méditerranée	2 838	183	14	23	26	28	7	10	72	13	1	7	**3 223**
Total	**22 083**	**994**	**258**	**88**	**106**	**139**	**78**	**79**	**456**	**136**	**20**	**88**	**24 525**

Le département de Seine-Saint-Denis compte 538 000 ménages. Sur ce total, on compte 151 000 immigrés, soit 30 % de la population.

Propriété d'une résidence à l'étranger des ménages étrangers

Les étrangers sont relativement nombreux à posséder une résidence dans leur pays d'origine, notamment les Portugais, mais aussi les Maghrébins et les Turcs.

Le logement dans le pays d'origine peut être motivé par la perspective d'un retour définitif ou par des séjours de vacances. Une enquête de la CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse), reprise par une étude du Crédit foncier « Demande de logements : la réalité du choc sociologique » précise que, en 2003, « une partie significative des immigrés originaires du Maghreb a réalisé un projet immobilier au Maghreb : 28 % des Algériens, 34 % des Tunisiens et 35 % des Marocains ».

Tableau 53 : **Ménages possédant une résidence à l'étranger**

	Possession d'un logement à l'étranger	
	En milliers	*En %*
Française (nais)	63	0,2
Française (nat.)	42	4,2
Portugal	75	29
Espagne	11	12,5
Italie	11	10,4
Autre UE	16	11,5
Turquie	16	20,5
Autre Europe	13	16,4
Maghreb	97	21,3
Autre Afrique	15	11
Asie	1	0,5
Autres	7	0,8
Total	**368**	**1,5**

Source : ENL, DGUHC.

Les durées de trajet domicile-travail

L'analyse de la durée du trajet domicile-travail indique que les trajets de plus d'une heure touchent particulièrement les personnes d'origine africaine.

Tableau 54 : **Durée du trajet domicile-travail de la PR selon la nationalité** (en minutes)

	<15	**15-29**	**30-44**	**45-59**	**60-89**	**>90**	**Pas de déplace-ment**	**Total**
Française (nais.)	3873	3455	1568	649	516	163	209	**10432**
Française (nat.)	113	108	70	35	28	14	7	**374**
Portugal	47	39	19	7	12	7	2	**132**
Espagne	11	10	3	1	2			**27**
Italie	4	6	5	2	1		1	**19**
Autre CEE	16	13	16	6	5	1	1	**57**
Turquie	13	14	2	3	1	2	1	**37**
Autre Europe	7	8	7	3	4		2	**31**
Maghreb	57	60	32	14	25	6	1	**197**
Autre Afrique	9	12	12	12	10	6	3	**65**
Asie	0	4	3	2	1	1		**11**
Autres	10	10	11	4	1	2	2	**39**

Des ménages étrangers surtout en immeubles collectifs

Si 98 % des ménages dont la personne de référence est étrangère sont logés en immeubles collectifs ou en maisons individuelles (même proportion pour l'ensemble des ménages), ils sont plus souvent logés en collectif que les Français (67 % contre 40 % pour ceux dont la personne de référence est française) qu'en individuel (31 % contre 57 %), ce qui reflète la différence des statuts d'occupation.

Tableau 55 : **Répartition de la population par type de logement** (en %)

	Maison individuelle	Immeuble collectif	Autre	Total
Française	58	40	2	100
Immigrée	32	66	2	100

Source : ENL.

Les ménages dont la personne de référence est étrangère sont surreprésentés dans les logements ne comportant qu'une seule pièce et dans les hôtels (avec une probabilité, respectivement, de deux fois et quatre fois supérieure à celle de l'ensemble des ménages).

La surreprésentation dans le secteur social

La ventilation des ménages selon le statut de propriété montre clairement que les populations immigrées sont plus souvent locataires, en particulier dans le secteur social. Toutefois, le pourcentage des ménages immigrés proprié-

taires dans le secteur social est supérieur à celui des ménages immigrés. Ceci est principalement le fait des ménages nés étrangers à l'étranger et devenus français par naturalisation. On note, par ailleurs, que les ménages mixtes (dont une des personnes est étrangère et l'autre française) ont un statut d'occupation très proche de celui des Français de naissance.

Tableau 56 : **Ventilation des ménages selon le statut d'occupation** (en %)

	Ensemble des ménages	Ménages non immigrés	Ménages mixtes	Ménages immigrés
Propriétaires	**56**	**57**	**55**	**35**
Non-accédants	35	36	29	20
Accédants	21	21	26	15
Locataires	**38**	**37**	**40**	**56**
Social	17	16	23	32
Privé	21	21	17	24
Autres statuts	6	6	5	9
Ensemble	100	100	100	100

Source : INSEE, ENL2001/2.

Si on ne tient compte que des étrangers, la part du statut d'occupation social est beaucoup plus forte. Le taux de propriétaire chez les ménages dont la personne de référence est étrangère est de 40 % inférieure à celui de l'ensemble des ménages. *A contrario*, ils sont deux fois plus souvent locataires dans le secteur social (un tiers des ménages contre 17 % pour l'ensemble de la population).

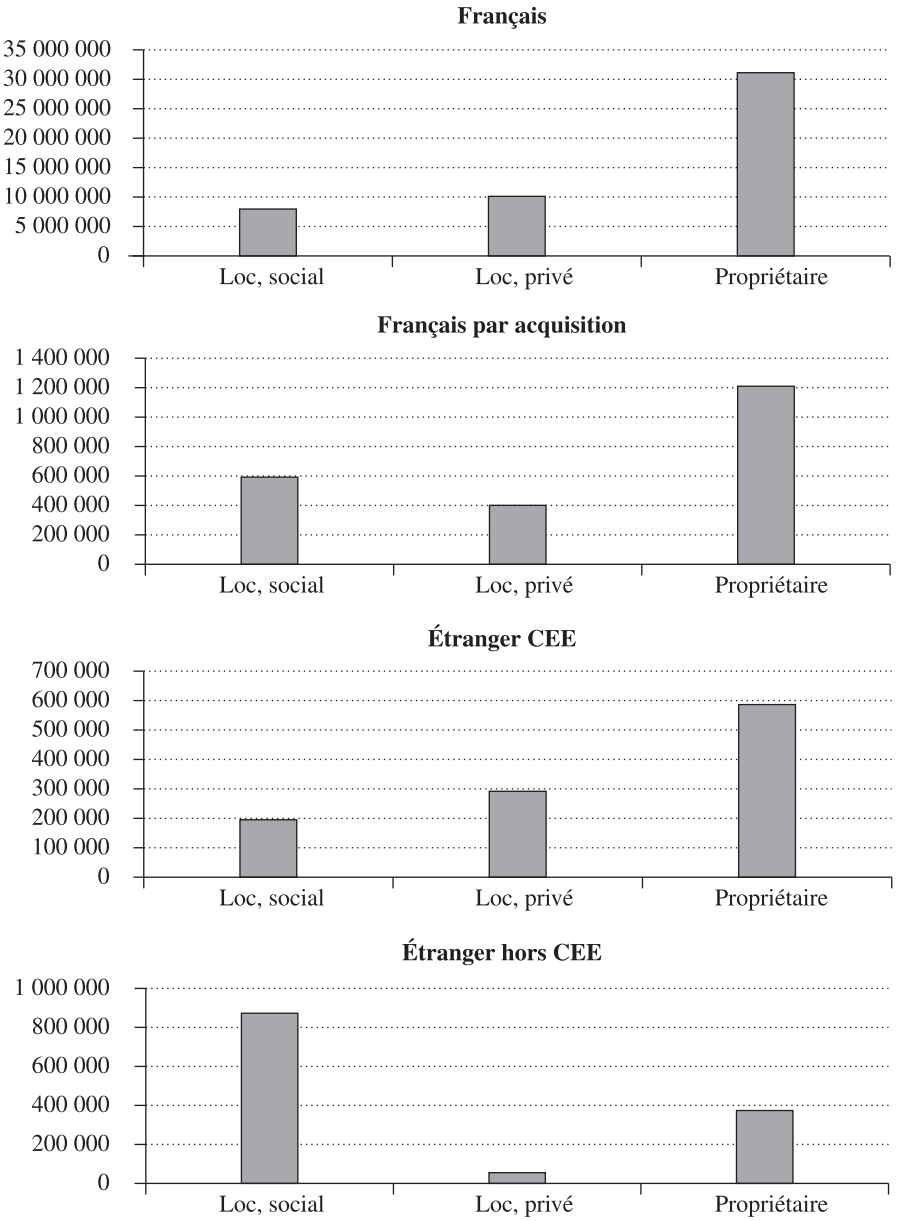
Tableau 57 : **Ventilation des ménages par statut d'occupation et secteur du logement**

	Propriétaire	Locataire social	Locataire privé	Autre locataire	Autre	**Total**
Française (nais.)	12 745	3 497	4 540	329	972	**22 083**
Française (acquisition)	510	246	173	8	56	**994**
UE	309	107	119	12	44	**592**
Turquie et autres pays Europe	44	53	49	5	7	158
Tunisie, Maroc, Algérie	76	250	99	19	12	456
Autres Afrique	12	63	46	9	6	136
Autres pays	28	14	49	15	2	108
Total	**13 724**	**4 231**	**5 075**	**396**	**1 099**	**24 525**

Source : ENL.

L'analyse par individu renforce le positionnement des étrangers dans le social.

Graphique 21 : **Individus par statut d'occupation**



Le tableau suivant précise une nette surreprésentation d'hébergés, logés en meublé, hôtel et en sous-location et une sous-représentation des fermiers

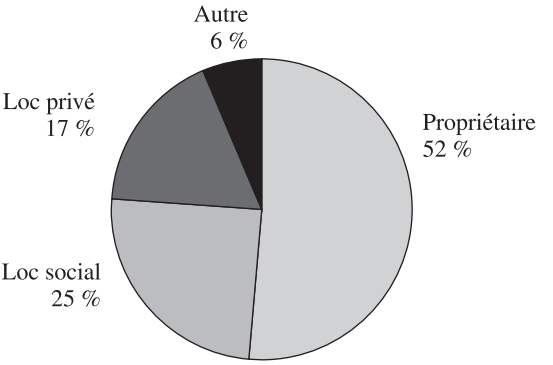
Tableau 58 : **Pourcentage des ménages selon le statut** (en %)

	Propriétaire	Locataire social	Locataire secteur privé	Meublé, hôtel, Ss location	Fermier	Logés gratuitement	Total
Français	96,6	88,5	92,9	85	96,1	93,4	93,9
Étrangers	3,4	11,5	7,1	15,0	3,9	6,6	5,9
Total	100	100	100	100	100	100	100

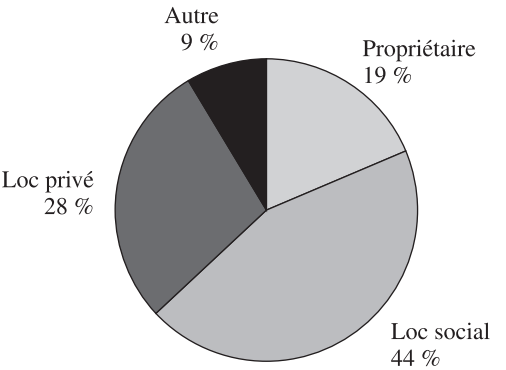
Si on représente la répartition de la population française par naturalisation ainsi que la population étrangère hors UE sur la période 1996-2002, on observe que le taux de propriétaires est devenu supérieur à 52 % alors que celui de la population française de naissance est de 57,5 %.

Pour ce qui concerne les étrangers hors UE, un quart de la population est devenu propriétaire.

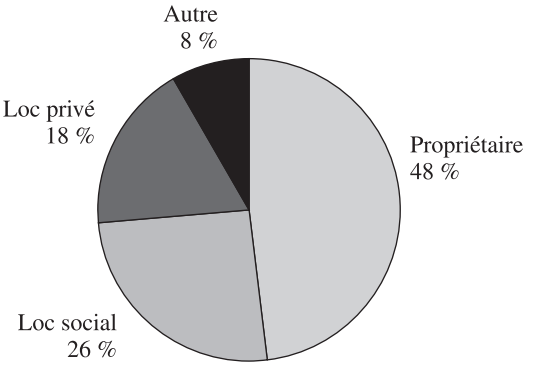
Graphique 22 : **Français par naturalisation (2002)**



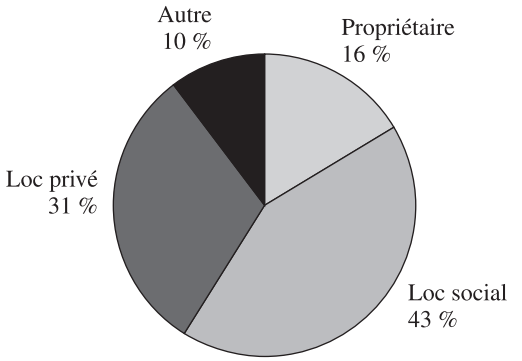
Graphique 23 : **Étrangers hors CEE (2002)**



Graphique 24 : **Français par naturalisation (1996)**



Graphique 25 : **Étrangers hors CEE (1996)**



Une analyse plus fine du statut d'occupation, par groupe de nationalités, fait apparaître que les ménages dont la personne de référence est originaire du Maghreb ou d'un autre pays africain sont trois fois plus souvent locataires dans le secteur social que l'ensemble des ménages, et ceux dont la personne de référence est originaire d'Europe, hors UE, deux fois plus.

Tableau 59 : **Logement social par type de nationalité**

	Ménages dans le secteur social	Part des nationalités dans secteur social (en %)	Part des nationalités tous secteurs (en %)
Français *Dont naturalisation, option, mariage*	3 741 098 *246* 287	88 *5,8*	94 *4*
UE	106 945	2,5	2,4
Autres Europe	52 861	1,2	0,6
Algérie, Tunisie, Maroc	249 843	5,9	1,8
Autre Afrique	63 008	1,5	0,5
Cambodge, Vietnam, Laos	7 441	0,2	0
Autres ou apatrides	14 221	0,3	0,3
Total	**4 227 976**	**100**	**100**

Les demandes de HLM s'élèvent à un peu plus d'un million. Elles sont formulées à 18 % par des étrangers et à 8 % par des étrangers devenus français. Un quart des demandes de plus de trois ans émane de ménages étrangers.

Tableau 60 : **Demandes de HLM**

	Demande < à 3 ans	Demande > à 3 ans	Total
Français	693 727	75 240	**768 967**
Devenus français	63 376	20 266	**83 642**
Étrangers	159 155	30 339	**189 494**
Total	**916 258**	**125 845**	**1 042 103**

Surreprésentation des ménages de grande taille

Les tableaux font apparaître que les ménages dont la personne de référence est de nationalité étrangère hors UE sont de taille sensiblement supérieure à la moyenne.

Tableau 61 : **Ventilation des ménages selon la taille et la nationalité** (en %)

	1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers. et plus	Total ménages
Française	31	33,2	15,1	13,9	5,2	1,6	100
Dont naturalisation, mariage, option	*29,4*	*28,5*	*15,1*	*13,3*	*9,4*	*5,1*	*100*
UE	20,9	32,6	18,7	20,9	5,1	1,7	100
Autres EUR (dont Turquie)	21,8	20,6	18,9	16,8	12,9	8,1	100
Maghreb	15,9	17,3	17	16,6	15,2	17,8	100
Afrique	23,9	12	16,2	14,9	16,9	15,9	100
Cambodge, Vietnam, Laos	16,7	10,3	3,9	12,9	38,5	18,6	100
Autres	26,8	30,8	20,1	13,1	8,3	0,7	100

Les ménages dont la personne de référence est étrangère sont sous-représentés au sein des ménages de une ou deux personnes (4 % de ces ménages contre 6 % du total), légèrement surreprésentés au sein des ménages de trois et quatre personnes (7,2 %). Ils sont fortement surreprésentés au sein des ménages de cinq personnes (11,6 % soit deux fois plus que dans l'ensemble des ménages) et surtout de six personnes et plus (26,4 %, soit plus de quatre fois plus) ;

La taille du ménage et la part des ménages de cinq personnes dépendent fortement de la nationalité de la personne de référence. Plus précisément, ce critère fait apparaître trois groupes de ménages :
– les ménages dont la personne de référence est française de naissance ou originaire d'un pays de l'UE ;
– les ménages dont la personne de référence est originaire de l'Europe moins l'UE ou de l'Afrique hors Maghreb, où les ménages de plus de cinq personnes sont nettement surreprésentés ;
– les ménages dont la personne de référence est originaire du Maghreb ou a acquis la nationalité française occupent une place intermédiaire.

La surreprésentation des grandes familles d'origine étrangère est la plus forte dans le secteur social.

La part des ménages étrangers par statut d'occupation et par nombre de personnes dans le ménage croît avec celui-ci, mais de façon plus importante dans le secteur social.

Tableau 62 : **Ventilation des ménages étrangers selon le statut du logement et la taille du ménage** (en %)

	1 pers.	2 pers.	**3 pers.**	**4 pers.**	**5 pers.**	**6 pers. et plus**
Locataire social	4,9	7,2	12,6	15,3	26,0	42,4
Locataire privé	5	7	9	11	15,5	25
Propriétaire	2	3,5	4	4,7	5,7	4,7
Total	**3,9**	**4,3**	**6,9**	**7,4**	**11,6**	**26,4**

Comme le montre le tableau suivant, plus de 42 % des ménages de plus de six personnes, locataires dans le secteur social, ont une personne de référence de nationalité étrangère ; 58 % des ménages de 6 personnes et plus et 52 % des ménages de 5 personnes dont la personne de référence est de nationalité étrangère sont locataires dans le secteur social contre 33 % pour l'ensemble des ménages de cette taille. *A contrario*, les ménages étrangers d'une personne sont sous-représentés (23 % sont locataires du secteur social).

Tableau 63 : **Ménages dans le secteur social**

	1 pers.	**2 pers.**	**3 pers.**	**4 pers.**	**5 pers.**	**6 et plus.**	**Total ménages**
Française	1 268 699	977 798	627 863	531 201	233 125	102 412	3 741 098
Dont naturalisation, mariage, option	62 212	49 303	45 669	27 053	30 169	21 881	246 287
UE	22 829	30 600	21 578	20 961	9 092	1 885	106 945
Autres Europe	2 365	8 137	12 533	15 025	7 931	6 879	52 861
Maghreb	28 560	33 846	43 349	49 003	45 139	49 946	249 843
Afrique	9 137	2 967	10 363	9 175	15 573	15 793	63 008
Cambodge, Vietnam, Laos	1 185	0	780	955	3 517	1 004	7 441
Autres	2 011	697	2 044	1 242	786	0	6 780
Total	1 334 777	1 054 045	718 510	627 562	315 163	177 919	4 227 976

La situation est moins marquée quand on observe les autres statuts d'occupation, même si le secteur de location privé s'en approche et représente le cas intermédiaire.

L'analyse croisée statut d'occupation/taille du ménage/nationalité de la personne de référence fait apparaître la forte influence de la nationalité de la personne de référence sur le statut d'occupation, notamment pour les ménages de cinq personnes et plus. Alors que pour les ménages dont la personne de référence est Française, la part des propriétaires croît avec la taille du ménage, atteint un palier (66 %) pour les ménages de quatre et cinq personnes, puis décroît pour les ménages de six personnes et plus (53 %), pour ceux dont la personne de référence est étrangère, cette proportion atteint son maximum (40 %) pour les ménages de quatre personnes, puis décroît sensiblement pour les ménages de cinq et six personnes (respectivement à 29 % et 25 %).

La part des ménages locataires dans le secteur privé est élevée pour les ménages d'une personne (37 % si la personne de référence est étrangère, 29 % si elle est Française), décroît avec la taille du ménage (de 23 % à 14 % si la personne de référence est étrangère, de 17 % à 12 % si elle est française).

Les conditions de logement des étrangers

Les conditions de logement des immigrés, en comparaison des autres populations, sont satisfaisantes pour ce qui concerne le confort, mais non pour ce qui concerne le peuplement du logement, du fait de la plus grande taille des ménages et de la structure du parc de logements. L'accessibilité financière est mieux assurée dans le secteur social compte tenu des aides allouées par l'État.

Un confort relativement bien partagé entre nationalités

Le tableau suivant ventile les ménages dans les logements inconfortables selon la nationalité et le statut d'occupation. La comparaison des pourcentages de ménages vivant dans un logement inconfortable montre que, globalement, la situation est proche, que le ménage soit étranger ou français. C'est là le reflet d'un secteur social qui respecte les normes de confort (WC, sanitaires et chauffage central).

Tableau 64 : **Logements inconfortables selon la nationalité et le secteur de logement**

	Propriétaire	Secteur social	Secteur libre	Logés gratuit et autres	Total inconfort	Total % ménages en inconfort
Français de naissance et naturalisation, option, mariage	61,4	6,4	21,2	11	100	**9,3**
UE	46,3	9,8	29,2	14,6	100	**8,9**
Autres Europe	26,2	15,1	34,3	23,6	100	**9,8**
Algérie, Tunisie, Maroc	22,8	16,1	35,3	25,8	100	**13,5**
Autre Afrique	0	7,4	45,2	47,3	100	**8,5**
Cambodge, Vietnam, Laos	0	100	0	0	100	**4,8**
Autres ou apatrides	11,5	12,9	42,2	33,3	100	**8,4**
Total	**59,2**	**6,9**	**22,1**	**11,8**	**100**	**9,4**

Selon les nationalités, on observe qu'en moyenne, 9 % des ménages sont en situation d'inconfort. Deux groupes de population s'écartent de cette moyenne : les Cambodgiens, Vietnamiens, Laotiens, dont le pourcentage de ménages en situation d'inconfort est près de deux fois plus faible (4,5 %) et les Maghrébins dont les situations d'inconfort sont au contraire plus fréquentes (13,5 %).

Quand on tient compte du statut d'occupation, les résultats sont contrastés. Si la personne de référence est Française, l'inconfort concerne légèrement plus les propriétaires que les locataires du secteur libre (10 % contre 9,7 %), alors que pour les ménages dont la personne de référence est étrangère, l'inconfort est d'abord le fait du secteur locatif libre (14 % contre 9,3 % pour les propriétaires).

Un surpeuplement accentué pour nombre de ménages immigrés et surtout étrangers

L'INSEE calcule le nombre de pièces nécessaires en comptant une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans et plus ; pour les célibataires de moins de 19 ans, on compte une pièce pour deux personnes si elles sont de même sexe, sinon une par enfant. Les degrés de sous ou surpeuplement se calculent en ajoutant ou retranchant une pièce.

Le surpeuplement avec un manque de plus de deux pièces touche un ménage immigré sur dix. Ce fait est à mettre en relation avec la taille plus grande des ménages, la présence dans les grandes villes et une mobilité faible dans le parc social, notamment pour les T5 et plus, libérant ainsi peu de logements pour les nouveaux arrivants.

Tableau 65 : **Taille et peuplement des logements**

	Ménages non immigrés	Ménages mixtes	Ménages immigrés	Ensemble des ménages
Nombre moyen de personnes	2,3	3,2	2,9	2,4
Nombre moyen de pièces	4,0	4,1	3,5	4,0
Surface moyenne en m²	90,6	92,7	75,1	89,6
Surface moyenne par personne	39,2	29,3	26,1	37,5
Nombre moyen de pièces par personne	1,7	1,3	1,2	1,7
Sous-peuplement (en %)	74,9	65,2	41,4	72,0
Peuplement normal (en %)	20,1	24,4	30,2	21,0
Surpeuplement (en %)	5,0	10,4	28,4	7,0

Source : ENL.

L'indice de peuplement précise les données pour les populations analysées par nationalité.

Tableau 66 : **Indice de peuplement du logement par nationalité**

	Sous-peuplement très accentué	Sous-peuplement prononcé	Sous-peuplement modéré	Normal	Surpeuplement modéré	Surpeuplement accentué	Total
Nationalité française de naissance	4908	4644	5732	4873	1837	88	**22083**
Nationalité française par acquisition	159	183	254	256	111	30	**994**
UE	96	114	161	141	69	11	**592**
Turquie et autres pays Europe	16	13	34	51	41	4	**158**
Tunisie, Maroc, Algérie	11	36	81	137	139	52	**456**
Autres Afrique		3	17	50	44	22	**136**
Autres pays	5	10	14	35	33	11	**108**
Total	**5195**	**5002**	**6292**	**5543**	**2275**	**218**	**24525**

Les ménages dont la personne de référence est étrangère ont presque quatorze fois plus de chance d'être en situation de surpeuplement accentué que ceux dont la personne de référence est française, respectivement 6,9 % et 0,5 % des ménages.

Pour les propriétaires, le taux est à la fois plus faible et moins différent selon la nationalité de la personne de référence, entre 0,2 % et 2,4 %. En revanche, pour les locataires du secteur social et du secteur libre, la proportion des ménages dont la personne de référence est étrangère en situation de surpeuplement aggravé est relativement élevée, respectivement 8 % et 8,6 %, et nettement plus importante que pour ceux dont la personne de référence est française, respectivement 0,8 % et 1,1 %.

Au sein des ménages dont la personne de référence est étrangère, le pourcentage des ménages en situation de surpeuplement aggravé varie sensiblement selon la nationalité et ne reflète pas uniquement l'importance des « grands ménages » (cinq personnes et plus) : 1,8 % des ménages dont la personne de référence est originaire de l'UE (hors France) sont en état de surpeuplement aggravé alors que leur taille moyenne est analogue à celle des ménages dont la personne de référence est française, et 2,7 % des ménages dont la personne de référence est originaire d'Europe hors UE. En revanche, 11,5 % des ménages dont la personne de référence est originaire du Maghreb (alors que la taille moyenne de ces ménages est inférieure à celle des précédents), 16 % des ménages dont la personne de référence est originaire d'Afrique hors Maghreb.

Des taux d'effort bruts élevés, des taux nets les plus bas dans le secteur social

Le taux d'effort représente la part du coût du logement dans le revenu. D'après l'enquête, un ménage français sur dix et un ménage immigré sur quatre sont pauvres, le seuil de pauvreté étant défini comme la moitié de la médiane (le niveau de revenu partageant en deux les populations selon l'ordre croissant des revenus). Ce fait, combiné au coût du logement, détermine un taux d'effort important.

On observe, sur le tableau suivant, des résultats particulièrement contrastés selon les secteurs d'occupation du logement et les populations pour

ce qui concerne le premier quartile correspondant aux plus pauvres ou modestes ainsi qu'en ce qui concerne le troisième. Les populations mixtes sont clairement intermédiaires ou plus proches des populations françaises non immigrées.

Tableau 67 : **Part des propriétaires et locataires du secteur social selon le niveau de revenu**

Revenu/consommation	Propriétaires non immigrés	Propriétaires mixtes	Propriétaires immigrés	Secteur social Non immigrés	Secteur social Ménages mixtes	Secteur social Ménages immigrés
1er quartile (quart le plus pauvre)	41	35	23	23	39	42
2e quartile	54	52	40	20	25	29
3e quartile	62	61	49	14	23	22
4e quartile	71	70	66	7	8	8
Ensemble	58	55	35	16	23	32

Source : INSEE.

La répartition des ménages selon leur revenu et la nationalité indique une proportion plus importante de ménages étrangers classés comme pauvres ou modestes.

Si on pose par définition que les ménages pauvres et modestes appartiennent aux trois premiers déciles [1], on observe que l'on trouve moins de ménages français concernés que la moyenne, un peu plus pour les ménages appartenant à l'Union européenne, 38 % des étrangers ayant obtenu la nationalité française et 50 % des ménages étrangers hors UE.

Tableau 68 : **Ménages selon le revenu annuel total en déciles selon les nationalités** (en % pour les trois premiers déciles)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	**Total**
Français	2 109 353 9,5 %	2 147 327 9,7 %	2 104 288 9,5 %	2 115 814	2 204 673	2 201 583	2 246 448	2 285 585	2 280 580	2 272 991	**22 068 612 100 %**
Devenus français	123 853 12,4 %	126 805 12,7 %	129 019 12,9 %	98 959	92 621	98 825	79 820	75 596	82 739	84 693	**992 930 100 %**
CEE	65 864 11,1 %	65 531 11,1 %	59 107 10 %	45 733	56 837	63 590	72 071	57 525	52 326	52640	**591 224 100 %**
Autres Europe	21 743 13,8 %	17 313 10,9 %	23 926 15,2 %	24 867	17 018	16 792	10 774	5 418	9 423	10 220	**157 494 100 %**
Maghreb	67 469 14,8 %	79 107 17,3 %	77 649 17,0 %	58 596	47 662	43 325	33 062	22 595	11 598	14 335	**455 598 100 %**
Afrique	25 130 18,5 %	17 349 12,7 %	23 571 17,3 %	15 362	12 199	16 906	6 876	5 570	9 130	3 674	**135 767 100 %**
Asie	4 301 21,6 %	1 093 5,4 %	943 4,7 %	3 265	2 632	2 813	2 644	1 659		560	**19 910 100 %**
Autres	15 790 18 %	13 251 15,1 %	11 548 13,1 %	9 668	4 873	5 903	6 447	1 713	6 607	11 877	**87 677 100 %**
Total	2 433 503 10 %	2 467 776 10 %	2 430 051 10 %	2 472 264	2 438 515	2 449 737	2 458 142	2 455 661	2 452 403	2 451 160	**24 509 212 100 %**

Source : INSEE ENL, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC).

1. Les déciles d'une variable sont les valeurs-seuils de cette variable qui, lorsque l'on ordonne la population selon les valeurs de la variable, la partitionnent en dix sous-populations de taille égale.

Les aides au logement bénéficient à 74,4 % et 76,7 % des ménages, quelle que soit la nationalité.

On observe des chiffres voisins pour le premier quartile quelle que soit la nationalité. En revanche, les aides allant aux populations étrangères restent importantes et beaucoup plus élevées en terme de pourcentage pour les revenus plus importants.

Tableau 69 : **Part des ménages bénéficiant d'une aide au logement selon les revenus**

	Ensemble des ménages	Ménages non immigrés	Ménages mixtes	Ménages immigrés
1er quartile	76,4	76,7	74,4	75,5
2e quartile	37,7	37,6	31,4	42
3e quartile	7,4	7,2	10,1	8,5
4e quartile	1,8	1,5	3,1	7,8
Ensemble	32,1	30	30	53,1

Source : INSEE.

Le taux d'effort des ménages étrangers est supérieur en termes bruts, mais sensiblement inférieur quand on tient compte des aides accordées dans le secteur social. Tous secteurs d'occupation confondus, on observe un taux d'effort plus élevé pour les ménages étrangers. Les causes sont bien souvent liées au travail moins bien rémunéré, au chômage, mais aussi aux logements situés en centre-ville où les loyers sont plus élevés.

Tableau 70 : **Taux d'effort – ensemble des statuts d'occupation**

	Taux brut	Taux net
Français de naissance	11,3	10,1
Devenus français	13,5	11,2
Européens	12,9	11,9
Étrangers autres	19,6	13,1
Total	**11,7**	**10,3**

Graphique 26 : **Tout statut de logement**

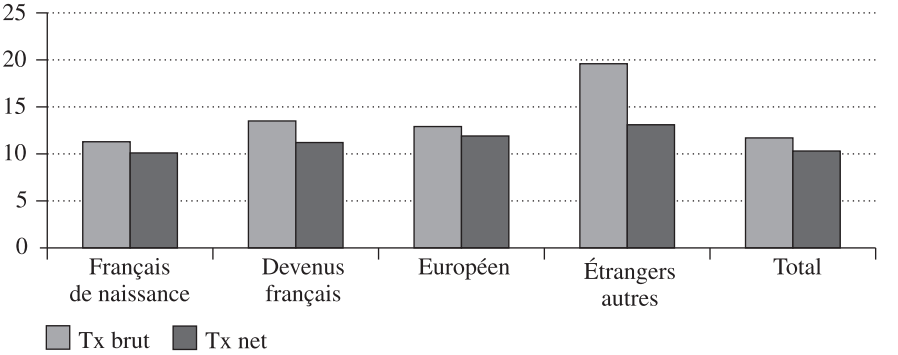
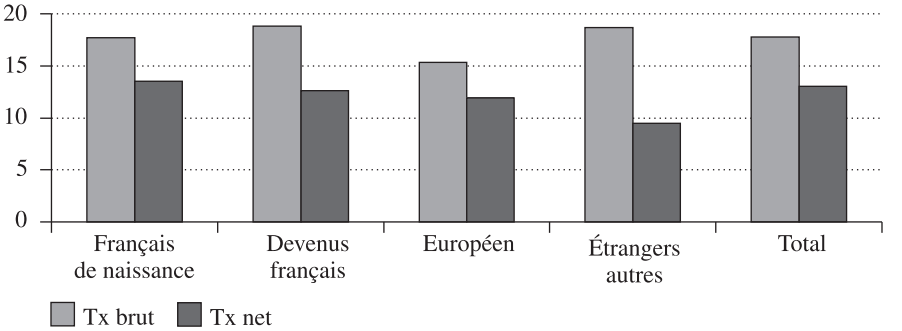


Tableau 71 : **Taux d'effort dans le secteur social**

	Taux brut	Taux net
Français de naissance	17,7	13,5
Devenus Français	18,8	12,6
Européens	15,3	11,9
Étrangers autres	18,7	9,5
Total	**17,8**	**13,0**

Graphique 27 : **Logement social**



L'opinion des ménages, désir de déménager et mobilité : souvent peu de différence selon la nationalité

Les ménages étrangers n'ont pas de souhaits très différents du reste des ménages, hormis en ce qui concerne les types de logement.

Les locataires HLM souhaitent majoritairement rester locataires mais le statut de propriétaire suit de très près.

Tableau 72 : **Statut souhaité**

	Propriétaires	Locataires
Français	312 357	375 823
UE	9 501	7 039
Autres étrangers	26 428	34 578
Total	**348 286**	**417 440**

Les types de logement souhaités sont essentiellement des appartements, contrairement aux Français qui recherchent d'avantage les maisons individuelles.

Tableau 73 : **Type de logement souhaité**

	Maison individuelle	Appartement	Chambre ou structure collective	Ne sait pas	Total
Français	1 837 156	930 237	45 437	73 809	2 886 639
UE	36417	14 292		973	51682
Autres étrangers	42 932	84 730	2 068	4 137	133 867
Total	1 916 505	1 029 259	47 505	78 919	3 072 188

Les lieux envisagés sont majoritairement pour les étrangers une ville de région parisienne, mais les villes de province font aussi l'objet d'une demande importante.

Tableau 74 : **Lieux envisagés**

	Français	UE	Autres étrangers	Total
Paris	24 660		4 357	29 017
Ville région parisienne	99 486	3 741	22 150	125 377
Rural RP	16 210		3 643	19 853
RP			968	968
Ville de province	138 858	221	15 968	155 047
Périphérie ville de province	151 575	4 953	6 334	162 862
Rural province	247 299	5 560	5 015	257 874
Province sans précision	5 692			5 692
Étranger ou DOM-TOM	18323	2 035	1 739	22 097
Ne sait pas	10252		862	11 114
Total	**712 355**	**16 540**	**61 309**	**789 901**

Les raisons de quitter le dernier logement du secteur social sont essentiellement liées au logement, et plus précisément à sa taille.

Tableau 75 : **Raisons de quitter le dernier logement du secteur social**

	Français	UE	Autres étrangers	Total
Sinistre	976			976
Environnement	4 605			4 605
Emploi	13 002		1 018	14 020
Rapprochement du lieu travail	9 160	1 093	1 396	11 649
Rapprochement famille, amis	10 248		904	11 152
Fonder un foyer	29 234		1 464	30 698
Divorce, séparation	8 005		172	8 177
Prise autonomie	5 592		1 028	6 620
Problème voisinage	31 745	953	3 190	35 888
Logement de meilleure qualité	29 462	1 632	1 807	32 901
Logement plus grand	60 272	1 250	4 424	65 946
Changement de statut occupation				
Logement moins cher	21 807		1 716	23 523
Autre	9 403		1 477	10 880
Total	**233 511**	**4 928**	**18 596**	**257 035**

L'opinion des étrangers vivant dans un logement social est assez favorable mais moins que celle des Français.

Tableau 76 : **Opinion des étrangers vivant dans un logement social**

	Logement très insuffisant	Total	Part des logements sur lesquels l'opinion est négative (en %)
Français	134 011	3 741 098	3,6
UE	5 115	106 945	4,8
Europe	2 637	52 861	4,9
Maghreb	12 430	249 843	4,9
Afrique	2 884	63 008	4,6
Cambodge, Vietnam, Laos		7 441	0
Autres	790	6 780	11,6
Total	157 867	4 227 976	3,7

Les opinions défavorables sur le quartier sont très variables selon la nationalité mais elles restent supérieures à celle des Français logés dans le secteur social.

Tableau 77 : **Opinion sur le quartier**

	Quartier insuffisant	Total	Part opinions négatives sur le quartier (en %)
Français	699 131	3 741 098	18,7
UE	22 832	106 945	21,3
Europe	7 005	52 861	13,2
Maghreb	48 775	249 843	19,5
Afrique	18 152	63 008	28,8
Cambodge, Vietnam, Laos	1 987	7 441	26,7
Autres	790	6 780	11,6
Total	**798 672**	**4 227 976**	**18,9**

Les conditions de vie

Les besoins en logements des ménages immigrés ou de nationalité étrangère dépendent en grande partie de leurs conditions de vie actuelles : le niveau de formation, les revenus, le nombre et l'âge des enfants, la condition de la femme.

Les jeunes immigrés de plus de 18 ans sont le plus souvent hébergés chez leurs parents, et cela, en proportion plus forte que les Français de naissance.

Les jeunes nés à l'étranger, partis et revenus chez les parents sont 29 000. Ils sont le plus souvent chômeurs ou au travail, et d'origine européenne hors UE. Si les chômeurs sont moins nombreux, ils sont en plus grande proportion quand ils sont d'origine étrangère. Les jeunes hébergés chez des amis et parents éloignés ont pour caractéristique d'être plus souvent inactifs.

La population la plus importante de jeunes chez leurs parents est originaire du Maghreb. Dans ce dernier cas, 39 % ont un emploi, 35 % suivent des études et 16 % sont au chômage.

Tableau 78 : **Partis puis revenus chez les parents**

	Français de nais.	Français naturalisé	Portugal	Espagne	Autre CEE	Turquie	Autre Europe	Maghreb	**Autre Afrique**	**Asie SE**	**Total**
Occupation principale											
Emploi	334	6	2		1		2				**345**
Chômeur	132	4		1		1	5	1			**143**
Études, stages	157	2					1		0		**160**
Autres	44						2	1.		1	**48**
Total	667	12	2	1	1	1	9	2	0	1	**696**

Les jeunes immigrés restés chez leurs parents sont 242 000. Ils sont plus souvent étudiants ou ont un emploi.

Tableau 79 : **Occupation principale des jeunes immigrés restés chez leur parents**

	Français nais.	Français naturalisé	Portugal	Espagne	**Italie**	**Autre CEE**	**Turquie**	**Autre Europe**	**Maghreb**	**Autre Afrique**	**Asie SE**	**11**	**Total**
Emploi	1 431	44	9	2	3	1	5	1	29	3		1	**1 528**
Chômeur	406	19	2	1	1		3		16	3			**451**
Études, stages	1 815	31	8		1	4	4	1	26	3	0	4	**1 898**
Autres	193	8		2	1	2	1	1	2		1		**209**
Total	**3 845**	**101**	**18**	**5**	**6**	**6**	**14**	**3**	**73**	**9**	**2**	**5**	**4 086**

Les jeunes de plus de 15 ans hébergés par les amis et parents éloignés sont 56 000. Ils sont le plus souvent originaires d'Afrique.

Tableau 80 : **Raison de l'hébergement des jeunes** (15-30 ans) **chez les amis ou parents éloignés**

	Français (nais.)	**Français (nat.)**	**Portugal**	**Espagne**	**Italie**	**Autre CEE**	**Turquie**	**Autre Europe**	**Maghreb**	**Autre Afrique**	**Asie SE**	**Total**
Emploi	44	1			2			2	10		4	**62**
Chômeur	11								1			**12**
Études, stages	5								1	1		**7**
Autres	135	3	2	1	1	4	1.	7	15	1	3	**170**
Total	**195**	**4**	**2**	**1**	**3**	**3**	**1**	**8**	**26**	**1**	**7**	**250**

Enfin, les jeunes étrangers vivant dans le logement dont ils sont titulaires sont 201 000. Ces derniers sont plus souvent étudiants ou chômeurs que les Français.

Tableau 81 : **Occupation principale des jeunes titulaires de logement**

	Emploi	Chômage	Études, stages	Militaire	Foyer	Inactif	Total
Fs nais.	1 934	224	465	1	43	16	**2 682**
Fs nat.	26	4	9		2		**41**
Portugal	19						**19**
Espagne		1	2				**2**
Italie	1	1					2
Autre CEE	7		6				**13**
Turquie	18	2	1				**21**
Autre Europe	8	0	3				**11**
Maghreb	22	16	9			1	**47**
Autre Afrique	8	5	13		1		**27**
Asie	1		3				**4**
Autres	5		8			1	**14**
Total	**2 048**	**253**	**518**	**1**	**45**	**18**	**2 883**

Les femmes immigrées jouent un rôle essentiel dans la définition des besoins en logements actuels et futurs. Leur plus grande réussite scolaire, leur inactivité professionnelle plus importante, leur moindre nombre en tant que personne de référence du logement, leur plus grand nombre d'enfants (près de la moitié des familles nombreuses – c'est-à-dire avec plus de trois enfants – des logements sociaux sont de nationalité étrangère), mais surtout le type de famille auquel elles appartiennent se traduit dans les besoins de parc de logements : les femmes immigrées sont plus souvent en couple avec enfants ou en situation de monoparentalité. Ainsi, les familles monoparentales représentent 10 % de la population maghrébine et 12 % de la population africaine, contre respectivement 6 et 8 % des populations françaises de naissance et naturalisées. Les femmes étrangères sont, par contre, rarement seules ou sans enfants.

Tableau 82 : **Type de ménage selon la nationalité**

	Homme seul	Femme seule	Personne sans famille	Homme et 1 enf.	Homme et 2 enf.	**Homme et 3 enf.>**	**Femme et1 enf.**	**Femme et 2 enf.**	**Femme et 3 enf. >**	**Couple sans enf.**	**Couple et 1 enf.**	**Couple et 2 enf.**	**Couple et 3 enf.>**	**Total**
Fs nais	2 630	4 244	728	117	43	19	636	343	179	6 686	2 482	2 742	1 233	22 083
Fs nat.	84	198	32	7	4		33	23	21	267	89	120	115	994
Portugal	14	17	4	1		1	9	3	3	68	54	66	17	258
Espagne	11	17	9							30	10	8	3	88
Italie	6	21	10	1				1		43	8	11	6	106
Autre CEE	20	17	3	1			6	2	3	49	12	18	8	139
Turc	4	2	1				2		2	11	16	16	24	78
Autre Europe	6	23	2				1	2	1	18	15	6	6	79
Maghreb	57	16	15	2		2	18	14	11	68	61	67	125	456
Autre Afrique	21	12	11	0	1	1	6	4	5	13	9	17	35	136
Asie	2	1						2		3		2	10	20
Autres	13	10	4	2	1	1	2	4	1	20	14	8	7	88
Total	2 869	4 579	820	130	49	23	**713**	**397**	**227**	**7 277**	**2 768**	**3 084**	**1 589**	**24525**

Annexe 1 : Membres du conseil scientifique de l'OSII

Présidente :

Mme Hélène Carrère d'Encausse, secrétaire perpétuel de l'Académie française

Mme Anne-Marie Brocas, directrice de la DREES

M. Patrick Butor, directeur de la Direction de la population et des migrations, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE

Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration

M. Jean-Baptiste de Foucauld, président de la Formation démographie et conditions de vie au CNIS, inspecteur général des Finances

M. Richard Descoings, directeur de la Fondation nationale des sciences politiques

M. Stéphane Fratacci, directeur de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, ministère de l'Intérieur

M. François Héran, directeur général de l'INED

M. Antoine Magnier, directeur de la DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Robert Rochefort, directeur général du CREDOC

M. Alex Turk, président de la CNIL

Annexe 2 : Membres du Groupe statistique de l'OSII

M. Pierre-Alain Audirac, Direction de la population et des migrations, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Pascal Baudoin, Office français de protection des réfugiés et apatrides

M. Cris Beauchemin, Institut national d'études démographiques

Mme Marilyne Bèque, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

Mme Catherine Borrel, INSEE

Mme Caroline Bray, directrice-adjointe de l'OSII, rapporteur

M. Yves Breem, Office français de protection des réfugiés et apatrides

M. Jean-Paul Caille, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Mme Nathalie Caron, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de l'OSII

Mme Chantal Daufresne, Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

M. Bernard Gentil, Service des étrangers en France, ministère des Affaires étrangères

Mme Véronique Gindrey, Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

Mme Sonia Lumbroso, sous-direction des statistiques, des études et de la documentation, ministère de la Justice

M. Marez Okba, Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

Mme Corinne Régnard, Direction de la population et des migrations, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

Mme Catherine Roy, secrétariat d'État au Logement, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

M. Pascal Squarcioni, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire

Mme Frédérique Vallernaud, Office français de protection des réfugiés et apatrides

Annexe 3 : Note complémentaire au chapitre sur les visas

Liste des pays dont les ressortissants, titulaires d'un passeport ordinaire, sont dispensés de visa pour un court séjour (liste 2005)

*** Pays de l'Union européenne**

*** Autres pays européens :** Andorre, Bulgarie, Islande, Liechtenstein, Monaco, Norvège, Roumanie, Saint-Marin, Saint-Siège, Suisse.

*** Autres pays :** Argentine, Australie [1], Bolivie, Brésil, Brunei, Canada, Chili, Corée du Sud, Costa Rica, Croatie, Salvador, États-Unis, Guatemala, Honduras, Hong Kong [2], Israël, Japon, Macao, Malaisie, Mexique, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Singapour, Uruguay, Venezuela.

Composition des régions

*** Afrique du Nord :** Algérie, Libye, Maroc, Tunisie.

*** Afrique francophone :** Bénin, Burkina, Burundi, Cameroun, Centrafrique (Rép.), Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Rép. démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo.

*** Afrique non francophone :** Afrique du Sud, Angola, Botswana, Cap-Vert, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée-Bissau, Guinée Équatoriale, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Namibie, Nigeria, Ouganda, Sao Tomé, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

Amérique centrale et Amérique du Sud : Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, dominicaine (Rép.), Dominique, Équateur, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Îles Océanie, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Puerto Rico, Sainte-Lucie, Salvador, Suriname, Trinité et Tobago, Uruguay, Venezuela.

1. Soumis à l'obligation du visa pour l'exercice d'une activité rémunérée (pour le Canada, seuls les étudiants venant exercer une activité professionnelle durant les vacances universitaires – accord franco-canadien sur les échanges de jeunes – sont concernés).

2. Ne concerne que les titulaires du passeport des régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao.

*** Amérique du Nord :** Canada, États-Unis.

*** Asie-Océanie :** Afghanistan, Australie, Bangladesh, Birmanie, Brunei, Cambodge, Chine, Corée du Sud, Fidji, Îles Océanie, Inde, Indonésie, Japon, Laos, Malaisie, Maldives, Mongolie, Népal, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Taiwan, Thaïlande, Tonga, Vanuatu, Vietnam.

*** Europe de l'Est :** Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Géorgie, Hongrie, Kazakhstan, Kirghizstan, Lettonie, Lituanie, Macédoine (ARYM [1]), Moldavie, Ouzbékistan, Pologne, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Tadjikistan, République tchèque, Turkménistan, Ukraine, Yougoslavie.

*** Europe occidentale :** Allemagne, Andorre, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Saint-Siège, Suède, Suisse.

*** Proche et Moyen-Orient :** Arabie Saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Israël, Jérusalem, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, Syrie, Turquie, Yémen.

1. Ancienne République yougoslave de Macédoine.

Les indicateurs de l'intégration

Statistiques ethniques, enquêtes sur les patronymes, mesure de la diversité, baromètre de l'intégration

Cet avis a été élaboré à partir d'auditions et de consultations par un groupe de travail présidé par Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration du HCI, rapporteur de l'avis.

Il a été examiné et approuvé par le collège du HCI, le 9 janvier 2007, et par le Conseil scientifique de l'OSII, le 17 janvier 2007.

Introduction

Le Premier ministre, par une lettre du 15 mai 2006, a saisi le Haut Conseil à l'intégration d'une demande d'avis sur Les indicateurs de l'intégration et sur un projet de baromètre de l'intégration.

La mesure de l'intégration à partir de certains indicateurs socio-économiques et culturels vise à favoriser la connaissance de la condition des personnes ou de certains groupes de personnes au sein de la société française et des conséquences de la mise en œuvre des politiques publiques favorisant l'intégration. Ces deux domaines de la connaissance sont évidemment liés par l'incidence des politiques sur les droits des personnes et sur les modalités de leur reconnaissance sociale.

La refondation de la politique de l'intégration sur le socle des principes républicains, telle qu'elle a été opérée par le Haut Conseil à l'intégration (*cf.* le rapport du HCI *Le contrat et l'intégration*, 2004), a été concomitante de la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. Sur la base du contrat social, l'intégration ne concerne donc pas uniquement les populations immigrées ou leurs descendants, mais l'ensemble des personnes résidant en France, quelles que soient leurs origines ou leurs appartenances. « L'intégration n'est ni la simple insertion socio-économique ni l'assimilation conduisant à l'effacement des origines. Elle n'est pas l'absorption d'un élément étranger dans le corps social, elle est une dynamique qui engage toutes les composantes de la société. Elle a donc nécessairement une dimension citoyenne au sens où elle engage non seulement des relations de socialisation, mais une certaine conception de la personne humaine, la défense des libertés fondamentales dans le respect de la diversité des appartenances et des convictions [1]. »

Les cinq piliers de l'intégration

Les piliers de la politique de l'intégration tirent leur force de leur cohérence interne et de leur complémentarité. Ils étayent une construction juridique et institutionnelle, dont l'architecture influence nécessairement le choix des indicateurs de l'intégration. Ils servent également de repères pour mesurer les écarts des principes à la réalité. L'analyse de la structure interne de ces cinq piliers est essentielle à la compréhension de l'intégration républicaine.

1 – Les politiques d'accueil constituent la première étape du processus d'intégration, sur la base du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Celui-ci engage l'État à fournir un certain nombre de prestations (formation civique, formation linguistique et, éventuellement, suivi social), tandis que le signataire du contrat s'engage à respecter les principes et les lois de la République (*cf.* l'avis sur « le contrat d'accueil et d'intégration »).

1. « L'intégration «à la française» : une philosophie à l'épreuve des réalités », *Revue européenne des migrations internationales*, 2006-2, vol. 22.

Le CAI a été mis en œuvre au Canada et dans plusieurs pays de l'Union européenne, qui ont adopté une démarche similaire (*cf.* l'avis sur « l'analyse comparative des politiques de l'intégration en Europe »).

Les principes qui fondent le CAI sont évidemment ceux qui sous-tendent l'ensemble du parcours d'intégration.

2 – Les politiques compensatoires des inégalités visent à combler les écarts de niveaux économiques, d'instruction ou de qualification professionnelle, de conditions de vie et les politiques incitatives sont plus spécifiquement en direction des plus défavorisés, des plus vulnérables, des personnes en situation de grande précarité.

3 – La lutte contre les discriminations est la seule à prendre en compte les origines et les appartenances (ethniques, raciales, religieuses...), réelles ou supposées, celles-ci constituant l'objet « préconstruit » de la discrimination et l'auteur s'y référant pour « justifier » l'atteinte à la dignité des personnes.

4 – Les politiques de participation à la vie de la cité contribuent au développement du mouvement associatif et à favoriser la participation, quelle que soit la nationalité ou l'origine des personnes, à diverses instances de proximité – institution scolaire, organismes sociaux professionnels, conseils de prud'hommes, commissions du logement social, maisons de la culture et centres de loisirs...

5 – L'accès à la pleine citoyenneté par la nationalité française, qu'il s'agisse d'une attribution de la nationalité à la naissance ou de son acquisition en cours d'existence, emporte la jouissance complète des droits, notamment du droit de suffrage. L'obtention de la nationalité permet l'accès à la fonction publique, aux charges publiques et aux différentes magistratures.

Le premier pilier, la politique d'accueil, correspond à la règle fondamentale de l'hospitalité dans une démocratie, avec un double engagement pour le pays qui reçoit et pour l'hôte qui demande à être accueilli. Le CAI est une première étape dans le processus d'intégration, au sens où il définit, sur une base contractuelle, celle du contrat social.

Le deuxième pilier, les politiques compensatoires et les politiques incitatives, repose sur des critères objectifs (revenus, taille des familles, conditions de logement, niveau d'instruction, problèmes de santé, difficultés linguistiques...). Ces critères s'appliquent à toute personne concernée, sans distinction d'origine ou d'appartenance. Quiconque, en effet, peut à un moment de sa vie connaître des difficultés, basculer dans la précarité ou, à l'inverse, surmonter les handicaps et trouver le chemin de sa promotion sociale. Les indicateurs formés sur ces critères objectifs sont particulièrement nombreux et détaillés dans un État providence comme la France, qui développe des politiques éducatives et de formation, des politiques d'égalité des chances et d'accès à l'emploi, des politiques de santé, des politiques urbaines et de logement.

Le troisième pilier, la lutte contre les discriminations, s'appuie, en revanche, non sur des critères objectifs, mais sur des représentations et des préjugés : l'origine ou l'appartenance n'a pas besoin d'être réelle pour que la discrimination soit constituée (ainsi, l'antisémitisme est caractérisé même si la victime n'est pas juive). De même, la revendication d'origine ou d'appartenance

n'est pas nécessairement liée à un élément objectif ou à des caractéristiques visibles : elle peut être imaginaire et tout à fait opératoire dans la construction identitaire.

Le quatrième pilier, les politiques de participation à la vie de la cité, suppose un ensemble de conditions juridiques, sociales, politiques :
– possibilité de créer une association ou d'adhérer à une association reconnue d'utilité publique et bénéficiaire d'un agrément, par exemple, alors que dans d'autres pays, l'intégration est, pour une large part, prise en charge par les groupes ethniques eux-mêmes ou par les Églises et les *charities* ;
– modalités de participation à différentes instances en faveur des usagers du service public, des résidents, des consommateurs, des assurés sociaux, des locataires d'un logement social ;
– aides et subventions attribuées par les pouvoirs publics pour développer l'expression et la consultation des habitants, quelles que soient leurs origines, leurs nationalités ou leurs convictions. L'intégration est ici en lien étroit avec l'exercice de la démocratie participative.

Le cinquième pilier, la politique d'accès à la citoyenneté, pose le critère juridique de la nationalité comme déterminant. Mais, sociologiquement, la réalité de la représentation de la population dans toutes ses composantes est significative de l'intégration. La question de l'inscription sur les listes électorales, du vote et de l'éligibilité sont donc essentielles à l'appréciation de l'intégration civique et citoyenne. En revanche, la diversité des phénotypes et des origines ethniques sort du champ constitutionnel de la représentation démocratique. Sur ce point, cependant, certaines personnalités politiques ou intellectuelles étant favorables à la prise en compte des critères d'origine ou d'appartenance ethnique pour mesurer la diversité effective de la représentation dans les instances de la société française, le Haut Conseil à l'intégration a engagé une réflexion de fond. Il a ainsi pris l'initiative d'un colloque, « Les écrans pâles », et remis un avis au Premier ministre sur « la diversité dans les médias » (*cf. Le bilan de la politique de l'intégration 2002-2004*, précité) ; il a par ailleurs organisé un colloque avec Sciences po sur « la diversité dans la représentation politique » le 28 octobre 2006.

Le débat sur l'intégration et la représentation démocratique mené au sein du Haut Conseil à l'intégration a fait clairement apparaître la nécessité de favoriser la diversité dans toutes les instances sans entrer dans un comptage ethnique, qui caractériserait des groupes par une couleur de peau, une origine raciale ou une appartenance religieuse. En effet, la question de la représentation de la diversité va bien au-delà d'un découpage ethnico-racial de catégories de populations.

La mesure de l'intégration requiert donc une définition claire des critères socio-économiques, juridiques et institutionnels, qui sont constitutifs des catégories de l'action publique et qui retentissent directement sur la condition des personnes. Ces critères sont nombreux et le croisement des variables qu'ils constituent permet de dresser un tableau des situations en fonction des classes d'âge, des lieux de naissance et de résidence, de la nationalité... À ce titre, la condition des populations immigrées, selon la définition retenue par le

Haut Conseil [1], et de leurs descendants, selon la définition de l'INSEE, est particulièrement indicative de la réussite ou des failles de l'intégration.

Les réussites et les failles de l'intégration

Le Haut Conseil à l'intégration souligne l'importance de la reconnaissance de la diversité de la société française en proposant d'imaginer des outils propres à la mesurer.

En France, l'État providence, pour favoriser l'adéquation des moyens à la diversité des situations**,** prévoit des budgets, des structures, des personnels, de droit commun ou spécialisés, qui ont une importance et une diversité plus grandes que dans les États qui abandonnent la majeure partie de l'aide et des prises en charge à la fois aux autorités locales et aux solidarités communautaires. Ainsi que l'a rappelé le HCI dans son avis sur « l'organisation administrative de la politique de l'intégration » (*cf.* le rapport du HCI, *Le bilan de la politique d'intégration 2004-2005*, La Documentation française, 2006), il s'agit de « confirmer le rôle pivot de l'État » et la « mobilisation des politiques de droit commun ». La part de l'État et des collectivités territoriales, la part des administrations et des budgets publics, sont donc nettement plus considérables que dans les systèmes qui se défaussent sur les organisations communautaires [2].

Toutefois, si la France refuse traditionnellement le communautarisme au bénéfice d'une politique d'égalité et d'intégration des personnes, elle est confrontée comme les autres démocraties à trois évolutions préoccupantes, qui contribuent à creuser les inégalités et à favoriser la violence sociale :
– l'appauvrissement et la précarisation de certaines populations ;
– l'ethnicisation de certains quartiers [3] ;
– la persistance de discriminations notamment dans l'emploi et le logement.

Les échecs ou les failles de l'intégration obligent donc à réfléchir :
– aux moyens d'améliorer la connaissance ;
– aux propositions susceptibles de corriger les échecs de l'intégration.

C'est dans cette double perspective, que se posent les questions :
– du comptage par catégories ethniques ;
– des enquêtes à partir des patronymes ;
– de la mesure de la diversité ;

1. L'immigré est la personne née étrangère à l'étranger et qui réside en France, qu'elle ait ou non acquis entre-temps la nationalité française.

2. *Cf.* la récente étude comparative sous la direction de Lucienne Germain et Didier Lassalle *: Les politiques de l'immigration en France et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, 2007.

3. *Cf.* le séminaire interministériel sur « l'émergence de la question ethnique dans le lien social », organisé sous l'égide du FASILD, du CSTB, de la DIV, de l'université Paris X et du CEVIPOF (2001-2003) et le colloque publié sur le thème en janvier 2004.

– de l'évaluation régulière de l'intégration par un « baromètre de l'intégration ».

Ces quatre questions ont été abordées non seulement à partir de l'abondante littérature qui leur est consacrée, mais aussi à partir d'une série d'auditions et de la consultation des chercheurs canadiens responsables de « l'enquête longitudinale auprès des immigrants au Canada ».

La question des statistiques ethniques

De nombreux écrits, notamment les ouvrages du prix Nobel Amartya Sen sur l'égalité, et plusieurs colloques, dont récemment le colloque organisé par le Centre d'analyse stratégique, le 19 octobre 2006 [1], ont permis d'exposer et de discuter les arguments qui militent pour ou contre le recours à des statistiques dites « ethniques ». Celles-ci se proposent de mesurer les conditions d'intégration ou de discrimination de certains groupes à raison de leur origine ou de leur appartenance « raciale, ethnique, culturelle... », les définitions et les critères variant selon la société de référence, selon l'époque ou les doctrines.

Deux questions préalables doivent alors être posées en fonction des variations dans le temps et dans l'espace de la définition des catégories « ethniques » :
– quel est l'objectif de la connaissance des origines des immigrés et de leurs descendants (interprétations culturalistes, critiques des politiques de droit commun ou des mesures spécifiques, mesure de la ségrégation territoriale...) ?
– quelle peut en être l'utilité pour les politiques publiques quant à leur évaluation et quant à d'éventuelles propositions de réforme ?

Ces interrogations forment la trame des argumentaires en faveur ou contre la prise en compte des catégories ethniques pour mesurer l'intégration. Le Haut Conseil a souhaité présenter les différents points de vue, en respectant leur logique propre et en les examinant au regard de la définition de l'intégration.

Les arguments en faveur du comptage ethnique

Généralement, six arguments principaux sont présentés en faveur de l'établissement de statistiques ethniques :
- l'exemple de pays étrangers, et notamment de pays d'immigration, qui recourent ou ont recouru aux notions de « groupes ethniques » et « relations interraciales, » (USA et Grande-Bretagne), de « minorités visibles » (Canada), ou à des

1. *Cf.* notamment « Les statistiques ethniques en France : où en sommes-nous ? » par Pierre-Yves Cusset, département Questions sociales, in *La Note de veille*, 31 juillet 2006, nº 22.

« politiques d'émancipation des minorités » (Pays-Bas)... Ces pays ont introduit des catégories dites « ethniques » dans leur recensement national et dans les politiques publiques *d'affirmative action*. Les chercheurs les ont utilisées à leur tour dans leurs enquêtes ;

- l'ethnicisation de la société française, notamment dans certains quartiers et banlieues des grandes villes, que l'on observe depuis une quinzaine d'années à l'instar d'autres sociétés occidentales. Il ne servirait à rien d'ignorer ou de nier cette réalité : il suffit parfois de nommer un quartier pour qu'un ensemble de caractéristiques socio-économiques et « ethnico-culturelles », de modes de vie et de comportements sociaux, de pratiques religieuses, soit sous-entendu. Les statistiques ethniques seraient donc une manière d'entériner un fait, même si on déplore les conditions de son développement ou, précisément, parce qu'on le déplore ;

- le développement des discriminations, notamment dans l'emploi et le logement, ainsi que l'attestent plusieurs enquêtes et les réclamations déposées devant la HALDE. Là encore, l'objectif est de tenir compte de cette réalité que l'on veut combattre en reprenant les critères qui construisent les préjugés discriminatoires ;

- la nécessité de mesurer les discriminations à partir des catégories ethniques qui constituent leur objet. Aujourd'hui, cette justification est présentée comme déterminante par les tenants des statistiques ethniques. Dans son rapport 2005, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (dont le siège est à Vienne) a adopté la conclusion selon laquelle la mesure des progrès accomplis en matière de lutte contre les discriminations nécessite des statistiques ethniques : « Le Royaume Uni est le seul pays qui prend en compte l'origine ethnique. Ses statistiques montrent que la situation a considérablement progressé au cours des quinze dernières années pour les populations indienne et chinoise enregistrant aujourd'hui des taux de chômage proches de ceux des Blancs... tandis que les Pakistanais, les Bangladais, les Noirs des Caraïbes et les Noirs africains ont un taux de chômage deux fois et demie, voire trois fois supérieur à celui de la majorité blanche. »

L'argumentation reprend à sa manière les catégories des études américaines qui ont servi de référence aussi bien pour les enquêtes sur les *outsiders* et sur la délinquance des minorités ethniques que pour celles relatives aux discriminations dont elles sont victimes. Ces études ont été particulièrement développées avec la sociobiologie qui a prévalu aux États-Unis jusque dans les années quatre-vingt et qui ressurgit périodiquement dans la littérature en sciences sociales ;

- les revendications identitaires de populations qui s'estiment insuffisamment prises en compte. Un exemple souvent donné est celui de l'émergence de la « question noire », à travers laquelle on pourrait mesurer le poids de l'histoire de l'esclavage et de la colonisation sur les difficultés actuelles d'intégration. Certains groupes demandent à être considérés à partir de la spécificité de leur histoire, de leur culture et de leurs solidarités, qui ont pu constituer les conditions de leur survie, puis de leur reconnaissance. Plus généralement, nombreux sont ceux, particulièrement chez les jeunes, qui désirent que leurs origines soient mieux prises en compte pour inscrire leur identité d'appartenance dans le parcours d'intégration, qu'il s'agisse d'un élément de réussite sociale ou, à l'inverse, d'une cause principale de difficultés. « L'instabilité sociale et identitaire de nombreux jeunes français issus de l'immigration en quête de reconnaissance

les rend vulnérables aux stéréotypes qui ont cours sur leur origine sociale, culturelle ou ethnique. Ils recherchent des garanties de leurs totales appartenance et intégration à la société française », remarque Carole da Silva, et c'est aussi pour cela qu'ils réclament le respect de leurs origines ;
- l'efficacité immédiate, symbolique et concrète de l'affichage de politiques qui, pour lutter contre les discriminations, adopteraient une logique de discrimination positive voire de quotas**.** La nécessité de mesurer l'effet de rattrapage et de réparation des injustices subies conduirait à qualifier les origines ethniques pour identifier les groupes susceptibles de bénéficier de ces politiques.

Les arguments défavorables aux catégories ethniques

Plusieurs arguments soulignent les dangers ou les limites du comptage ethnique pour mesurer l'intégration :
– **le lien historique entre catégories ethniques et sociétés de ségrégation** (Inde, Afrique du Sud, États-Unis) montre que la réparation historique instituée dans ces pays est une réponse à la ségrégation ethnique qu'ils ont institutionnalisée pendant des décennies (celle-ci s'accompagnait, par exemple, de l'interdiction du mariage interracial ou de la transfusion sanguine d'un *Negro* à un *White*, de l'accès à certains emplois et à certains lieux publics...).

De même, les sociétés coloniales faisaient un usage courant de la notion d'ethnies (vocable désignant les lignages à partir d'un ancêtre commun) et de tribus (faisant référence à l'organisation en chefferies et en systèmes claniques) pour gérer les populations selon leurs coutumes, leurs structures de parenté, leurs modes d'organisation politique et juridique.

Enfin, le régime de Vichy n'a pas hésité à utiliser des catégories raciales pour justifier des statuts discriminatoires. Ceci explique la vigilance particulière à l'égard des catégories ethniques qui n'ont pas été « ignorées » en France, mais qui ont été combattues et abandonnées au nom des droits et des libertés. La distinction opérée par les philosophes grecs entre l'*Ethnos* (le peuple ethnique, celui de la filiation par le sang, du lignage) et le *Demos* (le peuple démocratique, le peuple de l'*Agora*) est fondatrice ;
– **le système des catégories ethniques est remis en cause dans les pays qui l'ont expérimenté** (Pays-Bas, Canada, États-Unis, Grande-Bretagne), ce qui incline à la prudence dans l'emploi de l'argument d'autorité que quelques-uns voudraient imposer à partir des exemples étrangers. Toutes les démocraties occidentales sont actuellement confrontées à des problèmes d'intégration, au-delà des différences de tradition politique et institutionnelle, mais dans les sociétés où se pratique l'*ethnic monitoring*, on reconnaît que celui-ci est le produit des lois sur les relations interraciales (créant une obligation légale de réparation civile, et non pénale), dont l'efficacité est aujourd'hui remise en question, y compris par ceux qui auraient dû en être les premiers bénéficiaires.

Les missions du Haut Conseil à l'intégration dans plusieurs pays étrangers (*cf.* l'avis sur « l'analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe ») ont été l'occasion d'entendre des témoignages et des prises de position revendiquant la reconnaissance des « compétences culturelles » plus

que les origines ethnico-raciales. Les auteurs africains-américains aux États-Unis sont de plus en plus nombreux à se prononcer contre les catégories ethnico-raciales accompagnées de mesures d'*affirmative action,* à l'instar de Ward Connerly déclarant dans une interview au journal *Le Monde* : « Le critère d'admission dans une université, c'est le résultat scolaire et non pas les désavantages que vous avez connus dans la vie [1].» Ce mouvement critique porté notamment par des Africains-Américains a conduit à mettre fin à la politique de *l'affirmative action* dans l'État de Californie, dès 1995, par la proposition 209 ;

– **le caractère arbitraire de la catégorie « ethnique » ou « raciale »**, dont la définition varie dans le temps et selon les intérêts du moment (d'où une liste sans cesse modifiée de catégories, comme dans le recensement britannique (aujourd'hui, 29 catégories et sous-catégories). Les catégories ethniques correspondent à un découpage socio-anthropologique souvent contesté (citons, par exemple, les Juifs introduits puis enlevés de la liste des minorités ethniques aux États-Unis, les Portugais qui, aux Pays-Bas, avant l'entrée du Portugal dans l'Union européenne, étaient comptabilisés parmi les minorités ethniques, ou les Irlandais apparus dans le recensement britannique, ce qui a déclenché récemment la revendication des Écossais et des Gallois). Les catégories ethniques mélangent des indications phénotypiques, géographiques, nationales, religieuses, historiques, qui forment un *patchwork* peu cohérent. Signalons, à ce sujet, les débats qui ont lieu actuellement autour de la liste qui pourrait être proposée pour la grande enquête Trajectoires et origines : faut-il retenir des items comme « Noirs (de la Caraïbe et/ou d'Afrique), Blancs, Arabo-berbères, Asiatiques... » (*cf.* Patrick Simon [2]) ? Rappelons, enfin, que le projet d'« ethno-développement », qui avait été conçu à l'origine par des anthropologues américains dressant, dans les années 1980, une cartographie mondiale des « minorités ethniques » (Alsaciens, Basques, Bretons, Corses, « Immigrés », Picards, Roms... pour la France), a été condamné par l'UNESCO ;

– **le caractère réducteur du critère ethnique**, apparemment facile à appliquer mais abusivement simplificateur, se fait au détriment de la pluralité des origines et des appartenances, de la complexité et de l'évolution des trajectoires individuelles, du brassage croissant de populations et du métissage. Cela est particulièrement vrai pour un pays comme la France, pays d'immigration depuis un siècle et demi et dont la conception de la nation repose essentiellement sur le lien politique, sur la citoyenneté, et non sur le *Volk*. Raisonner en terme de catégories ethniques s'inscrit à l'encontre d'une construction historique, certes, imparfaite dans son application, mais cohérente dans ses principes et qui a fait ses preuves pour l'intégration de personnes aux origines diverses. « La France se nomme diversité », écrivait Fernand Braudel ;

– **le critère ethnique vise ceux qui sont dans une relation de domination** historique, sociale, culturelle, économique, qui se perpétue à travers le « marquage social », le « *labelling* ethnique ». Comme le déclarait le sociologue Abdelmalek Sayad, « la différence opère toujours par soustraction », sous-entendu de l'ensemble dominant : seuls les pauvres et anciens colonisés ont une ethnie ; les autres se définissent par leur nationalité, leur état civil, leur carte de visite avec leurs « coordonnées personnelles » et leurs compétences professionnelles. Aux États-Unis,

1. Interview du 19 janvier 2007.

2. « La crise de modèle d'intégration », *Cahiers français n° 330*, Le modèle français face aux mutations économiques et sociales, pp. 62-67.

les juristes ont clairement posé la définition de la catégorie « *African-American* » sous la forme d'une alternative : se désigner ou être désigné comme *African-American* revient-il à se prévaloir d'une couleur de peau et d'un phénotype ou de la descendance d'ancêtres esclaves ?

– **le raisonnement en termes de catégories à part de population est erroné,** car il s'appuie sur une vision reconstruite de l'homogénéité interne à chaque sous-groupe, comme si chacun vivait dans l'endogamie et la reproduction à l'identique des caractéristiques initiales. Ce raisonnement participe d'une essentialisation et d'une naturalisation des différences, qui ont marqué l'histoire des catégories ethniques en application de ce que les psychanalystes ont appelé la « phobie des sangs mêlés ». À l'inverse, l'analyse des situations, quelles que soient les origines ou les appartenances des personnes concernées, permet de faire apparaître des constantes sans *a priori* et de mesurer les évolutions sociales en fonction de l'histoire sociale ou migratoire des individus et des groupes, des lieux de naissance et de résidence sur deux générations, de la nationalité d'origine, en fonction aussi de l'évolution des statuts juridiques... On peut alors obtenir des résultats plus significatifs de l'influence éventuelle des origines (sociales, nationales, résidentielles...) sur le processus d'intégration, sans avoir à déterminer des catégories ethniques *a priori* ;

– **la catégorisation « ethnique » risque d'accentuer les phénomènes de « victimisation »** et de « revendication du stigmate » (selon l'expression du sociologue américain E. Goffman), qui conduisent à la surenchère de certains groupes dans leur volonté de reconnaissance, comme cela s'exprime à travers la « guerre des mémoires ». Cette surenchère engendre des conflits interethniques, voire un racisme intercommunautaire ainsi que des phénomènes d'*ethnic leadership* et de clientélisme peu favorables au développement de la démocratie ;

– **l'atteinte aux droits des personnes** qui refusent d'entrer, de s'autodéclarer, dans une catégorie ethnique ou raciale, est une question de principe pour ceux qui y voient une atteinte à leur dignité, à leur autonomie et à leur capacité de choix. Elle a aussi des conséquences concrètes, lorsqu'il y a des avantages attachés à l'appartenance ethnique qui donne droit à des mesures de réparation, de compensation, d'*affirmative action*, de *contract compliance*... Il est intéressant de noter que l'enquête menée par Patrick Simon sur la perception des catégories par les enquêtés et le sondage CSA commandé pour le colloque sur « la diversité dans la représentation politique » (HCI/Sc. po), du 28 octobre 2006, ont montré que les interviewés les plus opposés aux catégories ethniques étaient précisément les personnes d'origine maghrébine et africaine, alors que certains pensaient qu'elles auraient pu y voir le moyen de mesurer les discriminations dont elles sont l'objet ;

– **l'aggravation des inégalités et des discriminations,** que le système des catégories ethniques se propose de mieux connaître, risque de se développer avec la perpétuation de modèles d'explication et de logiques ethnicisantes, qui deviennent rapidement discriminatoires. La pensée par stéréotypes prend appui sur des données phénotypiques, des schémas de comportement, des modes de vie ou des coutumes religieuses, attribués comme autant de déterminants de l'identité collective. Ces stéréotypes se présentent avec un double « avantage » : être porteurs d'un schéma explicatif et d'un schéma prédictif de comportements à l'image de ces situations observées « au guichet » : « Avec ces gens, je sais tout de suite ce qu'ils vont me demander », dit le préposé, et chacun finit par entrer dans un jeu de rôles. Un phénomène d'assignation identitaire se produit inévitablement.

La preuve en est le caractère limitatif de la liste des « groupes ou minorités ethniques » et le nombre croissant des personnes qui refusent de s'autodésigner à raison d'une origine ou d'une appartenance ;
– **l'affaiblissement des notions d'intérêt général et de bien commun,** qui fondent l'intégration républicaine, est induit par tout ce qui contribue à la perpétuation de caractéristiques ethniques et communautaires, lorsqu'elles forment des sous-groupes comme autant de « fractions de peuple » comptabilisées à part ;
– **la constitution de catégories à partir d'une logique communautaire** conduit à ignorer ou à minimiser le nombre des personnes qui choisissent un parcours individuel d'intégration, qui refusent « la fatalité des origines » et « le stigmate ethnique » (expression d'E. Goffman), perçus comme un enfermement et comme une restriction de libertés.

Comment, en effet, mesurer l'intégration, si l'attention est portée sur des sous-ensembles qui, par définition, seront distingués *ab initio* ? Le risque est de retrouver *in fine* les catégories ethniques posées au départ au détriment de ceux qui ont fait un choix individuel, parfois un choix de rupture, dans leur parcours d'intégration. Les réussites professionnelles, artistiques, scientifiques, sportives, sont fréquemment le résultat d'une volonté individuelle de s'ouvrir à la culture commune sans renier la mémoire familiale ni l'attachement à une « culture lointaine », mais sans s'y attacher exclusivement. Comme le remarquait François Cheng à propos de la diversité culturelle, « un pays n'est pas un ramassis de personnes ou de groupes. Tous ses membres sont impliqués dans le réseau organique d'une aventure commune [1]. » Le défi de la mesure de l'intégration tient précisément à ces interactions complexes.

Les catégories administratives et celles de la statistique ne sont jamais neutres. Elles peuvent, principalement lorsqu'elles essentialisent les différences, entériner, voire légitimer, un rapport d'inégalité sociale, économique, culturelle. L'économiste Amartya Sen a remarquablement montré comment elles finissent par enfermer les plus démunis dans des ensembles pré-construits, en cristallisant des relations de discrimination par la constitution de « catégories à part » de population. Elles négligent l'importance des personnes intégrées par choix individuel et celles qui refusent la désignation par une origine ou une apparence physique. Elles minimisent toutes les formes de mixité ou de métissage. Elles sont illégitimes au regard de l'idée d'une humanité « une et universelle » et d'un individu autonome avec ses choix et ses appartenances multiples.

Autrement dit, les catégories ethniques apparaissent anachroniques et peu utiles à la connaissance de l'intégration. S'il est essentiel d'évaluer les inégalités et les discriminations qui persistent malgré les mesures en faveur de l'égalité des droits et l'égalité des chances, si mesurer permet de mieux identifier les écarts et de combattre les injustices, le recours à des catégories de population à raison de leur origine ethnique semblent aussi archaïque qu'illusoire (*cf.* entretien avec E. Keslassy, *Tous égaux ! Sauf... Les discriminations, un état des lieux*, préface de Louis Schweitzer, éd. du Cavalier bleu, 2006).

1. *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, rapport du HCI précité, p. 71.

Les enquêtes à partir des patronymes

Pour tenter de mesurer l'effet de l'origine des personnes sur leurs conditions et leurs choix de vie, certains chercheurs proposent des enquêtes, non à partir des catégories ethniques, jugées trop réductrices voire discriminatoires, mais à partir d'études utilisant les données patronymiques : noms de famille et prénoms. Les indications fournies par l'état civil permettraient de constituer un échantillon, certes non représentatif, mais proche de la diversité de la société française.

Le Haut Conseil à l'intégration a souhaité, là encore, présenter les arguments favorables aux enquêtes à partir des patronymes et envisager, ensuite, les éventuelles limites ou obstacles qui pourraient s'y opposer.

L'intérêt d'une recherche sur les patronymes

Les noms et prénoms des personnes sont à l'évidence des indications sur les origines des personnes. L'état civil s'inscrit dans une filiation et, plus largement, dans un réseau d'appartenances.

• **Le prénom de la personne** renvoie traditionnellement à des informations concernant une ascendance (prénom d'un grand-parent, par exemple), une tradition familiale, ethnique, professionnelle, régionale et, plus fréquemment, une signification religieuse. Il peut aussi être indicatif d'un mariage « mixte » entre des parents aux traditions différentes (nom à consonance arabe avec un prénom chrétien, nom khmer avec un prénom d'origine chinoise ou l'inverse...).

• **Le nom de famille indique la filiation** et la référence à une origine familiale, plus ou moins lointaine, avec ses particularités culturelles comme l'inscription successive des deux noms des parents dans les familles portugaises, par exemple. Il traduit souvent le type de filiation (nom de la mère dans les familles « naturelles », monoparentales...).

• **La nomination peut induire une origine ou une appartenance, réelle ou supposée**, qui fera l'objet d'une discrimination et permettra de qualifier le comportement discriminatoire, ainsi dans le cas du médecin ou de l'avocat récusé à raison de son nom rapporté à telle ou telle origine, de la discrimination par un employeur ou par un bailleur à l'encontre de personnes ayant un nom ou un prénom à telle consonance.

L'expérience du CV anonyme tente d'éliminer cette source de discrimination, lorsque le patronyme joue comme une sorte de « marque » réduisant la personne à une origine ou à une appartenance, une sorte de « faciès nominatif ». Mais, parfois, le CV anonyme par son style et sa rédaction peut indiquer une façon de se présenter, d'écrire en utilisant certaines expressions, qui désignent tout autant une origine ou la laisse supposer : l'effacement du nom ne suffit pas toujours à rendre anonyme l'origine du CV.

Les limites des enquêtes sur les patronymes

Précisément parce que la société française est d'une extrême diversité, et cela depuis plus d'un siècle, le recours aux patronymes pour constituer un échantillon d'enquête soulève de nombreuses interrogations quant à sa validité. En effet, le patronyme peut se révéler :

– **aléatoire,** du fait de la francisation des noms et/ou des prénoms (au moment de la naturalisation, par exemple), de la superposition d'origines par le jeu des alliances entre des personnes venant de milieux ou de pays très différents, d'appartenances multiples pour un même patronyme (exemple des noms qui peuvent être indistinctement des noms juifs ou arabes), des prénoms qui sont communs à plusieurs traditions (tels Myriam ou Léa), des noms ou prénoms qui sont le produit historique des baptêmes organisés par des missions dans des contrées lointaines ou, plus généralement, de noms ou prénoms qui ont perdu leur signification initiale (combien de parents, aujourd'hui, connaissent-ils la signification religieuse du prénom qu'ils ont choisi pour leur enfant ?) ;

– **lacunaire,** notamment dans le cas de plus en plus fréquent des mariages mixtes, des adoptions, des familles recomposées... Pourquoi privilégier une origine plutôt qu'une autre ? On se souvient de la réponse faite à des journalistes qui soulignaient l'exemple de la promotion sociale des africains-américains à travers l'histoire de Condoleezza Rice et celle du golfeur Tigger Wood : la première réagit en contestant la référence à sa seule filiation « afro-américaine », alors que la personne qui avait le plus compté dans sa vie était, disait-elle, sa grand-mère européenne qui lui avait appris le piano et les œuvres de la musique classique ; le second répondit en rendant un hommage vibrant à sa mère et à sa famille maternelle thaïlandaises, dont le rôle avait été déterminant ;

– **illégitime ou discriminatoire,** pour ceux qui ont quitté volontairement leur milieu d'appartenance et qui se trouvent renvoyés à une origine dont ils ont cherché à s'émanciper (on peut s'appeler Marie sans être catholique, Leïla sans être musulmane). Il y aurait un véritable contresens au regard du processus d'intégration, à vouloir évaluer l'intégration, en renvoyant l'individu à une origine ou une appartenance, réelle ou supposée, qu'il aurait rejetée ou dont ils se seraient détachés. Dans certains cas, c'est la crainte de persécutions (ethniques, politiques ou religieuses) qui a conduit à adopter un nom ou un prénom différent de celui de la naissance ;

– **inadapté** pour mesurer le parcours d'intégration de la personne qui a fait des choix multiples de vie. Or, c'est précisément cette évolution qui est la plus significative des notions de trajectoire et de processus d'intégration.

Plus généralement, on sait la façon dont l'état civil est tenu dans certains pays, notamment ceux dont les immigrés sont en majorité originaires. On sait, par ailleurs, que certaines coutumes encouragent le changement de nom ou de prénom selon les âges de la vie, les circonstances ou les interlocuteurs (comme, par exemple, dans des traditions du sud-est asiatique). Enfin, le vol, la perte ou la destruction des papiers d'identité, lors des périples souvent périlleux des migrants, conduisent parfois à des reconstitutions d'état civil avec des changements d'orthographe du nom et du prénom voire à des modifications plus substantielles de la dénomination. En réalité, l'état civil laïque, permanent, tel qu'il est attesté en France, est loin d'être une notion universelle.

Le choix du type d'enquête

Prenant en compte les arguments présentés en faveur des enquêtes à partir des patronymes et les réserves émises, le Haut Conseil à l'intégration distingue plusieurs types d'investigations :
– les enquêtes extensives, pour lesquelles le recours au nom patronymique risque, à l'instar de la catégorie ethnique, d'être aléatoire, illégitime et inadapté ;
– les enquêtes limitées à un thème, à un milieu particulier, les études de panel, pour lesquelles les patronymes peuvent être des « marqueurs » utiles, sous la garantie d'une anonymisation postérieure. Le Haut Conseil à l'intégration insiste sur le respect des règles posées par la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) dans sa nouvelle loi informatique et liberté du 6 août 2004 et dans son avis du 5 juillet 2005 ;
– les études sur les discriminations, pour lesquelles la prise en compte du patronyme se justifie, l'auteur de la discrimination motivant lui-même son acte ou ses propos par la référence au nom ou au prénom comme signe distinctif, ethnique, racial ou religieux. Là encore, la mesure des discriminations permet d'utiliser des données sans pour autant en faire un outil d'analyse de l'intégration dans la totalité de ses dimensions. La mesure des discriminations ne concerne pas l'ensemble de la question de l'intégration.

En résumé :

– la catégorisation ethnique est non seulement contestable, mais elle occulte les possibilités d'exploitation de sources insuffisamment valorisées : le recensement permanent, les enquêtes sur la scolarité (à partir de panels d'élèves) et sur les étudiants, les études sur le logement, sur l'emploi, les données recueillies par des observatoires comme celui des ZUS ou l'Observatoire sur l'égalité, le projet d'enquête Territoires et origines (T&O), sous la direction de l'INED et de l'INSEE ;
– des études à partir des patronymes, noms et prénoms, sont utiles pour les enquêtes circonscrites à certains thèmes, certains lieux (les classes préparatoires aux grandes écoles ou les écoles d'ingénieurs ou de commerce, par exemple, les métiers qualifiés, les entreprises dans tel ou tel secteur, les métiers de l'art...), moyennant certaines précautions et notamment à titre exploratoire ou pour des enquêtes qualitatives. On peut concilier ces enquêtes avec des recherches, comme le font l'INED ou l'INSEE, sur les lieux de naissance et de résidence ;
– la mesure des discriminations, étant donné son objet, peut légitimement se saisir de catégories formées sur des identifiants construits par les représentations et les préjugés qui le constitue, y compris sur les patronymes.

Plus largement, cependant, la question de la mesure de la diversité de la société française, dans toutes ses composantes, reste posée. Ainsi que l'a rappelé à plusieurs reprises le Haut Conseil à l'intégration, elle est essentielle à l'appréciation de l'intégration et elle est parfaitement compatible avec notre droit.

En effet, sur le plan méthodologique, rien ne s'oppose à ce que :
– les critères objectifs, socio-économiques et culturels soient croisés avec deux éléments relatifs à l'origine (le lieu de naissance et la nationalité) sur deux générations ;
– les données personnelles prennent en compte le lieu de résidence pour favoriser une connaissance des phénomènes de concentration géographique, de cumul des handicaps sociaux, de certaines formes de ségrégations territoriales, ou à l'inverse, de mobilité résidentielle et de promotion sociale.

La mesure de la diversité

L'intégration reconnaît et suppose la diversité. Elle présente un caractère polysémique qui appelle une réflexion sur les indicateurs généralement utilisés pour en mesurer les applications concrètes, notamment lorsqu'il s'agit d'apprécier l'intégration des immigrés dans leur pluralité d'origines et d'appartenances. Son évaluation est plus problématique encore lorsqu'elle s'inscrit dans une perspective comparative entre des sociétés aux histoires migratoires différentes. L'analyse oblige, en effet, à confronter des données démographiques et économiques, mais aussi l'étude des traditions institutionnelles et politiques qui ont forgé chaque communauté nationale avec des catégorisations dépendantes des évolutions législatives (*cf.* l'avis sur « l'analyse comparative des modèles de l'intégration en Europe »).

Les parcours d'intégration des immigrés, de l'entrée sur le territoire national à l'obtention de la nationalité, la condition de leurs descendants, connaissent des variations en fonction d'un nombre important de paramètres. L'étude de l'intégration doit, par ailleurs, prendre en compte l'état des mœurs et du « vivre ensemble » dans un contexte historique qui ne se prête guère à des définitions univoques. Les trois principales dimensions, sociodémographique, institutionnelle et culturelle, de ce processus complexe par lequel des personnes ou des groupes différents créent une réalité nouvelle, confèrent à l'intégration le caractère de ce que Marcel Mauss qualifiait de « fait social total ».

Si la question de l'intégration est au cœur des interrogations de la philosophie politique, c'est notamment parce qu'elle est liée à la définition du contrat social qui fonde les droits et les devoirs, les modes de participation et de représentation démocratiques (*cf. Le contrat et l'intégration*, précité). Elle permet d'évaluer l'impact des politiques publiques d'éducation, de logement, de travail et de santé, l'étendue de la reconnaissance de la pluralité des modes de vie et des croyances, l'extension ou les limites de l'application du principe d'égalité dans un État providence autant, si ce n'est plus, que la capacité d'adaptation et les stratégies des personnes ou des groupes

Des histoires migratoires singulières

L'histoire des peuples modèle les représentations et construit des *habitus* qui retentissent durablement sur la relation à l'étranger. Les sociologues, à la suite de Max Weber, y ont décelé des « idéaux-types », que certains ont par-

fois tendance à transformer en modèles permanents, en oubliant les changements et les contradictions qui les ont traversés. Ainsi, les polémiques des années 1990 sur le « modèle communautariste » opposé au « modèle républicain » ont, de façon souvent caricaturale, mis en scène des stéréotypes sociaux et culturels, plus qu'ils n'ont favorisé la compréhension de la complexité croissante du phénomène migratoire.

Il est vrai qu'en matière d'immigration et d'intégration chaque pays a ses traditions propres que les indicateurs de l'intégration ne sauraient méconnaître. Il est symptomatique que l'on parle Outre-Atlantique d'« immigrants » alors que la France parle d'immigrés et que l'Allemagne a longtemps utilisé le terme « travailleurs invités » (*Gastarbeiter*). Les pays d'Amérique du Nord, comme également l'Australie et la Nouvelle-Zélande, se sont constitués en États à partir d'une immigration de peuplement : la conquête d'un « nouveau monde » a alimenté l'imaginaire d'une immigration fondatrice. Dans ces pays, les politiques relatives à l'entrée et au séjour des étrangers annoncent clairement des conditions sélectives sous forme de quotas, de catégories et de points, qui prennent en compte les origines nationales ou géographiques, l'usage de la langue, l'âge et les potentialités démographiques, les rentes et revenus porteurs d'investissement, le secteur d'activité et la qualification professionnelle, l'ensemble étant modulable selon les besoins du pays d'accueil. La construction volontariste d'une société d'immigrants engendre une forte dynamique sociale et elle ne craint pas d'afficher son caractère « multiethnique » en gardant visible la mosaïque des origines, jusqu'à emprunter la notion même de « visibilité » pour désigner certaines « minorités ». Si toute société démocratique est plurielle, le multiculturalisme consiste en un traitement institutionnel spécifique de la différence : il entérine juridiquement, y compris dans le recensement national, les catégories ethniques, raciales et religieuses.

Toutefois, la constitution d'une société « multiculturelle » repose en réalité sur une double violence, historique et symbolique :
– elle suppose une distance, voire une rupture avec le pays de départ, ce qui entraîne corrélativement la reconnaissance de communautés dans le pays d'installation rendant moins insupportable le sentiment d'éradication ;
– elle valorise l'immigrant au détriment de la légitimité des autochtones (les revendications des Amérindiens et des Aborigènes reste un contentieux récurrent depuis plus de deux siècles). Par ailleurs, l'entrée par la « *front door* », selon l'expression du politologue Aristide Zolberg, n'est pas exclusive d'une arrivée de clandestins par la « *back door* », parfois par millions, comme aux États-Unis.

Le « vieux continent » a une autre histoire migratoire et, dans l'ensemble européen, la France tient une place particulière. Pays d'immigration depuis le milieu du XIXe siècle, contrairement aux autres pays européens qui ont pendant des décennies été des pays d'émigration, la France a accueilli des vagues migratoires successives qui, dans leur majorité, se sont installées et ont acquis la nationalité française : la première loi française sur le droit du sol a été votée en 1851 et, à l'exception des années sombres de Vichy, les modalités d'obtention de la nationalité n'ont cessé de se diversifier.

L'intégration, une certaine conception du « vivre ensemble »

En France, la fabrication de la nation, unitaire dans son projet politique et composite dans sa réalité sociale et culturelle, a traversé le XIXe puis le XXe siècle en intégrant, jusqu'à aujourd'hui, un apport continu de migrants de l'intérieur, d'immigrés et de rapatriés. Ainsi, contrairement à de nombreux pays, comme les USA, l'éligibilité d'un naturalisé y est possible y compris à la présidence de la République. Déjà sous la Révolution, Thomas Paine fut naturalisé français « pour avoir bien mérité de l'Humanité ». De même, personne ne porte attention à ce que tel président de l'Assemblée nationale soit né italien, tel garde des Sceaux, d'origine russe, tel Premier ministre, né à Smyrne d'un père lui-même né à Smyrne ou tel autre venu d'Égypte ou d'Ukraine ? Les exemples pourraient être multipliés à l'instar de ces hauts fonctionnaires de l'État, juifs, protestants ou agnostiques, qui dans une société traditionnellement catholique, ont occupé des postes de première responsabilité.

La concomitance, pendant plus d'un siècle, de trois mouvements migratoires – un exode rural interne, une immigration venue de l'étranger, l'expatriation puis le rapatriement des colons d'Outre-mer – a eu tendance à conforter le système institutionnel où le centre est politique. Faut-il rappeler, cependant, que sur un territoire d'une superficie inférieure à celle de l'État du Texas, la France est actuellement divisée en vingt-deux régions, quatre-vingt-quinze départements, 36 000 communes et qu'elle est fortement engagée dans un processus de décentralisation ?

La société française est en perpétuelle recomposition : 160 000 personnes d'origine étrangère acquièrent annuellement la nationalité française, aujourd'hui, soit environ le même nombre que celui des étrangers qui entrent régulièrement sur le territoire national [1]. Le « creuset français », qui prend son inspiration dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, rédigée au moment où fut créé l'état civil laïque – le « grand livre des citoyens où chacun est inscrit de la naissance à la mort, quel que soit son rang, son sexe ou sa confession » – , gomme la référence aux origines, parce que celles-ci deviennent très vite multiples et que l'intégration est d'abord individuelle en fonction des choix de vie.

Le respect des origines se pratique différemment en France de ce qui se passe dans la majorité des pays étrangers. Outre un goût certain pour les cultures venues d'ailleurs, la France reconnaît aux étrangers leur statut personnel et le juge français est tenu d'appliquer le droit étranger pour ce qui régit le droit du nom, du mariage, de la filiation, de l'autorité parentale, des successions. La seule limite est celle de l'atteinte à l'ordre public. Ceci explique que, sous la pression des associations de défense du droit des femmes, notamment, beaucoup réclament aujourd'hui l'application de la loi française, loi du domicile, pour garantir l'égalité entre les sexes. Le Haut Conseil à l'intégration a

1. *Cf.* le rapport de l'OSII 2002-2004 dans le rapport pour 2005 du HCI *Le bilan de la politique de l'intégration*, précité.

rendu un avis sur la condition des femmes qui allait clairement en ce sens [1]. Par ailleurs, les immigrés devenus français gardent, dans leur grande majorité, leur nationalité antérieure, la France acceptant la plurinationalité, y compris avec les pays qui ont un système d'« allégeance perpétuelle » par la filiation masculine. Cette position de respect des droits d'origine a longtemps étonné d'autres États européens qui étaient hostiles à la double nationalité des immigrés (mais non de leurs émigrants) et posaient le renoncement à la nationalité d'origine comme une condition d'acquisition de leur nationalité.

La diversité culturelle, ainsi que l'a constamment rappelé le Haut Conseil à l'intégration, s'est développée en France, non par la coexistence de communautés séparées, mais par la volonté d'un « vivre ensemble » qui confère à l'individu un rôle primordial. L'adhésion aux valeurs communes a pour fonction de garantir le progrès des libertés sans imposer une croyance ou une appartenance. L'espace public est neutre pour mieux protéger l'intimité de la vie privée, le choix des modes de vie, et la laïcité ouvre le droit fondamental de croire ou de ne pas croire, de changer de conviction, sans qu'une assignation identitaire religieuse puisse de façon injonctive contraindre l'individu. Être citoyen repose sur l'autonomie de la personne émancipée des contraintes tutélaires et des interdits. C'est ce qui explique le succès de la nouvelle loi du 15 mars 2004 sur le port ostensible de signes religieux à l'école (seule la pratique ostensible est sanctionnée, non le signe en lui-même, les signes discrets étant autorisés au titre des libertés de conscience et d'expression des élèves) : quarante-sept cas litigieux en 2004-2005, sur plus de 10 millions d'élèves et presque tous en Alsace-Moselle où la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État ne s'applique pas, et dix-sept cas en 2005-2006 !

Pour les observateurs étrangers, cependant, la conception républicaine de l'intégration et de la laïcité a souvent été mal perçue, peut-être parce qu'elle suppose la logique des droits de l'homme poussée à son expression ultime : le « noyau dur » des droits et libertés est le droit individuel que la dimension collective de l'identité ne saurait emprisonner ou contraindre. Pour les immigrants qui n'ont pas eu l'expérience de la démocratie, le système politique français est difficile à saisir. Les lois et les institutions françaises ne vont pas de soi. Et le malentendu est d'autant plus grand que, trop souvent encore, le « droit du guichet » n'est pas toujours conforme aux principes énoncés.

Ainsi, à chaque politique publique de l'intégration, correspond, outre la mesure de l'application des politiques de l'intégration, une évaluation à plusieurs niveaux :
– les indicateurs sociologiques relatifs à la condition des personnes et des groupes
– les stratégies des personnes et des groupes ;
– les écarts entre les représentations, les opinions et les réalités.

Aujourd'hui, le processus de l'intégration doit donc être suivi sur la longue durée. Dès lors, les études longitudinales sont particulièrement éclairantes à la fois quant au respect de la diversité des trajectoires dans le processus d'intégration et quant à l'apprentissage progressif des principes républicains. Les

1. *Cf.* rapport 2002-2004, précité.

indicateurs de l'intégration ont à traduire cette diversité, la question essentielle étant celle du choix des indicateurs les plus pertinents**...** et, plus prosaïquement, du coût des enquêtes à l'instar de celles que mettent en œuvre les Canadiens à partir d'indicateurs permanents d'intégration. Mais quel que soit le type d'enquête retenue, le choix des indicateurs est déterminant.

Selon l'OCDE (1993), « Un indicateur est une variable ou une valeur calculée à partir de variables, donnant des indications sur ou décrivant l'état d'un phénomène d'une portée supérieure aux informations directement liées à la valeur de la variable. »

C'est donc une mesure qui facilite l'interprétation et l'évaluation d'un phénomène, pour caractériser une situation de manière chiffrée et traduire des évolutions.

Ainsi que l'a rappelé Monsieur Jean-Claude Cadonet lors de son audition devant le Haut Conseil à l'intégration : « Un indicateur est dépendant du contexte de son utilisation. Selon le contexte, il n'a pas toujours le même sens ni la même valeur. Par ailleurs, le choix d'un indicateur dépend de ce que l'on veut mesurer. Le rôle premier d'un indicateur est de quantifier de façon systématique des phénomènes parfois complexes. Il condense et simplifie l'information. Il facilite la prise de décision en servant d'information de référence aux décideurs. Il sert à mesurer l'atteinte d'objectifs et le résultat de la mise en œuvre de politiques ou d'interventions. Il prend alors le nom d'« indicateur de performance ». Il permet ainsi l'évaluation. »

De cette définition, Monsieur Cadonet repère cinq caractéristiques principales d'un indicateur :

1 – le consensus sur la méthode de construction : pour qu'un indicateur joue son rôle il doit être relativement incontestable. En ce qui concerne la croissance en France, ayons en mémoire ce qu'on appelle le consensus (le consensus des prévisions). Il faut que les méthodes de construction des indicateurs soient convaincantes et que les résultats soient acceptés ;

2 – l'immutabilité : il est difficile de fonder une politique sur des indicateurs changeants ;

3 – l'exhaustivité : l'indicateur doit couvrir tout le champ visé ;

4 – la cohérence : il s'agit de réussir à articuler l'estimation des besoins, les moyens à mettre en œuvre et l'efficacité de la politique (gérer des flux, identifier des lieux de mobilisation, multiplier les démarches permettant d'exprimer un besoin) ;

5 – la comparabilité : l'impossibilité de comparer les situations entre les différentes régions de France et d'Europe et les différents pays freine l'action politique.

Il convient aussi d'ajouter que l'indicateur ne doit concerner que ce qui est structurant et non ce qui est conjoncturel [1].

1. *Cf.* le texte *in extenso* en annexe.

En réalité, la mesure de l'intégration est un vrai défi méthodologique et comme le remarquait monsieur André Lebon : « On ne se lance pas dans la construction d'indicateurs d'intégration sans avoir à l'esprit un projet de société, qu'il soit formulé ou non, dont on souhaite vérifier le degré de réalisation, les avancées, la stagnation. » En effet, la construction d'indicateurs d'intégration dépend largement du modèle d'intégration retenu.

La construction des indicateurs de l'intégration

Plusieurs principes découlent de la définition de l'intégration et inclinent à autant de précautions méthodologiques.

Il ne saurait y avoir d'indicateur « en soi » de l'intégration

Citons quelques exemples de critères susceptibles de jouer dans des sens contradictoires :
– le mariage mixte (au sens juridique du mariage entre un conjoint français et un conjoint étranger) peut concerner un mariage, y compris arrangé ou forcé, avec une personne de la même origine régionale, villageoise ou familiale, après l'obtention de la nationalité française de l'un des conjoints ;
– l'activité professionnelle peut être le fait d'une personne qui exploite de façon éhontée la force de travail de ses anciens compatriotes (cas classique dans la confection, la restauration ou le bâtiment) ;
– un niveau élevé d'études ne garantit pas le respect des principes de la démocratie, tels ces étudiants, militants islamistes qui participent à l'embrigadement de jeunes dans des mouvements fondamentalistes ;
– l'acquisition de la nationalité française peut être un moyen d'émigrer plus rapidement vers un autre pays ;
– la participation à la vie associative locale recouvre parfois un enfermement communautaire sans échange réel avec l'environnement social et culturel... ;
– la connaissance de la langue varie considérablement selon les études antérieures, le milieu social et familial, la distance linguistique... Certains critères trop académiques risquent de conduire à une évaluation injuste, détachée des réalités (telle grand-mère parlant très mal le français peut avoir un petit-fils polytechnicien !).

Aucun de ces facteurs n'est donc, en lui-même, suffisant pour caractériser l'intégration de façon univoque. Mais chacun est susceptible de devenir un indicateur de l'intégration, s'il repose sur le croisement de plusieurs variables. L'intégration ne se résume donc pas à une simple insertion socioprofessionnelle ni à l'obtention d'un titre juridique, ni à la présence d'une certaine durée sur un territoire. Elle participe de tout cela et, plus encore, d'un ensemble complexe d'interactions et de références qui ne valent que par leur combinatoire.

L'intégration est le résultat d'une combinatoire de facteurs qui interagissent

C'est dans le croisement des variables que le sens apparaît : ainsi, le mariage avec un conjoint français qui s'accompagne d'une mobilité résidentielle, professionnelle, d'une formation professionnelle, d'une vie associative ou culturelle au bénéfice de l'intérêt général... peut être très révélateur d'un parcours d'intégration. Et ces évolutions personnelles ne sont parfois possibles qu'au prix de l'émancipation de certaines traditions ou d'une rupture avec des coutumes perçues comme des entraves.

Renvoyer systématiquement des étrangers et des immigrés, par exemple, à une identité collective d'origine peut devenir absurde et inique : il y a des identités imposées qui sont des « identités meurtrières », selon l'expression d'Amin Maalouf. Nombre d'exilés ont fui une région, un pays, une communauté, dans lesquels ils étaient désignés voire persécutés à raison de cette même origine ou de cette même appartenance. Au nom de quoi une telle assignation identitaire deviendrait-elle légitime ? À l'inverse, il y a des formes d'assimilation à la société d'accueil qui sont de véritables appauvrissements culturels. Là encore, ce n'est pas la référence aux origines qui est en soi emblématique d'une capacité plus ou moins grande à suivre un processus d'intégration ; c'est toute une série de choix, de changements, de passages d'une situation à l'autre, qui construit ou non une dynamique intégrative.

L'intégration est un processus à long terme

L'intégration devrait pouvoir se mesurer au-delà de quelques caractéristiques sociodémographiques à un temps T référées à une appartenance, réelle ou supposée, à tel ou tel groupe ethnique : résider en France depuis sa naissance n'emporte pas *de facto* l'intégration, ce n'est qu'une présomption d'intégration. La stratégie d'adaptation dépend d'un ensemble composite de facteurs, dans lequel les choix individuels, le contexte historique et socio-économique, les représentations culturelles jouent un rôle essentiel, sans que leur poids respectif puisse être aisément repéré.

La notion de parcours est ainsi nécessaire à la compréhension de l'intégration. Dès lors, le groupe retenu pour la construction des indicateurs d'intégration peut être constitué par les immigrés de première génération et leurs enfants, qu'ils soient étrangers ou français, jusqu'à deux, voire trois générations.

L'intégration refondée suppose l'abandon d'indicateurs anachroniques ou contraires au concept même d'intégration

La lecture de journaux étrangers, la fréquentation de médias étrangers, le fait de parler une langue étrangère... sont devenus des critères positifs d'adaptation aux évolutions d'une société globalisée. Il serait curieux de continuer à recourir à ces seuls critères pour juger négativement de l'intégration des immigrés, si ce n'est lorsque d'autres facteurs viennent corroborer le repliement ou l'enfermement dans un milieu coupé du reste de la société. Par ailleurs, nom-

bre d'enquêtes montrent que la fierté et la connaissance de la culture d'origine sont des leviers de l'intégration. C'est là un point essentiel et, pourtant, souvent ignoré : non seulement, dans sa philosophie même, l'intégration ne réclame pas l'effacement des origines culturelles ou des convictions, mais elle prend appui sur la construction identitaire de l'individu pour favoriser son accession à la culture citoyenne commune.

De nouveaux indicateurs sont à construire en fonction des évolutions sociales et politiques

Les sociétés modernes prennent en compte la nécessité de reconnaître la diversité culturelle et la pluralité des modes de vie. De même, le mouvement accéléré de la circulation des hommes, de l'information et des capitaux, la rapidité des échanges, le développement de mobilités prenant la forme de « navettes », de norias ou de diasporas obligent à penser autrement ou du moins à préciser certains éléments de l'intégration.

Parmi les nouvelles variables à prendre en compte, citons notamment :
– l'usage des nouvelles technologies dans la communication et l'information, dans la vie économique et familiale ;
– la participation à des activités ou des contrats avec le pays d'origine au bénéfice du pays d'accueil et de sa politique de codéveloppement ;
– le militantisme en faveur des droits de l'homme et des valeurs de la démocratie ;
– la participation à la vie de la cité ;
– les actions bénévoles ou humanitaires au bénéfice de l'intérêt général ;
– la contribution à l'innovation et à la création dans l'entreprise, la recherche, les arts, la mode, le sport... ;
– l'organisation d'activités partagées avec des personnes d'origines et de milieux différents.

La connaissance de l'intégration suppose le temps long des générations

L'approche ethnique (ou raciale) de l'intégration n'est le plus souvent que le reflet figé des ségrégations sociales et territoriales qui opèrent dans la logique discriminatoire. En essayant de mesurer l'intégration au regard de « catégories homogènes de populations » définies par leur origine, on risque de retrouver le paramètre posé au départ.

En revanche, il apparaît particulièrement utile d'évaluer le processus d'intégration en croisant les variables socio-économiques et culturelles avec le lieu de naissance, le lieu de résidence et la nationalité sur deux générations, comme cela a été proposé par la CNIL dans son avis de 2005, alors qu'en raisonnant par origine ethnique, on finit par privilégier un seul mode d'explication. De même, pourquoi retenir l'origine du seul parent immigré pour définir les enfants de couples mixtes comme des enfants d'immigrés ?

L'intégration ne peut être mesurée sans une analyse fine des discriminations

Une étude de l'intégration s'accompagne nécessairement d'une réflexion sur les indicateurs de la discrimination en prenant en compte ses diverses expressions : phénomène de cumul des discriminations (racisme et intolérance religieuse ou racisme et sexisme, par exemple), situations où la victime de racisme peut à son tour être auteur de discrimination, racisme intercommunautaire, cas de plus en plus fréquemment observés dans les enquêtes qualitatives. Par ailleurs, mieux tenter de mesurer les phénomènes d'ethnicisation et de victimisation dans certains quartiers ou certains milieux, permet d'analyser l'intégration à partir des obstacles qui s'y opposent.

L'approche par les obstacles, les représentations et les valeurs

L'approche par les obstacles est parfois plus pertinente que celle consistant à définir des comportements normés ou formatés *a priori*. Elle permet de mieux situer les étapes du processus d'intégration ou ses échecs. Elle motive fréquemment plus les enquêtés, qui ont envie de prendre la parole pour valoriser ce qu'ils ont su surmonter ou pour mieux expliquer leurs désillusions.

De même, il convient d'apporter une attention particulière à des questions portant sur les représentations et à celles sur les valeurs. Avoir laissé croire que l'intégration se limitait à la présence physique sur un territoire revient à nier le concept même d'intégration. Penser en terme de catégories homogènes revient à ignorer la complexité croissante du monde et ses évolutions rapides. Le défi de la mesure de l'intégration est à l'aune des diversités sociales et culturelles, elle est aussi à la mesure des différentes formes de l'engagement en tant que citoyen. La complexité ne signifie pas cependant le renoncement à toute idée de mesure.

En résumé

• Les enquêtes longitudinales doivent être, dans la mesure du possible, encouragées.

• Les recherches spécifiques à tel ou tel milieu (scolaire, professionnel, résidentiel...) favorisent une appréhension plus fine de certaines thématiques de l'intégration et notamment des phénomènes de concentration géographique.

• L'exploitation du recensement permanent donne un tableau général de l'ensemble de la population, en évitant le biais des études trop spécifiques à partir desquelles on opère une généralisation. Par ailleurs, le recensement permet une approche comparative dans le temps des différents groupes de population.

• L'enquête T&O sera un excellent outil pour aborder la pluralité des facteurs de l'intégration : critères classiques d'insertion socioprofessionnelle, de mobilité résidentielle et professionnelle, mais aussi questions sur la participation à la vie citoyenne et l'engagement pour le vivre ensemble, sur les représentations et sur les opinions, sur les principes républicains et sur les valeurs.

En revanche, le croisement de ces différents indicateurs avec les catégories ethniques risque d'aller à l'encontre du but recherché et contrevient au principe même de l'intégration républicaine. Sur le premier point, en effet, d'autres enquêtes l'ont montré, la liste fermée de catégories de populations à raison de leur origine ou de leurs appartenances conduit à biaiser l'interprétation et à orienter l'analyse en fonction de ces catégories préétablies, alors que des lignes de force peuvent apparaître sans *a priori* en utilisant les variables relatives au lieu de naissance, lieu de résidence, nationalité, sur deux générations et en les croisant avec les indicateurs socio-économiques et culturels. Sur le second point, rappelons l'importance de saisir l'intégration comme un parcours individuel dans un processus collectif, avec les obstacles ou les conditions favorables qui peuvent en jalonner le cours.

• Il s'agit donc de prévoir des questions marquant les étapes de l'intégration, allant dans le sens et l'acceptation de la mixité sociale et de l'entrée dans la culture citoyenne : changements de statuts, formations qualifiantes, accès à l'emploi et promotion professionnelle, amélioration des conditions de logement, choix d'un conjoint hors du groupe d'appartenance, mixité des contacts sociaux et culturels, mobilité géographique, engagement dans la vie publique...).

• Il convient, par ailleurs, d'envisager des questions sur les valeurs de la démocratie et les principes républicains, notamment sur l'égalité homme/femme et sur la laïcité.

• Enfin, les indicateurs doivent comporter des éléments qualitatifs. Ainsi que le suggérait Monsieur Jean-Claude Cadonet lors de son audition devant le HCI, les indicateurs de l'intégration pourraient « s'inspirer des travaux menés pour la construction des indicateurs de développement humain (IDH), *Human Developement Indicators,* qui sont des indicateurs chiffrés utilisés pour estimer le développement d'un pays. À partir de ces indicateurs, on calcule un indicateur composite, l'indice de développement humain ou IDH (*Human Development Index,* HDI), qui prend en compte le caractère multidimensionnel du développement. Il utilise trois éléments (longévité, scolarisation et alphabétisation, niveau de vie) comme mesure indirecte de la qualité de vie. L'IDH a été conçu d'après une idée de l'économiste indien Amartya Sen. Enfin, l'indicateur idéal serait un indicateur composite du type :

Intégration = a logement (t1 à tn) +b langue +c formation civique +d emploi +f sociabilité +g... a, b, c, d... étant la part évaluée de chacun des paramètres pour une intégration » réussie ». La langue, le logement, le travail... n'étant que les indicateurs partiels de cette intégration. » (*Cf.* le texte cité en annexe 1).

Le projet d'un baromètre à l'intégration

Par définition, un baromètre est un outil qui a un double intérêt :
– rendre visibles et lisibles les caractéristiques, les symptômes, d'un état, d'une situation, à un moment précis ;
– permettre de noter et de mesurer, par une passation régulière, des évolutions.

En revanche, le baromètre est un outil rudimentaire pour analyser les causes d'un phénomène complexe : il permet simplement de prendre « le pouls de l'opinion » par un sondage passé à intervalles réguliers et avec des questions relativement peu nombreuses, simples, similaires d'une passation à l'autre ; certaines questions nouvelles peuvent être introduites mais en nombre restreint.

En tenant compte des limites inhérentes à cet instrument de mesure, il reste qu'un baromètre de l'intégration serait utile. En cela, il présenterait les mêmes avantages que le baromètre de la citoyenneté, qui a été créé à l'initiative du CIDEM (Civisme et démocratie) avec un financement public et un comité réunissant des institutions et des associations. Ce baromètre apporte depuis plusieurs années des éléments très intéressants d'analyse sur le rapport au politique, la place de l'engagement associatif, syndical et partisan, sur les discriminations, la perception des inégalités...

Pour que le baromètre de l'intégration puisse avoir une quelconque pertinence, plusieurs conditions devraient être posées, notamment en formulant une batterie de questions distinguées par niveaux d'approche de l'intégration. On retrouverait ici les grandes catégories de critères de l'intégration telles qu'elles ont été précisées dans cet avis :

– les variables de l'état civil, incluant le pays de naissance ;
– les critères socio-économiques classiques (emploi, logement..) ;
– le niveau d'instruction et de qualification ;
– les questions relatives à l'intégration citoyenne, qu'il s'agisse de la participation à la vie de la cité, notamment, par l'engagement associatif et la participation à des instances démocratiques, ou des comportements politiques et civiques (inscription sur les listes électorales, vote aux élections, présentation sur des listes électorales) ;
– le positionnement sur quelques grands principes républicains, tels qu'ils ont été enseignés dès la formation civique attachée au CAI, comme l'égalité homme/femme et la laïcité ;
– des questions sur la vie culturelle, la langue, la religion, l'usage des nouvelles technologies, l'ouverture à d'autres cultures ;
– des questions sur le sentiment d'appartenance, sur l'importance des origines dans la définition identitaire par soi-même ou perçue dans le regard des autres, y compris de façon discriminatoire.

Cette liste, purement indicative, serait à établir avec un groupe de pilotage, en collaboration avec la CNIL, l'INSEE, l'INED, la DPM, Sciences po, la DREES, la DARES, le CREDOC, l'Observatoire des ZUS, notamment. Par ailleurs, la coopération commencée avec des équipes de recherche canadiennes, qui sont engagées dans une étude longitudinale existant depuis plusieurs années, serait particulièrement utile à ce travail de réflexion, notamment quant au choix que les chercheurs canadiens ont fait pour déterminer « des indicateurs permanents de l'intégration ».

Annexe 1 : Personnes auditionnées ou consultées

Alain Blum, chercheur à l'Institut national d'études démographiques

Jean-Paul Caille, Direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'Éducation nationale

Jean-Claude Cadonet, Direction de la population et des migrations, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

Han Entzinger, expert auprès de la Commission européenne

Jean-Pierre Garson, chef de division à l'OCDE

Stéphan Lollivier, directeur des statistiques démographiques et sociales à l'INSEE

Jan Niessen, expert auprès de la Commission européenne

Jean-Luc Richard, maître de conférences à l'université de Rennes III

Dominique Schnapper, membre du Conseil constitutionnel, directrice d'études à l'EHESS

Patrick Simon, chercheur à l'Institut national d'études démographiques

Louis Schweitzer, président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE)

Annexe 2 : Texte présenté par Monsieur Jean-Claude Cadonet

«Les indicateurs d'intégration», 18 juillet 2006

Quelques remarques préliminaires

1 – Mon intervention d'aujourd'hui s'inspire d'une note et de discussions avec Mademoiselle Alice Rufo, stagiaire de l'IEP de Paris à la DPM qui n'a pu être présente aujourd'hui et de lectures diverses que j'ai effectuées dans le cadre de mes attributions actuelles.

2 – Je ne suis pas un spécialiste des questions d'intégration que j'ai eues à traiter pendant ces dix-huit derniers mois à la DPM.

3 – Il ne s'agit pas de mon intervention à Berlin dont l'objet était un peu différent car elle portait sur «la planification et l'évaluation de la politique publique française d'intégration». Bien sûr, j'y parlais un peu des indicateurs mais de manière un peu descriptive en essayant de recenser l'existant.

Je commencerai mon exposé en proposant une définition d'un indicateur et en me référant à une définition largement acceptée de l'intégration.

Qu'est-ce qu'un indicateur?

Selon l'OCDE (1993), «un indicateur est une variable ou une valeur calculée à partir de variables, donnant des indications sur ou décrivant l'état d'un phénomène d'une portée supérieure aux informations directement liées à la valeur de la variable.»

On peut compléter cette définition en disant que c'est «une statistique ou une mesure qui facilite l'interprétation et l'évaluation de l'état d'un élément du monde ou de la société par rapport à une norme, un état de référence ou à un but».

Quand on construit un indicateur on souhaite atteindre au moins deux objectifs :
– caractériser une situation de manière chiffrée;
– traduire des évolutions.

***1re remarque :** un indicateur est d'abord un descripteur, une mesure (quantitative ou qualitative) qui décrit un phénomène.

***2e remarque :** un indicateur signifie plus que sa définition statistique. Généralement, on choisit un indicateur pour qu'il renseigne (ou parce qu'on espère qu'il renseigne) sur l'état global d'une problématique.

***3e remarque :** un indicateur est dépendant du contexte de son utilisation. Selon le contexte, l'indicateur n'a pas toujours le même sens ni la même

valeur. Par ailleurs, le choix d'un indicateur dépend de ce que l'on veut mesurer. En conséquence, il est nécessaire de définir ce que l'on veut mesurer avant de choisir un indicateur.

Prenons le taux de chômage. Le taux de chômage des 15-24 ans dans les ZUS est de 38,5 % selon l'enquête emploi 2004 de l'INSEE. Un groupe de chercheurs pourrait s'en servir pour mesurer l'effet de l'augmentation du nombre des stages en entreprise sur la situation des jeunes. Dans une telle étude, le chômage mesurerait donc non seulement la situation des jeunes mais aussi l'efficacité des stages en entreprise. Dans un autre contexte, le taux de chômage pourrait informer sur les conséquences des changements dans la structure de l'économie.

Il n'existe donc pas de bons indicateurs en soi, mais plutôt des indicateurs appropriés à un contexte particulier.

***4e remarque :** le choix d'un indicateur est dicté par des facteurs humains. Il souffre d'une part de subjectivité.

Rôle d'un indicateur

Le rôle premier d'un indicateur est de quantifier de façon systématique des phénomènes parfois complexes. Il condense et simplifie l'information.

L'indicateur facilite la prise de décision en servant d'information de référence aux décideurs.

L'indicateur sert à mesurer l'atteinte d'objectifs, par exemple dans le cadre de planification stratégique.

L'indicateur peut aussi mesurer le résultat de la mise en œuvre de politiques ou d'interventions. Il prend alors le nom d'« indicateur de performance ». Il permet l'évaluation.

J'ajouterai que, dans le domaine de l'intégration, il me semble que des indicateurs qualitatifs sont nécessaires.

Caractéristiques d'un indicateur

J'ai recensé cinq caractéristiques d'un indicateur :

1 – le consensus sur la méthode de construction : pour qu'un indicateur joue son rôle, il doit être relativement incontestable. En ce qui concerne la croissance en France, ayons en mémoire ce qu'on appelle le consensus (le consensus des prévisions). Il faut que les méthodes de construction des indicateurs soient convaincantes et que les résultats soient acceptés ;

2 – l'immutabilité : il est difficile de fonder une politique sur des indicateurs changeants ;

3 – l'exhaustivité : l'indicateur doit couvrir tout le champ visé ;

4 – la cohérence : il s'agit de réussir à articuler l'estimation des besoins, les moyens à mettre en œuvre et l'efficacité de la politique (gérer des flux, identifier des lieux de mobilisation, multiplier les démarches permettant d'exprimer un besoin) ;

5 – la comparabilité : l'impossibilité de comparer les situations entre les différentes régions de France et d'Europe et les différents pays freine l'action politique.

Il convient aussi d'ajouter que l'indicateur ne doit concerner que ce qui est structurant et non ce qui est conjoncturel. Il doit permettre d'avoir un éclairage sur une situation, d'en faire une analyse et de l'évaluer.

Enfin, l'indicateur devrait pouvoir permettre de signaler une conjonction de phénomènes rendant vraisemblable une rupture, une explosion sociale (émeutes...).

Définition de l'intégration

En ce qui concerne la définition de l'intégration, il me semble que celle proposée par le Haut Conseil à l'intégration (HCI) en 1991, qui est maintenant largement reprise, correspond en tout cas à l'esprit des mesures actuellement mises en œuvre dans le domaine de l'intégration. L'intégration est un processus qui débute par l'accueil (la signature du contrat et le suivi des formations qui y sont liées) et qui se poursuit notamment par le respect des obligations, des lois, principes et valeurs de la République, l'accès aux droits, jusqu'à la naturalisation voire au-delà.

Dans son rapport de 1991, le Haut Conseil à l'intégration faisait la remarque suivante, concernant la définition de l'intégration : « Il faut concevoir l'intégration non comme une sorte de voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus, il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. »

Dans cette perspective, la politique d'intégration consiste dès lors à « rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de la société et à donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il accepte les règles et dont il devient un élément constituant ». La politique d'intégration concerne ainsi aussi bien les immigrés que la société d'accueil.

***1re remarque :** la définition de l'intégration retenue par le HCI met l'accent sur le fait que l'intégration doit être comprise comme un processus. Il faut donc, quand on tente de la mesurer, prendre en compte une dimension du temps (plus ou moins longue). Les indicateurs doivent intégrer cette dimension (du t et du t-1, t-2...). Dès lors, le groupe cible retenu pour la construction des indicateurs d'intégration serait constitué par « les immigrés de première génération et leurs enfants, qu'ils soient étrangers ou français, jusqu'à deux à trois générations ».

***2e remarque :** comme le souligne A. Lebon, « on ne se lance pas dans la construction d'indicateurs d'intégration sans avoir à l'esprit un projet de

société qu'il soit formulé ou non, dont on souhaite vérifier le degré de réalisation, les avancées, la stagnation». En effet, la construction d'indicateurs d'intégration dépend largement du modèle d'intégration retenu.

Je pense qu'avec la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration, la question du modèle d'intégration est résolue (républicain, laïque...), à la remarque suivante près.

***3e remarque :** au moins, et de manière schématique, deux conceptions de l'intégration sont généralement retenues dans les études. D'autres conceptions existent et à chacune d'entre elles correspond une méthodologie de construction, d'interprétation et d'utilisation des indicateurs.

La première conception définit l'intégration comme un processus de brassage des populations et de réduction progressive des particularités liées à l'origine nationale. Dans ce cas, les indicateurs proposés privilégieront la notion de similitude ou de proximité de comportement avec les Français de souche qui servent de référence. Ainsi, on dira que l'intégration d'une nationalité est en bonne voie si le taux de fécondité des femmes se rapproche de celui des nationales, ou si le taux de ses enfants scolarisés dans l'enseignement professionnel par exemple n'est pas plus élevé que celui de la population de référence. Cette première approche correspond à la conception «française» de l'intégration.

La deuxième conception comprend l'intégration comme un processus qui cherche à éviter des dysfonctionnements sociaux majeurs, et non pas à limiter les particularités tenant à l'origine. Le maintien ou la reproduction de certaines spécificités demeure dès lors acceptable tant qu'il n'y a pas d'impacts néfastes pour la cohésion de la société. Dans ce cas, les indicateurs seront essentiellement des indicateurs «d'alerte» permettant de mesurer à partir de quel moment il y a un risque de survenance de manifestations sociales «dangereuses» telles que la marginalisation ou l'exclusion de certains groupes.

De nombreuses études (INSEE, INED) s'inspirent de la première conception. La deuxième conception est proche de nos préoccupations quant au caractère prédictif de nos indicateurs.

Difficultés de construction des indicateurs

L'intégration est un processus qui fait intervenir le temps. La mesure de l'intégration doit donc permettre de traduire les évolutions personnelles (aspect individuel) et d'illustrer les évolutions de générations successives (aspect collectif).

La notion de «distance» sur laquelle sont bâtis les indicateurs d'intégration dans la première conception de l'intégration décrite ci-dessus ne suffit pas à appréhender le processus d'intégration. Si le processus d'intégration tend vers un rapprochement des comportements, il peut passer par une apparente exacerbation des différences. À l'inverse, des groupes peuvent présenter des caractéristiques démographiques et économiques (taux de fécondité, réussite scolaire, vulnérabilité au chômage...) proches du groupe de référence sans pour autant être intégrés.

La construction d'indicateurs pertinents implique d'éliminer les effets de structure afin d'isoler ce qui revient au facteur « origine nationale » comme facteur explicatif des différences constatées. De fait, si on prend l'exemple du chômage, la vulnérabilité à celui-ci dépend notamment de la structure par âge et sexe, de la qualification professionnelle, de la répartition spatiale...

En revanche, les indicateurs doivent tenir compte des effets de contexte ; par exemple la situation géographique du logement et la difficulté de mobilité résidentielle générale ou spécifique peuvent expliquer par exemple l'absence de promotion sociale par le travail.

Enfin, le résultat du processus d'intégration n'est pas unique.

On peut distinguer essentiellement trois aboutissements, heureusement réversibles dans certains cas, du processus :

– une mobilité sociale ascendante caractérisée par une acculturation (changements dans le modèle culturel originel) et une intégration économique dans les structures de la classe moyenne ;

– une mobilité sociale descendante caractérisée par une acculturation et une intégration économique dans les classes défavorisées ;

– une intégration économique dans la classe moyenne avec une acculturation retardée. Cette troisième modalité se caractérise par une mobilité sociale significative dans la sphère socioprofessionnelle accompagnée d'une persistance des caractéristiques culturelles de la société d'origine (notamment faible mixité). Aux États-Unis, ce modèle est en œuvre chez les migrants d'origine mexicaine et haïtienne.

En conclusion, on voit bien que, s'agissant de l'intégration, il sera très difficile, voire impossible, de trouver un indicateur unique et synthétique et qu'on devra mettre au point une batterie d'indicateurs représentatifs dans plusieurs domaines.

Des difficultés de méthode vont alors tenir au choix des domaines dans lesquels ces indicateurs seront choisis et à leur hiérarchisation.

Je propose les domaines suivants :

1 – L'habitat

J'ai volontairement mis en premier l'habitat. Je sais bien que, depuis les travaux de Durkheim, les sociologues sont d'accord pour affirmer que le travail et les relations sociales qu'il permet de tisser sont primordiaux pour l'intégration, que ce soit pour un immigré ou pour un individu quelconque. Mais je pense que l'habitat est le premier élément susceptible de donner des indications sur l'intégration d'une population immigrée. Cet indicateur renseigne non pas parce qu'il traduit par lui-même un stade d'intégration mais par ses conséquences sur l'accès à la langue, aux réseaux sociaux, aux ressources de toutes sortes, pas uniquement matérielles et à l'information.

Les modalités d'entrée dans le logement et les possibilités de parcours résidentiels constituent en effet autant de clés donnant plus ou moins facilement accès à des ressources culturelles ou linguistiques, sociales, économiques, juridiques ou de connaissance.

D'après diverses études, concentration et ségrégation de l'habitat se traduisent par un accès plus difficile au français et entravent les possibilités d'épanouissement. Pensons par exemple à tout ce que l'on essaie de faire pour faire accéder les jeunes des quartiers aux filières d'excellence ou d'apprentissage.

Toutefois, les indicateurs de ce domaine dépendent fortement de contraintes économiques (niveau de revenus, pouvoir d'achat par exemple) et de mécanismes institutionnels par exemple des modalités d'attribution des logements par les sociétés d'HLM.

Je propose par exemple d'identifier un indicateur du taux de rotation dans le logement ou de la mobilité et un indicateur du taux de satisfaction des demandes de mutation de logement.

2 – L'emploi et l'insertion professionnelle

Le travail constitue un des indicateurs les plus forts des processus d'intégration surtout quand il est combiné à un indicateur de promotion sociale illustrant l'ascension sociale par rapport à la situation occupée précédemment par les parents.

Si on arrive à croiser le territoire où se trouve le logement avec la qualification de l'intéressé et son origine, on constate une surreprésentation de certaines populations dans les statistiques du chômage et du travail précaire ou sous-qualifié.

Il convient alors de définir des indicateurs mesurant au plus près les écarts entre population.

3 – La sociabilité

Il s'agit de rendre compte du degré d'interaction de l'immigré avec la société d'accueil.

L'intégration passe par l'incorporation par l'immigré de normes et valeurs collectives procédant soit d'acteurs collectifs et institutionnels (écoles, lieux de travail ou de formation...) soit de personnes ressources ou de services. Elle passe aussi par la confrontation à l'autre ou le contact avec l'autre dans la mesure où ce contact donne à voir une pluralité de normes, de valeurs et traditions. Les indicateurs de ce domaine peuvent permettre de mesurer la distanciation culturelle par rapport à la culture d'origine. On pense à des indicateurs mesurant l'origine du cercle des amis.

La sociabilité amplifie «le capital social» des individus car elle contribue à la constitution et au croisement des réseaux sociaux. Toutefois, un tel indicateur ne prendra tout son sens que s'il est mis en perspective avec une population de référence ayant des caractéristiques socio-économiques proches.

Concrètement il s'agit de mettre en place des indicateurs sur la mixité des contacts, la mixité du logement, la mixité au travail. Il s'agit aussi d'avoir des indicateurs sur l'acceptation de l'autre par la société d'accueil. On pense, par exemple, à un indicateur sur l'évolution des discriminations. On peut aussi penser à un indicateur de taux d'intervention de la médiation sociale dans la mesure où celle-ci vise à résoudre les difficultés de communication ou les

conflits liés notamment à des systèmes de valeurs différents et permet notamment d'établir des passerelles entre univers culturels différents.

4 – Les relations matrimoniales

Le choix du conjoint peut obéir à plusieurs logiques : affinités sociales, stratégies familiales d'alliance voire mise en commun de patrimoine. Lorsque, dans certaines populations, le choix du conjoint s'effectue majoritairement parmi les membres du groupe du pays d'origine, voire même dans le pays d'origine, il ne s'agit pas en soi d'une résistance à l'intégration dans la mesure où elle ne signifie pas mécaniquement la reproduction des coutumes, des ressources, des statuts et valeurs spécifiques du groupe. Ainsi, on constate que lorsque les identités ou les statuts sociaux sont malmenés (chômage...), les traditions sont convoquées.

On peut dire cependant que le choix d'un conjoint hors du groupe d'appartenance constitue bien un indicateur d'intégration dans la mesure où il met en jeu les identités, les références culturelles et les modèles éducatifs de l'intéressé. Mais le choix au sein du groupe d'origine ne peut être interprété automatiquement comme une volonté de non-intégration.

Conclusion

• Tous ces indicateurs doivent être combinés et manier avec beaucoup de précautions sinon on court le risque, à l'occasion d'analyses, de faire de dangereux contresens.

• Les indicateurs qui seront retenus doivent permettre les comparaisons notamment entre pays européens.

• Ils doivent comporter des éléments qualitatifs. Ils pourraient s'inspirer des travaux menés pour la construction des indicateurs de développement humain (IDH), ou en anglais *Human Developement Indicators* qui sont des indicateurs chiffrés utilisés par le Programme des Nations unies pour le développement pour estimer le développement d'un pays. À partir de ces indicateurs, on calcule un indicateur composite, l'indice de développement humain ou IDH (*Human Development Index*, HDI). Contrairement au revenu par habitant, l'IDH prend en compte le caractère multidimensionnel du développement. Il utilise trois éléments (longévité, scolarisation et alphabétisation, niveau de vie) comme mesure indirecte de la qualité de vie. L'IDH a été conçu d'après une idée de l'économiste indien Amartya Sen.

• Enfin, l'indicateur idéal serait un indicateur composite du type :

Intégration = a logement (t1 à tn) +b langue +c formation civique +d emploi +f sociabilité +g...

a, b, c, d... étant la part évaluée de chacun des paramètres pour une intégration « réussie ».

La langue, le logement... étant les indicateurs partiels de cette intégration.

Annexe 3 : Texte de Monsieur Stéphan Lollivier, directeur des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE

« Les missions de la statistique publique », 3 octobre 2006

La statistique publique a pour mandat de répondre à la demande sociale et non de la générer. Cette demande peut venir des directives et règlements communautaires, des autorités nationales ou locales, ou de l'opinion par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), sous contrôle de la CNIL.

Cadre juridique de la statistique sur les origines

La question des statistiques sur les origines est traditionnellement centrée sur la notion d'immigré : né étranger à l'étranger. La loi ne définit pas cette donnée comme sensible.

Le cadre juridique de la statistique est clair et précis, fixé par la loi du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés » qui définit les droits et devoirs de la statistique et surtout les variables sensibles : interdiction de signaler les origines ethniques notamment, avec cependant des dérogations.

Les questions portant sur la nationalité des personnes ou des parents ne sont pas des données sensibles ; elles peuvent être collectées et diffusées comme des statistiques habituelles. L'INED, organisme de statistique public, a conduit des travaux nombreux sur les descendants directs (terme à préférer à « enfant », qui a connotation de « mineur ») d'immigrés et sur les immigrés.

L'INSEE a toutefois développé une déontologie dans l'utilisation de ces données, qui font le cœur de l'activité des statistiques sur les origines.

Immigrés, descendants d'immigrés : quelles données disponibles ? Quels indicateurs ?

La nationalité courante peut différer de celle à la naissance : la part d'immigrés ayant demandé la nationalité est une donnée disponible, qui peut constituer un bon indicateur d'intégration.

Dans l'UE, peu de pays utilisent ces règles, assez novatrices. Il y a deux façons de définir les populations non natives : étranger ou *foreign born*.

Traditionnellement, la statistique européenne met plutôt en avant la notion d'étranger, alors que la France (comme le Canada) préfère la notion de migrant. De ce point de vue, nous faisons plutôt modèle en Europe en nous

conformant la recommandation de l'ONU selon laquelle le recensement doit pouvoir retracer les origines.

Nous sommes en progrès avec la distinction entre immigrés et étrangers.

Il reste difficile de parler d'immigrés au plan international car beaucoup de pays n'ont pas cette notion.

Nos enquêtes permettent de disposer quasiment en série de la notion d'immigré. Nous publions ces statistiques, la statistique est désormais tout aussi abondante sur ce critère que sur les autres : il est devenu standard.

Le traitement de la notion de « descendants d'immigrés » est plus complexe car plus récente. L'INSEE estime que ces données ne justifient pas une exploitation « en série », mais en fonction des besoins : emploi, logement, éducation... Nous réalisons donc des enquêtes spécialisées, *cf.* enquêtes Logement, Emploi, Identités, et prochainement enquête Theo.

Nous travaillerons également à un module européen de l'enquête Emploi : en 2008, la question des descendants d'immigrés sera posée dans tous les pays de l'UE. Cette enquête est intéressante pour l'INSEE, producteur de statistiques nationales, de savoir ce que font les Français à l'étranger.

Sur la diffusion de ces données, le seul problème est la précision des données : l'anonymat des personnes sur des petites zones doit être respecté.

Sur l'exploitation, la position de l'INSEE est forte : ne pas étudier ou comparer les immigrés en tant que tels. Il faut donc prendre en compte les autres possibles facteurs d'explication pour ne comparer les immigrés aux non-immigrés qu'à conditions équivalentes. L'effet « immigration » doit être interprété avant tout comme de second rang.

Sur les descendants directs d'immigrés, nous avons développé une doctrine récente : introduire le critère un ou deux parents immigrés. Cela conduit à étudier trois catégories : 1/ aucun parent immigré ; 2/ un seul parent immigré ; 3/ deux parents immigrés.

Le point sur l'éducation du fascicule de l'INSEE « Les immigrés » publié en 2005 apporte une réponse : à catégorie socioprofessionnelle équivalente des parents, la réussite scolaire des immigrés devient équivalente. Voir également le 4 pages de Catherine Borrel publié en septembre 2006, qui a suscité malheureusement des réactions négatives sur le mode de comptage alors que le fond est positif.

Sur les discriminations

Il s'agit d'un effet conditionnel : un phénomène résiduel au contrôle des effets classiques peut être vu comme une discrimination. Si à diplôme et âge équivalent les femmes sont moins payées, il y a discrimination.

La vraie barrière est l'accès à l'emploi pour les immigrés : non-chômage, et accès à l'emploi rémunéré. En emploi, les salaires sont à peu près équivalents, alors que l'accès à l'emploi est particulièrement discriminant.

Le domaine de la discrimination est fortement normé par les directives et règlements européens sur quatre domaines : origines, préférences sexuel-

les, H/F, âge. Le programme à moyen terme d'Eurostat pour 2008-2012 a pour ambition forte de quantifier les discriminations, en particulier celles liées à l'origine. Le document est encore en cours d'élaboration.

Flux migratoires

La statistique publique et l'INED ont été accusés de minorer les flux migratoires. Il est vrai qu'on a joué de malchance : le recensement de 1999 situait ces flux dans le bas de la fourchette par rapport aux précédents. La population était inférieure à ce qu'on attendait, même si la structure révélée était convenable. La situation s'est ensuite envenimée par malchance car une catégorie n'a pas été bien prise en compte (les migrants pour rapprochement familial). Cela a été rectifié dès que possible, il n'y a pas eu d'arrière-pensée. Aujourd'hui on est autour de 100 000 migrants depuis 2002.

Le calcul des soldes migratoires n'est pas facile car les modes de comptages des entrées et des sorties sont différents. Pour les entrées, il y a peu de données : le titre de séjour intérieur et les recensements de l'ANAEM, mais cela ne permet pas de comptabiliser les ressortissants de l'UE et les demandeurs d'asile. Le fichier AGEDREF devrait permettre de compléter ces données, mais il faut d'abord surmonter les difficultés posées par l'existence de 1 250 fichiers différents à mettre en ordre. Il est dommage que les deuxièmes demandes ne soient pas visibles. Pour les ressortissants de l'Espace économique européen (EEE), il faudra attendre les inscriptions. En matière de sorties (de Français et d'étrangers), il n'y a aucune donnée disponible, ce qui nous oblige à faire des hypothèses. Pour cela, on procède par générations d'entrants observés entre deux recensements, mais cette méthode comporte le risque de ne pas prendre en compte une rupture conjoncturelle.

Statistiques ethniques

Sur ce sujet récent, il n'y a pas de doctrine établie. La loi l'interdit, sauf par dérogation, avec le consentement exprès des personnes.

La position de l'INSEE en la matière est la suivante : nous interprétons ce droit à dérogation comme limité aux sujets qui en valent la peine et sommes hostiles à l'introduction de ce critère dans des fichiers administratifs qui ont vocation à être exhaustifs : il faut le limiter à des fichiers anonymisés. Deuxièmement, nous ne pouvons générer nous-mêmes la demande : il faut que cela nous soit demandé, avec l'accord de la CNIL.

L'enquête Trajectoires et origines demandée par le Gouvernement Raffarin avait à cet égard des ambitions plus vastes que l'enquête MDIS des dernières années : elle étudie les descendants, ce qui est nouveau. Continuent d'y contribuer un groupe de travail important comprenant l'INSEE, l'INED, la DREES et un groupe de pilotage comprenant l'OSII. Les travaux progressent bien. Mais quant à savoir s'il faut interroger sur l'origine ethnique, c'est aux autorités compétentes de nous dire s'il y a place pour une telle question.

Annexes

Annexe 1

Décret consolidé portant création du HCI

Publication au *JORF* du 23 décembre 1989

Décret n° 89-912 du 19 décembre 1989

Décret portant création d'un Haut Conseil à l'intégration

NOR : PRMX8900171D

version consolidée au 31 mars 2006 – *version* JO *initiale*

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu le décret n° 89-881 du 6 décembre 1989 portant création d'un Comité interministériel à l'intégration ;

Le Conseil des ministres entendu,

Article 1

*Modifié par décret n° 2006-382 du 30 mars 2006 art. 1 (*JORF *31 mars 2006)*

Il est institué auprès du Premier ministre un Haut Conseil à l'intégration.

Ce conseil a pour mission de donner son avis et de faire toute proposition utile, à la demande du Premier ministre, sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère.

Il contribue notamment à la préparation et au suivi du Comité interministériel à l'intégration.

Il organise et anime des échanges publics sur les questions d'intégration, sur le plan européen et international. Il anime un réseau de chercheurs et d'établissements publics et privés de recherche sur l'intégration.

Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Premier ministre. Ce rapport est rendu public.

Article 2

*Modifié par décret n° 99-211 du 17 mars 1999 art. 1 (*JORF *21 mars 1999)*

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

Article 3

*Modifié par décret n° 2006-382 du 30 mars 2006 art. 2 (*JORF *31 mars 2006)*

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

Article 4

Les fonctions de président et de membre du Haut Conseil sont gratuites. Les frais de déplacement sont remboursés dans les conditions prévues par le décret n° 66-619 du 10 août 1966 modifié.

Article 5

*Modifié par décret n° 99-211 du 17 mars 1999 art. 2 (*JORF *21 mars 1999)*

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

Article 5-1

*Créé par décret n° 2006-382 du 30 mars 2006 art. 3 (*JORF *31 mars 2006)*

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

Article 6

*Modifié par décret n° 2006-382 du 30 mars 2006 art. 4 (*JORF *31 mars 2006)*

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

Article 7

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

Par le président de la République :
FRANÇOIS MITTERRAND

Le Premier ministre,
MICHEL ROCARD

Annexe 2

Décret du 4 avril portant nomination au Haut Conseil à l'intégration

NOR : PRMX0609201D

Par décret du président de la République en date du 4 avril 2006 :

Le mandat des membres du Haut Conseil à l'intégration dont la liste suit est renouvelé :

1° M. Jean-Marie Bockel

2° Mme Jeannette Bougrab

3° Mme Jacqueline Costa-Lascoux

4° M. Jacky Dahomay

5° M. Khalid Hamdani

6° Mme Blandine Kriegel

7° Mme Gaye Petek

8° Mme Myriam Salah-Eddine

9° M. Lilian Thuram

Sont nommés membres du Haut Conseil à l'intégration :

1° Mme Yamina Benguigui

2° M. Jean Daniel

3° Mme Carole Da Silva

4° Mme Jadée Dubois

5° M. Édouard Glissant

6° Mme Claude Greff

7° M. Gilles Képel

8° M. Vincent N'Guyen

9° M. Michel Sappin

10° M. Gaston Viens

11° M. le général d'armée Jean-Philippe Wirth

Mme Blandine Kriegel est reconduite dans les fonctions de présidente du Haut Conseil à l'intégration.

Annexe 3

Organigramme du HCI

Membres du collège

Présidente

Mme Blandine Kriegel, professeur des universités, philosophe

Membres

Mme Yamina Benguigui, réalisatrice-productrice, Bandits Productions

M. Jean-Marie Bockel, sénateur-maire de Mulhouse

Mme Jeannette Bougrab, maître de conférences, Paris I Panthéon Sorbonne

Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de recherche au CNRS – CEVIPOF

M. Jacky Dahomay, président de l'Association des professeurs de philosophie de Guadeloupe

M. Jean Daniel, journaliste, directeur du *Nouvel Observateur*

Mme Carole Da Silva, directrice fondatrice de l'Association AFIP

Mme Jadée Dubois, présidente d'association, agent immobilier, conseillère déléguée à la communication à la ville de Villefranche-sur-Saône

M. Édouard Glissant, écrivain

Mme Claude Greff, députée

M. Khalid Hamdani, consultant en ressources humaines

M. Gilles Kepel, professeur à Sciences po, directeur de recherches CNRS/CERI

M. Vincent Nguyen, grand reporter à France 2

Mme Gaye Petek, directrice de l'association « ELELE migrations et cultures de Turquie »

Mme Myriam Salah-Eddine, adjointe au maire, déléguée à l'action familiale, droits des femmes à la mairie de Marseille

M. Michel Sappin, préfet du département de la Somme et de la région Picardie

M. Lilian Thuram, footballeur, champion du monde

M. Gaston Viens, maire de la ville d'Orly

M. Jean-Philippe Wirth, général d'armée

Rapporteurs

M. Richard Senghor, rapporteur principal, conseiller d'État

Mme Stéphanie Seydoux, rapporteur, inspectrice générale des affaires sociales

Chargés d'une mission auprès de la présidente

Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de l'Observatoire du HCI, membre du collège du HCI

M. Zair Kédadouche, chargé des relations internationales

Mme Fadila Mehal, chargée du séminaire Méditerranée, membre du Conseil économique et social

Mme Luce Perrot, chargée du Forum de la réussite des Français venus de loin, inspectrice générale des affaires culturelles

Équipe administrative du HCI

M. Benoît Normand, secrétaire général

Mme Amina Ennceiri, secrétaire générale adjointe

Mme Caroline Bray, chargée de mission, directrice adjointe de l'Observatoire du HCI

Mlle Nathaly Coualy, chargée de mission presse

Mme Raphaëlle Esptein-Richard, chargée de mission relations internationales

M. Guillaume Merzi, chargé de mission communication

M. Frédéric Treffel, chargé de mission études

Secrétariat

Mme Brigitte Bordier

Mme Marie-Jeanne Loire

Mme Vilma Mansutti

Mme Premsanthy Ratier

Observatoire du Haut Conseil à l'intégration

Présidente du conseil scientifique

Mme Hélène Carrère d'Encausse, secrétaire perpétuel de l'Académie française

Directrice de l'OSII

Mme Jacqueline Costa-Lascoux, membre du collège du HCI, directrice de recherche au CNRS

Membres du conseil scientifique

M. Patrick Butor, directeur de la Direction de la population et des migrations (DPM), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE

M. Jean-Baptiste de Foucauld, président de la formation Démographie et condition de vie du CNIS, inspecteur général des Finances

M. Richard Descoings, directeur de Sciences po, administrateur de la Fondation nationale des sciences politiques

Mme Mireille Elbaum, directrice de la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Stéphane Fratacci, Directeur de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. François Heran, directeur général de l'Institut national des études démographiques (INED)

M. Antoine Magnier, directeur de la DARES, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Robert Rochefort, directeur général du CREDOC

M. Alex Turk, président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Rapporteur

Mme Caroline Bray, chargée de mission, directrice adjointe de l'Observatoire du HCI

Invitation au colloque «Diversité et représentation politique»

Programme

9h00 Ouverture

Richard Descoings, *directeur de Sciences Po*
Blandine Kriegel, *présidente du Haut Conseil à l'intégration*

9h30 Les partis politiques intègrent-ils ?

Les partis politiques ne se ressemblent pas.
Cependant, ils peinent tous à laisser émerger des femmes et des hommes d'origine immigrée ou venus des Dom-Tom.
Un échec éventuel des partis ne fait-il pas courir le risque d'une revanche communautariste ?

Débat présidé par
Yamina Benguigui, *cinéaste productrice, membre du HCI*
Animé par
Claudy Siar, *journaliste à RFI*
Avec
Jeannette Bougrab, *maître de conférences de droit public, membre du HCI*
Stéphane Pocrain, *candidat à l'élection présidentielle*
Dominique Reynié, *chercheur associé au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris et coauteur du Dictionnaire du vote, PUF*
Jean-François Sirinelli, *professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris, directeur du Centre d'histoire de Sciences Po*
Myriam Salah-Eddine, *adjointe au maire de Marseille, membre du HCI*
Vincent Tiberj, *chercheur au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof)*

11h00 Regard

Zaïr Kedadouche, *conseiller municipal du XVIIe arrondissement de Paris*

11h15 Présentation du sondage « diversité et représentation politique »

Stéphane Rozès, *directeur de CSA Opinion, maître de conférence à Sciences Po Paris*

11h30 Diversité : la représentation nationale en panne

Que ce soit l'Assemblée nationale, le Sénat, le gouvernement, les associations d'élus… la représentation nationale n'est pas à l'image de la France. Il est donc nécessaire de s'interroger sur les raisons politiques de ce décalage. L'universalité fait-elle abstraction des différences au risque de les nier ? La montée de l'extrême droite a-t-elle provoqué des frilosités indépassables ?Plus prosaïquement, après les événements de novembre 2005, que proposent les partis ?

Débat présidé par
Jacky Dahomay, *philosophe, membre du HCI*
Animé par
Rachid Arhab, *journaliste à France télévisions*
Avec
Malek Boutih, *secrétaire national du Parti socialiste*
Marie-George Buffet, *secrétaire générale du Parti communiste français*
M. Renaud Dutreil, *secrétaire général du Parti radical, ministre de l'artisanat et des Petites et moyennes entreprises*
Yves Jégo, *secrétaire nationale de l'Union pour un mouvement populaire, député- maire de Montereau-Fault-Yonne*
Nicolas Perruchot, *représnetant l'UDF, député-maire de Blois*
Yann Wehrling, *secrétaire national des Verts*

13h00 Clôture

René Rémond, *de l'Académie française, président de la Fondation nationale des sciences politiques, professeur émérite des universités*

Annexe 5

Sondage CSA / HCI / ACSE / *Le Parisien* : « L'attitude des Français à l'égard de la diversité de la représentation politique »

Octobre 2006

Fiche technique du sondage

Sondage exclusif HCI/ANCSEC/*Le Parisien*/*Aujourd'hui en France* réalisé par téléphone les 17 et 18 octobre 2006.

Échantillon national représentatif de 959 personnes âgées de 18 ans et plus, constitué d'après la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage), après stratification par région et catégorie d'agglomération.

(Tous les sondages publiés par CSA sont disponibles sur le site : http://www.csa-fr.com)

QUESTION – Certaines personnes considèrent que la société française n'est pas assez bien représentée par les élus en France. On regrette ainsi notamment la trop faible présence de femmes, de jeunes ainsi que de personnes issues de l'immigration. Quelle opinion se rapproche le plus de la vôtre... ?

	Ensemble des Français (en %)	**Rappel * ensemble des Français (en %)**
Il est vrai que la société française n'est pas très bien représentée et il est important que plus de jeunes, de femmes et de personnes issues de l'immigration exercent des responsabilités politiques	55	57
Il est vrai que la société française n'est pas très bien représentée mais il n'est pas important que plus de jeunes, de femmes et de personnes issues de l'immigration exercent des responsabilités politiques, car le plus important ce ne sont pas les personnes mais les idées	30	31
La société française est bien représentée par les hommes politiques	12	9
Ne se prononcent pas	3	3
Total	100	100

* Sondage exclusif CSA / *Le Parisien* / *Aujourd'hui en France* dans le cadre du colloque « Modernité On/Off réalisé par téléphone les 6 et 7 octobre 2005. Échantillon national représentatif de 988 personnes âgées de 18 ans et plus, constitué d'après la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage), après stratification par région et catégorie d'agglomération.

QUESTION – Seriez-vous tout à fait favorable, plutôt favorable, plutôt opposé ou tout à fait opposé à ce qu'on instaure des quotas pour faciliter l'accès des personnes issues de l'immigration à certaines professions et mandats politiques ?

	Ensemble des Français (en %)
Favorable	**45**
– Tout à fait favorable	*8*
– Plutôt favorable	*37*
Opposé	**50**
– Plutôt opposé	*28*
– Tout à fait opposé	*22*
Ne se prononcent pas	5
Total	**100**

QUESTION – Selon vous, l'instauration d'un mode de scrutin de liste proportionnel pour l'élection des députés serait-elle tout à fait efficace, plutôt efficace, plutôt pas efficace ou pas du tout efficace pour assurer une meilleure représentation de la diversité de la société française au Parlement ?

	Ensemble des Français (en %)
Efficace	**64**
– Tout à fait efficace	*8*
– Plutôt efficace	*56*
Pas efficace	**28**
– Plutôt pas efficace	*17*
– Pas du tout efficace	*11*
Ne se prononcent pas	8
Total	**100**

QUESTION – Vous, personnellement, seriez-vous prêt à voter pour une personne issue de l'immigration... ?

	En %	**Oui**	*Oui, tout à fait*	*Oui, plutôt*	**Non**	*Non, plutôt pas*	*Non, pas du tout*	**NSPP**
Aux élections municipales	100	**75**	*32*	*43*	**24**	*10*	*14*	**1**
Aux élections législatives	100	**69**	*27*	*42*	**29**	*11*	*18*	**2**
À l'élection présidentielle	100	**56**	*23*	*33*	**42**	*15*	*27*	**2**

Annexe 6

Liste des personnalités ayant participé aux modules courts diffusés sur TF1 : «S'inscrire c'est voter, voter c'est exister» réalisés par Elemiah TV en partenariat avec le HCI et l'ACSE

Assia
Guy Bedos
Booder
Stomy Bugsy
Cartouche
Clovis Cornilhac
Éric et Ramzy
Sara Forestier
Julie Gayet
Blandine Kriegel
Christophe Lambert
Alexandra Lamy
Bruno Madinier
Stanislas Merhar
Yannick Noah
Kamel Ouali
Passi
Véronique Sanson
Smaïn
Lilian Thuram
Patrick Vieira
Elsa Zylberstein

Table des matières

Lettre de saisine du 26 mai 2008 de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, à Mme Blandine Kriegel, Présidente du HCI **5**

Avant-propos **7**

Premier avis

Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe **19**

Introduction **21**
- Où en est la politique européenne d'intégration ? **22**
- Comment constituer un bilan comparatif ? **23**

Données statistiques relatives à l'immigration, à l'intégration et à l'acquisition de la nationalité **24**

Les politiques d'intégration par pays : un *outsider*, la référence nord-américaine **31**

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration aux États-Unis d'Amérique **31**
- Données statistiques **33**
- Institutions et administrations **34**
- Politiques publiques **34**
- Débats de société **35**
- Enseignements **37**

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration au Canada **37**

Les politiques d'intégration par pays : les politiques d'intégration dans les différents pays européens **39**

La politique française d'intégration **39**
- Données statistiques **39**
- Institutions et administrations **40**
- Législation récente et politiques publiques **41**
- Débats de société **43**

Les pays du sud de l'Europe **43**
- L'exemple de l'Espagne, une immigration sans intégration **43**
- Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration au Portugal (groupe des pays du Sud) **49**

Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Italie (groupe des pays du Sud) **50**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Grèce (groupe des pays du Sud) **51**
Les pays germaniques **53**
L'exemple de l'Allemagne, un modèle en reconstruction **53**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Autriche (groupe des pays germaniques) **57**
Les pays du nord de l'Europe **58**
L'exemple des Pays-Bas, un modèle de tolérance en crise **58**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Belgique (groupe des pays du Nord) **62**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration au Danemark (groupe des pays du Nord) **63**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Finlande (groupe des pays du Nord) **64**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Suède (groupe des pays du Nord) **65**
Les pays anglo-saxons **66**
L'exemple du Royaume-Uni, un multiculturalisme fragilisé **66**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Irlande **75**
Les pays de l'est de l'Europe **76**
L'exemple de la Pologne, une réalité migratoire déniée **76**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en République tchèque (groupe des pays de l'Est) **80**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Slovaquie (groupe des pays de l'Est) **81**
Éléments relatifs à la politique d'immigration et d'intégration en Slovénie (groupe des pays de l'Est) **82**
Les politiques d'intégration par pays : tableaux comparatifs **84**
Observations sur les données statistiques 2004, et enseignement **84**
Observations sur les institutions et administrations, et enseignement **85**
Observations des législations récentes, et enseignement **86**
Observations sur la politique d'accueil des étrangers, et enseignement **87**
Observations sur l'égalité sociale et politique, et enseignement **88**
Observations sur la politique de diversité culturelle, et enseignement **89**
Observations sur la lutte contre les discriminations, et enseignement **90**
Observations des relations Églises/État, et enseignement **91**
Observations sur les débats de société, et enseignement **92**
Conclusions générales et recommandations **93**
Les convergences **93**
Les divergences **95**
Les recommandations du Haut Conseil à l'intégration **97**

Sur le plan national 97
Sur le plan européen 99
Annexe 1 : Lettre à M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement 100
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées et auditionnées 102
Annexe 3 : Missions d'une délégation du Haut Conseil à l'intégration à l'étranger 105
Annexe 4 : Histoires nationales et modèles d'intégration 109

Deuxième avis
Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration 121

Introduction 123
Contenu des formations 124
Une singularité française : la place de la formation civique 124
La formation civique 125
La loi commune 125
L'histoire de France 126
Les droits des femmes 126
L'Union européenne 127
Le module « Vivre en France » 128
Un contenu variable 128
La culture française 129
Organisation des formations 129
Formation des intervenants de l'accueil 130
Interprétariat et traduction 131
Fin des formations et suivi 132
Rappel des préconisations 133
Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées 135
Annexe 2 : Support pédagogique actualisé de la formation civique 136

Troisième avis
Projet de Charte de la laïcité dans les services publics 187

Présentation 189
Introduction 191
Laïcité, liberté, égalité 194

Laïcité, citoyenneté, universalité **195**

Champ de l'avis **197**

Des services publics exposés distinctement aux enjeux du respect du principe de laïcité **197**

Les services publics d'accueil durable **198**

Les services publics d'accueil ponctuel **201**

Des destinataires placés dans une situation asymétrique au regard du respect du principe constitutionnel de laïcité **202**

Les agents publics **202**

Les usagers des services publics **203**

Le projet de Charte de la laïcité dans les services publics **204**

Portée de l'avis **207**

Une charte non normative **207**

La charte, première étape d'un chantier pédagogique **208**

Conclusion **209**

Annexe 1 : Personnes auditionnées **210**

Annexe 2 : Personnes saisies par écrit et réponses jointes en annexe **212**

M. Christian Charpy, directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) **213**

M. Jean-Arnold de Clermont, président du conseil de la Fédération protestante de France **216**

M. Roger Cukierman, président du Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF) **219**

M. Jean-Michel Ducomte, président de la Ligue de l'enseignement **225**

M. Métropolite Adamakis Emmanuel, président de l'Assemblée des évêques orthodoxes de France **238**

Mme Catherine Picard, présidente de l'Union nationale des associations de défense des familles et de l'individu (UNADFI) **240**

M. Jean-Michel Quillardet, grand maître du Grand Orient de France **243**

Monseigneur Jean-Pierre Ricard, archevêque de Bordeaux, président de la Conférence des évêques de France **248**

M. Jean-Michel Roulet, président de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) **256**

M. Paul Tromelin, président de l'Association d'entraide des usagers de l'administration et des services publics et privés (ADUA) **260**

Quatrième avis

Rapport statistique 2005 Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration du Haut Conseil à l'intégration **261**

Introduction **263**
Les sources **263**
Les champs géographiques **264**
Les statistiques de flux **264**

Première partie : les entrées régulières d'étrangers en France en 2005 **267**

Les visas **267**
Les catégories de visas **267**
Visas demandés et visas délivrés par la France **269**
Les visas long séjour **274**

L'asile **281**
Les demandeurs d'asile **282**
Les nouveaux réfugiés en 2005 (hors mineurs accompagnants) **292**
Les réfugiés placés sous la protection de l'OFPRA **295**
L'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés **296**

L'immigration pour motif de travail **297**
Les travailleurs saisonniers **298**
Les travailleurs bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail (APT) **298**
Les actifs non salariés **301**
Les artistes et auteurs et les scientifiques **301**
Les travailleurs permanents **301**
Le regroupement familial **305**
Les autres catégories d'immigration pour motif familial **307**

Les autres bénéficiaires d'une carte « Vie privée et familiale » **312**

Les autres motifs d'admission au séjour pour une durée d'un an et plus **314**
Les visiteurs **314**
Les étrangers malades **315**
Les autres motifs de délivrance de titres d'une durée d'au moins un an **316**

Les étudiants **316**
Les entrées d'étudiants étrangers en 2005 **316**
La présence étudiante étrangère en France dans l'enseignement supérieur français **319**

Les entrées d'étrangers titulaires d'un titre de séjour d'au moins un an **324**
Évolution du nombre d'entrées d'étrangers obtenant un titre de séjour d'au moins un an **325**
Répartition selon les motifs **327**
Répartition selon les origines **328**

Deuxième partie : Les parcours d'intégration 329
Les étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration 329
Les signataires du CAI 330
Les contrats proposés 335
Les non-signataires du CAI 336
Les nouveaux Français 337
Les modalités d'obtention de la nationalité française 337
Les flux d'entrées dans la nationalité française 339
Les caractéristiques sociodémographiques des nouveaux Français 341
Les origines des nouveaux Français 344
Les catégories socioprofessionnelles des nouveaux Français par décret 346
La durée de séjour des nouveaux acquérants par décret 349
Le logement des étrangers et des immigrés 351
Des ménages dans les grandes villes et en centre-ville 352
Des ménages étrangers surtout en immeubles collectifs 357
La surreprésentation dans le secteur social 357
Surreprésentation des ménages de grande taille 362
Les conditions de logement des étrangers 364
L'opinion des ménages, désir de déménager et mobilité : souvent peu de différence selon la nationalité 369
Les conditions de vie 371
Annexe 1 : Membres du conseil scientifique de l'OSII 374
Annexe 2 : Membres du Groupe statistique de l'OSII 375
Annexe 3 : Note complémentaire au chapitre sur les visas 376

Les indicateurs de l'intégration 379

Statistiques ethniques, enquêtes sur les patronymes, mesure de la diversité, baromètre de l'intégration 379

Introduction 381
Les cinq piliers de l'intégration 381
Les réussites et les failles de l'intégration 384
La question des statistiques ethniques 385
Les arguments en faveur du comptage ethnique 385
Les arguments défavorables aux catégories ethniques 387
Les enquêtes à partir des patronymes 391
L'intérêt d'une recherche sur les patronymes 391
Les limites des enquêtes sur les patronymes 392
Le choix du type d'enquête 393
La mesure de la diversité 394

Des histoires migratoires singulières 394
L'intégration, une certaine conception du « vivre ensemble » 396
La construction des indicateurs de l'intégration 399
Il ne saurait y avoir d'indicateur « en soi » de l'intégration 399
L'intégration est le résultat d'une combinatoire de facteurs qui interagissent 400
L'intégration est un processus à long terme 400
L'intégration refondée suppose l'abandon d'indicateurs anachroniques ou contraires au concept même d'intégration 400
De nouveaux indicateurs sont à construire en fonction des évolutions sociales et politiques 401
La connaissance de l'intégration suppose le temps long des générations 401
L'intégration ne peut être mesurée sans une analyse fine des discriminations 402
En résumé 402
Le projet d'un baromètre à l'intégration 403
Annexe 1 : Personnes auditionnées ou consultées 405
Annexe 2 : Texte présenté par Monsieur Jean-Claude Cadonet 406
Annexe 3 : Texte de Monsieur Stéphan Lollivier, directeur des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE 413

Annexes 417

Annexe 1 : Décret consolidé portant création du HCI 419
Annexe 2 : Décret du 4 avril portant nomination au Haut Conseil à l'intégration 421
Annexe 3 : Organigramme du HCI 423
Annexe 4 : Invitation au colloque « Diversité et représentation politique » 427
Annexe 5 : Sondage CSA / HCI / ACSE / Le Parisien : « L'attitude des Français à l'égard de la diversité de la représentation politique » 429
Annexe 6 : Liste des personnalités ayant participé aux modules courts diffusés sur TF1 : « S'inscrire c'est voter, voter c'est exister » réalisés par Elemiah TV en partenariat avec le HCI et l'ACSE 431