
Rapport au Premier ministre 2011-2012

Investir dans les associations pour réussir l'intégration

Charte des droits et devoirs du citoyen français

De la neutralité religieuse dans l'entreprise

- Rapport d'activité de la Mission Laïcité

HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION

Rapports officiels

Rapport au Premier ministre

© Direction de l'information
légale et administrative

*« En application de la loi
du 11 mars 1957
(art. 41) et du Code de la propriété
intellectuelle du 1^{er} juillet 1992,
complétés par la loi du 3 janvier 1995,
toute reproduction partielle ou totale
à usage collectif de la présente
publication est strictement interdite
sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage
abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique
des circuits du livre. »*

ISBN 978-2-11-009139-0

DF : 5RO31510

www.ladocumentationfrancaise.fr

Paris, 2012

Photos de couverture :
Premier ministre
service de la photographie
Diffuseur :
La Documentation française
Sculpteur : Marielle Polska
et photo goodshoot

Sommaire

Avant-propos	9
Première partie	
Avis au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration Investir dans les associations pour réussir l'intégration	13
Présentation	15
Introduction	23
Chapitre 1	
Les associations, des acteurs omniprésents en pleine mutation	25
Le panorama des associations engagées dans la politique d'intégration, des associations moins nombreuses mais plus professionnelles	25
Le large champ des missions confié aux associations	32
Le rôle des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées	44
Chapitre 2	
Des fragilités qui s'accroissent	49
Un morcellement des interlocuteurs étatiques nationaux et locaux	49
Des collectivités locales qui s'impliquent mais sans véritable coordination	52
Des sources de financements qui se complexifient	53
Des rigidités structurelles et conjoncturelles	55

Une concurrence accrue entre associations et avec d'autres organismes	56
Chapitre 3	
Un partenariat assumé entre l'État et les associations	59
Rétablir la synergie entre la politique de la ville et la politique d'intégration	59
Conforter une politique générale pluriannuelle structurée	63
Assurer la professionnalisation des acteurs associatifs partenaires en les accompagnant	67
Conclusion	73
Annexes	75
Annexe 1	
Lettre de mission du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration	77
Annexe 2	
Les personnes rencontrées par la mission	81
Annexe 3	
Organisation actuelle synthétique des politiques de l'intégration et de la ville	87
Annexe 4	
Questionnaire à destination des associations	91
Annexe 5	
Questionnaire à destination des financeurs	95
Annexe 6	
Grille d'évaluation de l'OFII	97
Annexe 7	
Liste des membres des groupes thématiques du PRIPI de la région des Pays de la Loire	99
Annexe 8	
Liste des sigles et abréviations	101

Deuxième partie	
La charte des droits et devoirs du citoyen français	103
Intervention de Patrick Gaubert	108
Projet de charte des droits et des devoirs du citoyen français présentée à la signature des demandeurs de la nationalité française en application de l'article 21-24 du Code civil	111
Troisième partie	
Rapport d'activité de la mission laïcité	119
Chapitre 1	
Genèse de la mission	121
Chapitre 2	
Avis et recommandations	125
Expression religieuse et neutralité dans l'entreprise	125
Avis	125
Annexes du présent avis	146
Chapitre 3	
Actions de formation	153
Séminaire de formation sur la laïcité au Conservatoire nationale des arts et métiers (CNAM)	153
Mission « Pédagogie de la laïcité »	162
Chapitre 4	
Communiqués de presse et interventions diverses	169
Les communiqués	169
Les rencontres	175
Chapitre 5	
Annexes	181

Annexes du rapport annuel	211
Annexe 1 Décret n° 89-912 du 19 décembre 1989 portant création d'un Haut Conseil à l'intégration	213
Annexe 2 Décret du 4 septembre 2009 portant nomination au Haut Conseil à l'intégration	215
Annexe 3 Délégations reçues par le Haut Conseil à l'intégration à la demande du ministère des Affaires étrangères de 2011	217

Avant-propos

Ce rapport, pour la période 2011-2012, s'inscrit au terme du mandat du Collège du Haut Conseil à l'intégration, nommé pour une durée de trois ans, par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, le 4 septembre 2009.

Il comprend deux volumes. Le présent volume contient un avis intitulé *Investir dans les associations pour réussir l'intégration*, établi à la demande du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration en mai 2011, ainsi qu'un projet de *Charte des droits et devoirs du citoyen français* qui s'inscrit dans le prolongement de notre avis de septembre 2009 intitulé *Faire connaître les valeurs de la République*. Il comprend également le rapport d'activité de la mission laïcité, créé en 2010 à la demande du Président de la République, avec un avis *De la neutralité religieuse dans l'entreprise*.

Le second volume qui sera publié à la rentrée 2012 comprendra deux avis, l'un sur l'emploi des immigrés et de leurs descendants directs intitulé *Intégrer dans une économie de sous-emploi* et l'autre, en cours de préparation, intitulé *Une culture ouverte dans une République indivisible*, entend reprendre à la question *Qu'est-ce que l'intégration culturelle?*

Pendant le mandat de ce Collège dont j'ai eu l'honneur d'assurer la présidence, est intervenu le vingtième anniversaire du Haut Conseil à l'intégration créé en 1989 par Michel Rocard alors Premier ministre. Ce fut pour nous l'occasion d'établir un bilan des travaux de notre institution depuis son origine. Ce document publié à La Documentation française est intitulé *1990-2010 : 20 ans au service de l'intégration*.

Afin de compléter ce travail, le Premier ministre nous a confié le soin d'élaborer un bilan prospectif de la politique d'intégration dans notre pays. Ce rapport lui a été remis en avril 2011 sous le titre *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*

Pendant cette période, le Premier ministre nous a confié deux autres rapports sur des thèmes essentiels pour l'intégration des immigrés et de leurs descendants directs, que sont, d'une part, l'école qui n'avait jamais été traitée, curieusement, par le Haut Conseil depuis sa création en 1989, et

l'emploi qui avait fait l'objet d'un rapport ancien, puisque daté de 1992. Le premier rapport remis au Premier ministre en janvier 2011 est intitulé *Les défis de l'intégration à l'école*, et le second remis en juin 2012 a pour titre *Intégrer dans une économie de sous-emploi*.

L'ensemble de nos travaux sur l'esprit et les valeurs de la République, l'école ou l'emploi entend pour l'essentiel répondre à un des défis de l'intégration les plus complexes qui est celui de l'allégeance affective des immigrés et plus encore de leurs enfants à notre pays. La migration est toujours une rupture plus ou moins brutale et profonde avec le pays d'origine. Elle ne saurait être totale. D'ailleurs, notre pays ne la demande pas. Pour autant, la simple connaissance et le respect des valeurs du pays d'accueil, s'ils sont nécessaires ne sont pas suffisants. La très grande majorité des enfants de l'immigration devient Français par le droit du sol où par effet collectif en même temps que leurs parents. Mais, un nombre non négligeable ne se sent pas Français (10% et 3% des enfants de couple mixte selon l'enquête Trajectoire et Origines).

Sans nier les handicaps d'ordre culturel, en particulier linguistiques, les enfants de l'immigration et particulièrement les garçons, sont avant tout marqués par leur origine sociale pour les deux tiers ouvrière ou employée alors qu'ils ne sont que 50% pour les enfants de la population majoritaire.

Or, l'école aujourd'hui peine à relever ce défi social et culturel. Aussi l'école primaire, et surtout les trois années de maternelle, constitue une étape décisive pour compenser ces inégalités.

Dans d'autres domaines où s'exprime très fréquemment un ressenti de discrimination, en particulier dans l'accès à l'emploi, l'État doit engager une politique plus résolue d'égalité de traitement.

Tels sont les enseignements majeurs de notre réflexion au terme de ce mandat.

Par ailleurs, sur des sujets qu'il juge aussi essentiels, mais pour lesquels il n'est pas saisi par les pouvoirs publics, j'ai souhaité, sous ma présidence, que le Collège s'autosaisisse. Ce fut en particulier le cas pour ce qui concerne la diversité des élus en politique au travers d'une étude sur *Les élus issus de l'immigration dans les conseils régionaux (2004-2010)*, ou encore sur la question de la laïcité qui est une valeur centrale de notre République qu'il faut conforter tout en prévenant son instrumentalisation, en particulier contre les immigrés de confession ou de culture musulmane. À cet effet, nous avons rendu en mars 2010 des *Recommandations relatives à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République*. Cet avis est directement à l'origine de la mission sur la laïcité que nous a confiée le Président de la République en avril 2010.

Dans le cadre de cette mission sur la laïcité, le Haut Conseil a organisé en décembre 2011, en partenariat avec le Centre national des arts et métiers (CNAM), un séminaire intitulé *Laïcité : de la définition du principe à son application pratique dans la fonction publique*.

Enfin, le Haut Conseil reçoit chaque année, à la demande du ministère des Affaires étrangères une douzaine de délégations de personnalités d'avenir, européennes ou internationales, quelquefois des ministres et le plus souvent des parlementaires, mais également des universitaires, ainsi que des délégations de journalistes étrangers.

Au regard de ce travail considérable, je tiens à remercier très vivement tous les membres du Collège du Haut Conseil à l'intégration, qui par leur réflexion de grande qualité sur les questions d'intégration, comme par leur engagement et leur disponibilité, ont pendant ces trois années répondu pleinement aux demandes du gouvernement. Sont associés à mes remerciements les membres de l'équipe administrative du Haut Conseil.

Le Président du Haut Conseil à l'intégration
Patrick Gaubert

Première partie

**Avis au ministre de l'Intérieur,
de l'Outre-mer, des Collectivités
territoriales et de l'Immigration**

Investir dans les associations pour réussir l'intégration

Cet avis du Haut Conseil à l'intégration a été remis au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, vendredi 2 mars 2012. Il a été examiné et discuté par les membres du Collège du Haut Conseil réunis sous la présidence de Patrick Gaubert, le 17 janvier 2012.

Il a été établi sur le rapport de Benoît Normand, secrétaire général, et Jean-Christophe Sintive, de l'Inspection générale de l'administration.

Présentation

En quoi les associations sont-elles utiles à l'intégration des immigrés, c'est-à-dire à leur insertion et à leur nécessaire autonomisation dans la société française ? Sont-elles des survivances de réseaux de militants pour les droits des étrangers ? Le recours aux associations par les pouvoirs publics, au premier chef l'État, aurait-il pour justification un coût présumé moindre de leurs prestations de service ?¹

S'interrogeant sans tabou sur la place, aujourd'hui, des associations chargées de l'intégration des immigrés et de leurs descendants directs dans notre pays, le président du Haut Conseil à l'intégration, qui fut président pendant onze ans, d'une grande association², a sollicité du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, d'être saisi d'une demande d'avis sur ce sujet.

Cette demande a été faite au Haut Conseil par lettre du ministre du 26 mai 2011 jointe en annexe 1.

Pour y répondre, le Haut Conseil a souhaité rencontrer, dans leurs grandes diversités, des associations qui œuvrent pour l'intégration, qu'elles soient financées par l'État, les collectivités territoriales ou sans financement public, que leurs actions soient réalisées par des salariés et/ou des bénévoles, qu'elles s'inscrivent explicitement dans des projets d'intégration, mais aussi dans le cadre d'actions territorialisées des quartiers prioritaires de la politique de la ville, qu'il s'agisse enfin de très grandes associations, avec des milliers de salariés, ou de très petites avec trois ou quatre bénévoles.

Afin d'apporter des réponses concrètes aux préoccupations exprimées au plus près du terrain, le Haut Conseil s'est déplacé, de juin à décembre 2011, pour rencontrer d'une part, des élus locaux et des associations financées par les communes, à Marseille, Aubervilliers, Dijon et Paris, et d'autre part, les représentants de l'État au plan régional (principalement les directions régionales de la jeunesse des Sports et de la cohésion sociale) ainsi que des associations financées par l'État en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne et Pays de Loire, comme au plan départemental, les préfets délégués à l'égalité des chances des Bouches-du-Rhône, du Nord, du Val-d'Oise, de la Seine-Saint-Denis et de l'Essonne.

Deux questionnaires joints en annexe 4 et 5 ont été adressés aux services déconcentrés de l'État gérant la politique d'intégration et aux associations partenaires.

1. En moyenne, les salariés d'associations gagnent 16% de moins que leurs homologues du privé, et 7% que ceux du public (« L'échelle des salaires est resserrée dans le secteur de l'économie sociale », *INSEE Première*, février 2012).

2. La Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme de 1999 à 2010.

Enfin, le Haut Conseil a procédé, dans ses locaux, à l'audition des dirigeants d'une vingtaine de grandes associations travaillant pour l'essentiel dans le cadre de réseaux nationaux.

La liste de l'ensemble des acteurs publics et privés rencontrés figure en annexe 2 du présent avis.

D'une logique de subvention à une logique de prestation

En France, en dix ans, le nombre d'associations financées par l'État et œuvrant expressément dans le domaine de l'intégration des immigrés et de leurs descendants directs a diminué de 80 %.

Ces associations étaient plus de 6000 en l'an 2000, bénéficiant de subventions d'un montant total de 1,26 milliard de francs, soit près de 200 millions d'euros. En 2010, elles ne sont plus que 1300 pour un budget de 100 millions d'euros. Ce qui marque malgré tout une augmentation du financement moyen par action.

En 2000, la presque totalité des actions d'intégration de l'État, était prise en charge par le Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Cet établissement public à caractère administratif disposant de dix-huit délégations régionales accordait, en 2000, près de 9000 subventions à 6150 organismes, dont 86% d'associations. Dans le cadre de ses priorités, ses actions étaient structurées par grands domaines: logement, formation, action sociale et familiale, enfance et jeunesse, culture et soutien aux acteurs.

Cette réalité et ce réseau associatif résultaient d'une longue histoire dont le récit n'entre pas directement dans l'objet de cet avis. Il nous paraît cependant pertinent de rappeler que nombre d'associations ont été créées après les deux guerres mondiales, pour venir en aide aux réfugiés et aux étrangers qui s'installaient en France. C'est le cas, par exemple, du Service social d'aide aux émigrés (SSAE) créé en 1926, et de l'Association service social famille aides aux migrants (ASSFAM) créée en 1951.

Avec la création du Fonds d'action sociale (FAS) en 1958, destiné à améliorer, dans un premier temps, l'habitat des Nord-Africains en métropole, puis la situation de l'ensemble des travailleurs étrangers et de leurs familles à partir de 1963, un réseau d'associations, souvent militantes, s'est constitué avec pour objectif d'obtenir une pleine égalité des droits entre Français et étrangers. Ce réseau a été amplifié après la loi du 9 octobre 1981³ qui, en donnant aux étrangers la liberté de se constituer en association de la loi 1901, a levé une entrave importante au développement de la vie associative au sein des populations immigrées.

3. Loi n° 81-909, qui a abrogé le titre IV intitulé « Des associations étrangères » de la loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association.

Peu après, ce réseau a été revivifié, à la suite de la « Marche des beurs » de 1983 par l'émergence de nouvelles associations tant locales que nationales, comme SOS Racisme créé en 1984, et un renouvellement des thématiques avec la lutte contre le racisme, puis les discriminations.

Pendant cette dernière période, jusqu'au début des années 2000, la situation ambivalente de ces associations a néanmoins souvent été soulignée, car prises entre, d'un côté, les exigences de l'État, du FAS, voire des collectivités territoriales, et, d'un autre côté, celles des populations immigrées dont beaucoup de membres d'associations étaient souvent proches par les origines.

Le caractère inconfortable de cette situation a ainsi été relevé, en particulier pour les travailleurs sociaux. Ce que plusieurs études ont montré, c'est une mobilisation des « compétences ethniques » pour intervenir auprès de populations composées de descendants d'immigrés. Dans la durée est apparue une hiérarchie de fait entre « d'un côté, le secteur "classique", réservé aux diplômés du travail social exerçant essentiellement dans les champs du handicap, de la protection de l'enfance ou des familles en difficulté; de l'autre côté, un secteur "périphérique"⁴ réservé aux non-diplômés disposant d'une expérience significative auprès de publics en difficulté, faite d'une proximité sociale et culturelle avec les usagers..., cela conduit à une forme d'ethnicisation/déprofessionnalisation du champ social⁵ ».

Ce qui est vrai pour les travailleurs sociaux l'est tout autant pour les acteurs de formation linguistique, ou de l'accès au droit, par exemple, comme pour tous les métiers de l'accompagnement des immigrés vers le droit commun.

C'est dans ce cadre que sont intervenus trois événements majeurs : la prise en charge par l'État du financement du FAS à compter de janvier 2001, la réforme du Code des marchés publics la même année, et enfin la mise en place, tout d'abord expérimentale à partir de juillet 2003, puis définitive en 2005, d'une politique d'accueil et d'intégration de tous les primo-arrivants. Ces trois décisions ont constitué un choc pour le monde associatif intervenant dans ce champ.

L'accueil systématique de plus de 100 000 personnes par an, le caractère obligatoire du Contrat d'accueil et d'intégration en 2007, donc de la formation civique, et le dimensionnement des formations linguistiques pour 25 000 personnes selon les années, ont ainsi brutalement relevé le niveau des capacités de formation et de qualification demandé aux organismes, majoritairement associatifs, et cela dans le cadre des marchés publics.

Au regard des besoins d'intégration et des nécessaires réponses professionnelles à apporter, **ce passage d'une logique de subvention à une logique de prestation était, selon nous, opportun en termes de résultats.**

4. Secteurs de la politique de la ville, de la médiation sociale, de l'insertion professionnelle, etc.

5. Voir le n° 1290, mars/avril 2011, *Hommes et Migrations* consacré aux « Travailleurs sociaux et migrations ».

L'intégration comme priorité politique

Beaucoup plus contestable nous paraît être le choix opéré en juillet 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) d'une séparation «étanche» des politiques de la ville et d'intégration, tout en réduisant les publics de cette dernière pour l'essentiel, aux étrangers arrivés en France depuis moins de cinq ans.

Un rapprochement pertinent des politiques de la ville et de l'intégration avait pourtant été opéré par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, avec la création d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Même si cet établissement public n'a pas eu le temps de créer une synergie entre ces deux politiques, la première s'inscrivant dans le cadre départemental et des contrats locaux urbains, et la seconde étant gérée au plan régional.

Il n'empêche, comme l'ont encore tout dernièrement rappelé les travaux de l'Observatoire des zones urbaines sensibles⁶, les populations comme les thématiques de ces deux politiques sont très proches voire souvent identiques. D'après l'enquête Trajectoires et Origines⁷ « *les immigrés, c'est-à-dire les personnes nées à l'étranger et de nationalité étrangère à la naissance, et les descendants d'immigrés, c'est-à-dire les personnes dont au moins un des parents est immigré, représentent plus de la moitié des personnes âgées de 18 à 50 ans vivant en ZUS. Dans les ZUS de l'agglomération parisienne, ils représentent même 64% de la population âgée de 18 à 50 ans* ».

Occultant cette réalité, les décisions budgétaires de 2008 ont centré les moyens financiers de l'intégration pour l'essentiel sur l'intégration des primo-arrivants dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration et les formations linguistiques gérées directement par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII – soit près de 50 millions d'euros). Au-delà de l'accueil et de l'intégration des primo-arrivants, seules quelques actions ont été préservées en direction de publics jugés prioritaires comme les femmes immigrées ou les vieux travailleurs migrants, mais avec des moyens budgétaires très réduits (moins de 20 millions) d'euros du programme budgétaire 104, géré par la Direction de l'accueil de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) si l'on exclut les crédits destinés à la gestion des foyers de travailleurs migrants et des centres provisoires d'hébergement de réfugiés statutaires, auxquels s'ajoute une dizaine de millions du Fonds européen d'intégration.

Ce démembrement, en excluant dans le même temps les préoccupations d'intégration du champ de la politique de la ville, a paru mettre en péril l'existence de la politique d'intégration. À cet égard, le Haut Conseil partage l'avis exprimé dans le rapport particulier de la Cour des comptes établi, en 2004, par Philippe Seguin relatif à l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration. « *Dès lors qu'on hérite d'une situation nourrie par plusieurs décennies d'errements divers, l'effort désormais*

6. Rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) 2011.

7. Trajectoires et origines, Enquête sur la diversité des populations en France, INED, INSEE, octobre 2010

prévu en faveur des néo-arrivants⁸, quand bien même il s'avérerait spontanément efficace n'aurait guère de portée pérenne si on ne réduisait pas progressivement les séquelles du passé. Or, une grande partie des résultats des opérations d'accueil risque d'être atténuée, voire réduite à néant du fait de la situation dans laquelle se trouveraient maintenues les populations dans lesquelles les primo-arrivants seraient appelés à se fondre ».

Quant à la politique de la ville (programme budgétaire 147 géré par l'ACSé), territorialisée aux travers de contrats urbains de cohésion sociale, elle a désormais exclu, par principe, toute action d'intégration, tout en bénéficiant en 2009 d'un transfert de crédits venus du budget « intégration » de près de 40 millions d'euros, au titre notamment de l'accès aux droits et de la lutte contre les discriminations.

À l'occasion de cette nouvelle répartition budgétaire, près de 60 millions d'euros destinés à financer les actions d'intégration, ont également été supprimés par la Direction du budget. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Haut Conseil considère que **le seuil budgétaire critique de 100 millions d'euros pour mener à bien une politique d'intégration est atteint.**

Pour les partenaires de l'État, au-delà des réductions budgétaires qui ont fait disparaître des champs entiers d'intervention, ces choix ont encore fragilisé les associations en multipliant le nombre d'interlocuteurs : OFII, DAIC, directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) au titre du programme 104 ou du programme 147, et en complexifiant les procédures : marchés publics, appels à projets nationaux, régionaux ou locaux⁹.

Le retrait des associations, au même titre que celui des services publics, constaté dans les territoires où résident en nombre les populations immigrées, et en particulier certains quartiers de la politique de la ville, se traduit par une progression des associations communautaristes. Celles-ci, au nom de principes propres aux pays d'origine, parfois religieux, tendent à se substituer aux pouvoirs publics et à leurs partenaires associatifs qui disparaissent ou se fragilisent.

Les conditions d'un vrai partenariat avec les associations

Pour le Haut Conseil à l'intégration, la politique nationale d'intégration doit être amplifiée et réinvestir les quartiers « sensibles ».

8. Lire primo-arrivants.

9. Voir l'annexe 3 qui présente l'organisation actuelle des politiques de la ville et de l'intégration.

Comme il l'a écrit en conclusion de son rapport au Premier ministre, d'avril 2011, intitulé *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*¹⁰

« Cette politique peut s'appuyer sur la très forte adhésion de nos concitoyens au modèle républicain. Dans un climat marqué par la crise économique qui pèse depuis plusieurs années, il est rassurant de constater que différentes enquêtes montrent que nos compatriotes sont très majoritairement ouverts à l'immigration, à la condition expresse qu'elle soit maîtrisée, ainsi qu'à la diversité. Dans le même temps, ils attendent des immigrés et de leurs enfants qu'ils s'adaptent aux valeurs et aux mœurs françaises, c'est-à-dire qu'ils s'intègrent... »

Le choix d'une politique d'intégration globale et de longue haleine exige que des moyens substantiels et des structures adaptées lui soient consacrés. Elle ne saurait être efficace qu'à cette double condition. »

Pour le présent avis, cela suppose d'**investir dans les associations pour réussir l'intégration**. Selon le Haut Conseil, cela veut dire répondre à une triple exigence soulignée par la très grande majorité des interlocuteurs rencontrés.

- **Tout d'abord, une exigence de visibilité des priorités**, comme des administrations responsables.

Au demeurant, le Haut Conseil a pris en compte plusieurs mesures qui ont d'ores et déjà été mises en œuvre en ce sens par le ministère chargé de l'Intégration. Sans être exhaustif, peuvent être citées les priorités nationales déclinées au plan régional au travers des programmes régionaux pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI), ou, à la suite de la réforme des services déconcentrés de l'État, le pilotage de la politique d'intégration, presque partout harmonisée, par la DRJSCS. Peut être également cité le développement des appels à projets, en dehors des procédures des marchés de l'OFII. Le Haut Conseil préconise que ces réformes soient systématisées dans le cadre des prochains PRIPI qui pourraient couvrir une période de trois ans (2013-2015).

- **Ensuite, une exigence de reconnaissance et de légitimation des associations** au travers de véritables partenariats.

Des pistes de réformes sont ainsi à rechercher résolument en direction de conventions cadres pluriannuelles, ou le développement du contrôle sur place des actions des associations ainsi que de leur évaluation. Dès à présent, le Haut Conseil a noté avec satisfaction le démarrage de la mise en place de la labellisation des formations « français, langue d'intégration » (FLI). Ce processus de labellisation pourrait être étendu à d'autres actions.

- **Enfin, une exigence de stabilité des financements.**

10. *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*, rapport du Haut Conseil à l'intégration, Paris, La Documentation française, coll. « Rapports officiels », 2011.

Pour le Haut Conseil, seul le règlement de cette question financière permettra un renouveau de la politique d'intégration, en particulier au travers du soutien aux associations. Bien entendu, dans un contexte de résorption drastique des déficits publics, nous ne proposons pas de revenir sur la baisse des crédits de l'intégration de ces dernières années.

Le Haut Conseil recommande, en revanche, d'en optimiser l'utilisation. Cela passerait en premier lieu par une redéfinition des objectifs des politiques de la ville et de l'intégration, dans le cadre d'une seule Agence de l'intégration et de la cohésion sociale sous la double tutelle des ministères de l'Intérieur et de la Ville. À défaut, ces deux politiques, faussement opposées, se neutraliseront par émiettement, voire réduction des crédits, sans visibilité des résultats, alors qu'elles sont par nature complémentaires. **La politique de la ville est en effet, pour l'essentiel, une déclinaison territoriale de la politique nationale d'intégration dans les quartiers où les immigrés les plus pauvres sont concentrés.**

En second lieu, pour les associations, outre le fait de n'avoir plus qu'un seul interlocuteur de l'État, cette évolution garantirait leur stabilité financière par des appels à projet concomitants – ville et intégration – en fin d'année et un paiement de leurs subventions totales ou partielles en début d'année suivante. Serait alors contourné le dispositif de gestion des dépenses de l'État, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances¹¹, très lourd et particulièrement inadapté au financement des associations.

11. Dispositif CHORUS d'application partagée par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique des services centraux et déconcentrés de l'État.

Introduction

En septembre 2011, le Haut Conseil à l'intégration s'est réuni pour examiner le champ du présent avis sur le rôle des associations dans le processus d'intégration des immigrés et de leurs enfants¹². Si l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants dans les premières années de leur arrivée en France constituent une étape essentielle et incontournable de toute politique d'intégration, celle-ci ne représente que la première phase d'un processus long conduisant à une autonomisation progressive des immigrés et de leurs familles, à une pleine compréhension et acceptation des valeurs de notre société et à une participation active à son évolution.

Pour ces deux phases de l'intégration, l'État a fait le choix de s'appuyer sur des acteurs extérieurs pour sa mise en œuvre¹³, tout en assurant le pilotage général de cette politique au plan national par le biais de la DAIC, de l'OFII et régional par le biais des préfets et des services déconcentrés. L'impulsion forte ces dernières années de la DAIC et de l'OFII, et l'émergence progressive des marchés publics et des appels à projets ont largement contribué à la montée en qualité de ces prestations extérieures.

Nombre d'associations ont accompagné ce processus en s'adaptant afin de répondre aux nouveaux critères d'exigence¹⁴.

Elles participent pleinement à ce processus d'intégration et sont des relais territoriaux essentiels. Présentes, aux côtés des services de l'État, dès l'arrivée des immigrés, elles les accueillent, et les forment à la pratique du français et à la connaissance de nos institutions. Par la suite, elles les suivent et les accompagnent vers les services de droit commun contribuant à leur intégration progressive en matière d'accès aux droits, à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la culture et aux loisirs.

Acteurs omniprésents, au côté de l'État, du processus d'intégration, les associations sont en pleine mutation. Moins nombreuses, plus professionnelles, elles ont investi l'intégralité du champ des missions qui leur ont été confiées (chapitre 1).

Pilotées et suivies aux plans national, régional et départemental par un nombre croissant d'interlocuteurs, elles sont fragilisées en termes de financement et de visibilité par cet émiettement de la gouvernance. (chapitre 2).

Désormais, ce partenariat qui s'est approfondi au fil des années doit être réellement assumé par les deux parties du fait d'une politique d'intégration mieux définie et pilotée, comme d'une légitimation des acteurs associatifs (chapitre 3).

12. Voir annexe 1: lettre de mission du ministre de l'Intérieur de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Intégration au président du Haut Conseil à l'intégration.

13. À l'exception de la décision prise en 2003 d'intégrer l'association Service social d'aide aux émigrants (SSAE) à la future agence de l'intégration qui deviendra l'OFII.

14. Mais parfois, cette logique d'offre publique a engendré l'abandon d'actions originales qui provenaient du savoir faire de terrain.

Les associations, des acteurs omniprésents en pleine mutation

Le panorama des associations engagées dans la politique d'intégration, des associations moins nombreuses mais plus professionnelles

L'établissement d'un panorama des associations engagées dans la politique d'intégration se trouve vite confronté à des difficultés qui s'avèrent dans une première approche insurmontables. En effet, le recensement des associations est une tâche complexe. Bien qu'un répertoire national des associations¹⁵, comprenant un million d'associations, soit désormais disponible, ce dernier ne comporte pas de rubrique spécifique « intégration ». Les associations, qui peuvent d'ailleurs être répertoriées dans plusieurs catégories différentes¹⁶, sont ainsi classées dans des rubriques qui dépendent le plus souvent de leur activité. Celles qui œuvrent dans le champ de l'intégration peuvent tout aussi bien être classées dans la rubrique « défense des droits fondamentaux, activités civiques » que dans la rubrique « action culturelle », « éducation-formation », « intervention sociale » ou bien d'autres encore. À l'inverse, les associations qui sont répertoriées dans ces rubriques sont très loin de toutes agir dans le champ de l'intégration. Cette approche est donc sans issue.

15. Il est prévu par l'arrêté du 14 octobre 2009 portant création du répertoire national des associations.

16. Le rapport d'octobre 2011 de Cécile Bazin et Jacques Mallet de l'Institut recherches et solidarité intitulé *La France associative en mouvement* précise que le nombre moyen d'inscription dans des rubriques est de 1,2 par association depuis l'année 2008.

Dès lors, il est apparu évident au Haut Conseil que son champ d'investigation n'était pas celui des associations qui se prétendaient elles-mêmes œuvrer dans le domaine de l'intégration mais plutôt, celui des associations partenaires de l'État voire des collectivités territoriales, souvent des deux, dans la mise en œuvre de la politique d'intégration.

Une forte réduction du format

Ainsi, le champ de l'étude semble se simplifier. Les partenaires sont censés être connus car financés par l'État selon différentes modalités exposées plus loin. Pourtant, encore une fois il ne faut pas s'arrêter à l'évidence. En effet, l'État est loin d'être « unique », et les financements d'associations dans le cadre de la politique d'intégration¹⁷ peuvent être engagés au plan national par la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) mais également par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ainsi que par le Fonds européen à l'intégration (FEI) et au plan régional comme départemental par les nouvelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), et directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) voire par certains services préfectoraux de l'immigration dans le cadre notamment des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI).

Par ailleurs, d'autres programmes financent la politique d'intégration. Il s'agit principalement de la politique de la ville¹⁸, mais également pour une part de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes¹⁹ et de la prévention de l'exclusion²⁰.

En conséquence, les financeurs pour le compte de l'État sont multiples et le recensement des données n'est pas aisé. Ainsi nous avons fait le constat que par mesure de simplification, les services ajoutaient, les unes aux autres, les associations financées par chaque structure. Cette méthode surestime notablement le nombre d'associations car un grand nombre d'entre elles obtient des financements multiples. Ainsi, après avoir croisé les différentes données obtenues sur les financements en 2010 et 2011, et retiré les doublons, le Haut Conseil estime assez précisément que le nombre d'associations partenaires de l'État dans le domaine de l'intégration s'élève

17. La politique d'intégration est portée essentiellement par le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », dont le responsable est le directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, Direction du ministère de l'Intérieur de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

18. La politique de la ville est portée par le programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris », placé sous l'autorité du secrétaire général du Comité interministériel des villes.

19. La politique d'égalité hommes/femmes est portée par le programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes » placé sous l'autorité du directeur général de la cohésion sociale.

20. La politique de prévention est portée par le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », placé sous l'autorité du directeur général de la cohésion sociale.

aujourd'hui à 1 300. Dans l'absolu ce chiffre ne veut rien dire, toutefois, un rapide rappel historique et une mise en perspective avec la politique de la ville permet de réaliser la forte concentration qui s'est opérée en dix ans.

Si l'évolution extrêmement rapide de la politique d'intégration dans ses structures et son périmètre rend particulièrement périlleux toute analyse de l'évolution du format depuis dix ans, la situation qui présidait au tout début de l'année 2000 permet de s'y risquer sans une trop grande marge d'erreur.

En effet, le rapport d'activité de l'année 2000 de la Direction de la population et des migrations (DPM)²¹, précise que « *le FAS accorde près de 9 000 subventions à 6 150 organismes (dont 86% sont des associations, 4% des entreprises publiques, 7% des collectivités et 3% des entreprises) pour un montant qui s'élève à 1 260 millions de francs* »²². Ainsi, à ces 5 300 associations financées par le Fonds d'action sociale (FAS)²³, il faut également ajouter celles qui étaient subventionnées directement au plan national par la DPM et l'Office des migrations internationales (OMI)²⁴ sur des actions

21. La Direction de la population et des migrations était une direction du ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité. Elle a disparu lors de la création en 2007 du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire et ses effectifs ont été répartis dans les différentes directions de ce nouveau ministère et notamment la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté.

22. Rapport d'activité 2000 de la Direction de la population et des migrations, chapitre 4, p. 34.

23. Créé à l'origine en 1958 au bénéfice des « travailleurs musulmans d'Algérie en Métropole, le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, le FAS était un établissement public administratif sous tutelle de la Direction de la population et des migrations qui avait pour mission d'œuvrer à l'intégration de l'ensemble des immigrés et de leurs familles en suscitant et en accompagnant dans tous les domaines (logement, formation, santé, éducation, culture, loisirs...) les actions susceptibles d'y contribuer. À cette fin, il subventionnait des organismes (essentiellement associatifs) le plus souvent en partenariat avec d'autres acteurs publics (État, collectivités territoriales). En 2001, le Fonds d'action sociale (FAS) est devenu le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). À côté de ses missions traditionnelles de soutien à l'intégration, la lutte contre les discriminations est devenue un axe privilégié pour le FASILD. Dès lors, le périmètre élargi ne permet plus de comparer les actions relevant de la seule politique d'intégration. En octobre 2006, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) créée par la loi relative l'égalité des chances et à la lutte contre les discriminations du 2 avril 2006, vient remplacer le FASILD.

24. Créé par l'ordonnance du 2 novembre 1945 sous l'appellation d'Office national d'immigration (ONI) et devenu OMI par le décret du 7 janvier 1988, cet établissement public à caractère administratif était placé sous la tutelle du ministère du Travail, avait le monopole de l'introduction en France de travailleurs étrangers. Devenu l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) en janvier 2005, puis rattaché au nouveau ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire en mai 2007, il devient l'Office français de l'immigration et de l'intégration en avril 2009 avant d'être rattaché au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration en novembre 2010.

relevant essentiellement du périmètre de l'intégration. L'ensemble de ces financements représentaient aux alentours de 200 millions d'euros par an.

Dès lors, il est possible de conclure que pour près de 6 000 associations, les bouleversements successifs ont conduit soit à la perte de leurs partenariats avec l'État, soit à l'évolution de leurs champs d'activité, voire dans les autres cas à leur disparition. Désormais, seules 1 300 associations demeurent partenaires de l'État dans le champ de l'intégration.

Un maillage complété localement par la politique de la ville et celles des collectivités territoriales

Ce chiffre de 1 300 associations peut être comparé aux 9 000 associations financées par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV) dans le cadre de la politique de la ville²⁵. Cette différence s'explique en partie par la distinction existante entre une politique de la ville territorialisée par essence et s'appuyant plutôt sur un maillage dense d'associations locales et une politique d'intégration plus générale s'appuyant davantage sur des associations nationales ou fédérales.

Or, le récent rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)²⁶, met ainsi en évidence que sur les 4,4 millions de personnes résidant zone urbaine sensible 52,6% sont immigrées ou descendantes d'immigrés et 64% pour la seule région parisienne, que leur situation socio-économique est sensiblement plus difficile que celle du reste de la population, notamment en étant plus exposées au chômage, en occupant plus souvent des emplois moins qualifiés et en touchant des salaires moins élevés. Conformément à l'analyse du Haut Conseil dans son avis remis au Premier ministre le 12 avril 2011²⁷, l'ONZUS estime que ces constats « invitent à croiser les politiques d'intégration individuelle et familiale avec les actions territoriales de la politique de la ville ».

Au niveau associatif, ce « croisement » existe déjà puisque dans les zones prioritaires de la politique de la ville, une partie des actions subventionnées par ces deux politiques s'avère similaire (soutien à la parentalité, accompagnement vers l'emploi, vers l'éducation, vers la santé, vers la culture) et ne se différencie réellement que par le public accueilli (toute population de la zone urbaine sensible (ZUS) ou population immigrée). Or cette distinction demeure très théorique pour les associations qui obtiennent alors des subventions des programmes 104 et 147 pour des actions comparables.

25. Rapport d'activité de l'ACSé, partie « Favoriser la cohésion sociale par une présence humaine de proximité, encart sur la vie associative (p. 19).

26. Rapport annuel d'octobre 2011 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

27. *La France sait-elle encore intégrer les immigrés?*, op. cit.

Que ce soit dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou en dehors, les petites associations locales sont très utiles à la politique d'intégration. Elles contribuent au maillage associatif, et constituent un relais nécessaire à toute politique publique d'intégration. Cependant, on vient de le voir, elles ne sont plus financées par la politique d'intégration, certaines d'entre elles ne remplissent pas les critères de qualité requis, d'autres n'ont pas les moyens de répondre aux appels à projet, et enfin, pour beaucoup, elles ne sont pas assez visibles pour obtenir un financement. Ainsi, pour exister ou émerger, elles doivent être soutenues par la politique de la ville et/ou les collectivités territoriales qui représentent alors, dans ce domaine, le relais essentiel d'une politique d'intégration locale. L'exemple de Paris est de ce point de vue emblématique avec une politique volontariste d'une délégation à la politique de la ville et à l'intégration, dotée de moyens substantiels.

Des financements en forte baisse mais proportionnellement plus importants

En 2010, la politique d'intégration a coûté près de 114 millions d'euros²⁸ sur le programme 104 et 158 millions d'euros sur le budget de l'OFII²⁹, soit 249 millions d'euros car 23 millions d'euros du budget de l'OFII proviennent directement du programme 104. Toutefois, sur cette dotation, seule une partie a été utilisée pour le financement d'associations. Là encore, l'évaluation n'est pas facile. Toutefois, dans une première approche, il est possible d'ajouter les parties « transferts aux autres collectivités » des actions 11 et 12 du programme 104, respectivement 5 et 46 millions d'euros³⁰, aux dépenses d'intervention liées au contrat d'accueil et d'intégration et aux formations linguistiques hors CAI de l'OFII³¹ soit 50,5 millions d'euros. Sur ces 101,5 millions d'euros, une partie importante peut revenir aux associations soit par subventionnement direct, par appel à projets ou par obtention de marchés publics, à la condition qu'elles remportent le marché ou qu'elles soient retenues dans le cadre de l'appel à projets.

Sans que l'on puisse en tirer un principe général, force est de constater que le financement moyen avoisinait les 30 000 euros par an en 2000, et que désormais les associations peuvent dans le meilleur des cas espérer une moyenne de 77 000 euros par an³². Bien évidemment, ces

28. Rapport annuel de performance 2010 du programme 104 « Intégration et accès à la citoyenneté », analyse des coûts complets exécutés du programme.

29. Rapport d'activité 2010 de l'OFII, partie synthèse exécution budgétaire – Exercice 2010.

30. Rapport annuel de performance 2010 du programme 104 « Intégration et accès à la citoyenneté », dépenses d'intervention des actions 11 et 12.

31. Rapport d'activité 2010 de l'OFII, partie exécution budgétaire – Exercice 2010.

32. 200 millions d'euros par an répartis entre 6 000 associations en 2000 soit 33 000 euros par an à 100 millions d'euros répartis entre 1 300 associations par an soit 77 000 euros. Cette hypothèse est l'estimation haute du financement moyen, car pour être réalisée, il faudrait que les associations obtiennent l'intégralité des marchés et des appels à projet.

financements moyens cachent de fortes disparités. Certaines associations obtiennent des financements très importants du FEI ou de l'OFII dans le cadre d'appels à projet majeurs ou de marchés publics étendus, alors que de plus petites associations obtiennent quelques milliers d'euros d'une DDCS dans le cadre d'une action très localisée. À titre de comparaison, le niveau moyen des associations financées dans le cadre de la politique de la ville s'élève en 2010 à 14 789 euros³³.

Une professionnalisation rapide et irréversible

Cette concentration relative des moyens financiers de la politique de l'intégration s'est accompagnée logiquement d'une forte professionnalisation des associations. En effet, le développement rapide des marchés publics et des appels à projets ont entraîné une augmentation du niveau d'exigence. De nombreuses petites structures ne sont plus en mesure de repérer les appels à projet comme les marchés publics, encore moins de constituer les dossiers à la fois sur les plans technique, financier et juridique. Dès lors, pour l'essentiel, seules les grandes associations, ou les associations locales appartenant à des fédérations sont désormais en mesure d'y répondre systématiquement. Ce phénomène explique en partie la baisse importante du nombre d'associations partenaires et la concentration des financements, chaque association obtenant de nombreux projets différents.

Bien plus, en dehors des associations affiliées à des fédérations, il devient très difficile voire impossible pour une association d'émerger et d'être en mesure d'acquérir la reconnaissance et la compétence nécessaire permettant d'obtenir un marché ou un projet, ce qui n'est pas le cas comme on l'a dit précédemment dans le champ de la politique de la ville. Aujourd'hui, la concentration fait apparaître le risque localement de perdre des relais sur certaines thématiques bien précises. L'OFII estime par exemple que sur certains territoires, les appels ne sont plus assez concurrentiels.

Associations communautaires et associations communautaristes

L'une des questions toujours sous-jacentes, bien que rarement exprimée, dans les relations entre l'État et les associations agissant dans le champ de l'immigration, est celle de leur loyauté au regard des engagements pris avec leurs financeurs publics lorsqu'elles s'adressent prioritairement ou exclusivement à une communauté d'origine. Ce soupçon de défaut de loyauté a depuis plusieurs années eut souvent pour effet d'écarter systématiquement les associations dites communautaires des financements publics.

33. Rapport d'activité 2010 de l'ACSé, « Les chiffres clés », p. 7.

Pour le Haut Conseil, il s'agit là d'une confusion entre les mots « communautaire » et « communautarisme ».

À notre sens, les associations communautaires s'inscrivent dans un cadre républicain, tout en développant une expertise particulière en direction d'une communauté d'origine, en raison de ses caractéristiques propres qui peuvent être un frein à l'intégration. Elles respectent la circulaire du premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations. Celle-ci met notamment en place un tronc commun d'agrément dont l'un des trois critères est l'objet d'intérêt général :

« – *L'association ne défend pas des intérêts particuliers et ne se borne pas à défendre les intérêts de ses membres ;*
– *L'association doit être ouverte à tous sans discrimination et présenter des garanties suffisantes au regard du respect des libertés individuelles ;*
– *L'association doit... ne pas agir pour un cercle restreint ;*
– *L'association doit faire preuve de sa capacité à travailler en réseau avec d'autres partenaires notamment associatifs. »*

En revanche, doivent être qualifiées de communautaristes les associations qui refusent l'objectif républicain d'intégration dans le pays d'accueil, limitent leurs actions aux seuls membres de la communauté³⁴ et revendiquent un lien d'allégeance au pays d'origine, qui s'accompagne souvent de substantiels apports financiers extérieurs dont l'opacité est avérée.

Lors d'un déplacement à Nancy en janvier 2012, dans la perspective d'un avis à venir sur la problématique de l'intégration culturelle, le Haut Conseil a ainsi pu observer que l'association communautaire républicaine et laïque « À ta Turquie », faute de financements pérennes ne pourra peut-être plus poursuivre ses activités, alors que sur la même ville, une association culturelle de fondamentalistes turcs se révèle particulièrement attractive en raison de moyens importants dont de toute évidence elle dispose, sans qu'on en connaisse précisément l'origine. Elle a ouvert un centre « culturel » et un internat éducatif de plusieurs étages.

Pour le Haut Conseil, il lui paraîtrait judicieux que l'État s'investisse désormais dans le contrôle a priori et l'évaluation des associations. À cette condition, il pourrait alors revenir sur son refus de principe de tout financement à des associations communautaires.

34. Ces associations sont aussi souvent hostiles à la mixité homme/femme.

Le large champ des missions confié aux associations

Les associations constituent un des vecteurs essentiels de la politique d'intégration au cœur des territoires de la République. Elles participent également à la réalisation des actions et à la détection des publics visés et les incitent ainsi à s'y engager.

Ainsi, sans elles, nombre d'actions ne pourraient pas être relayées et auraient au mieux un impact limité. Dans le domaine de l'intégration, ce rôle de relais entre la politique publique et son public « cible » est primordial. En effet, une des difficultés majeures de cette politique est qu'elle s'adresse à une population souvent marginalisée, maîtrisant mal la langue française, à l'écart des structures de droit commun, « enfermées » parfois dans des pratiques communautaires. Dès lors, la première difficulté et non la moindre réside dans la démarche qui va conduire le public recherché (les femmes immigrées, les migrants âgés...) à s'engager dans une action de formation, de soutien ou d'accompagnement. En dehors des dispositifs obligatoires pour les primo-arrivants dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), seule une action de proximité est en mesure de sensibiliser et de mobiliser ce public. **Dans ce domaine, les associations sont et demeurent des acteurs incontournables.** Cette action peut être prévue et organisée dans le cadre de la médiation sociale et interculturelle (dispositif des adultes relais de la politique de la ville) mais également des agents de développement local d'intégration (ADLI).

Acteur majeur de la détection et de la mobilisation du public concerné, les associations n'en sont pas moins également largement impliquées dans les actions de formation, de soutien et d'accompagnement de la politique d'intégration. Le champ des missions confiées ou ouvertes aux associations s'avère très large. Elles sont engagées dans les formations linguistiques, l'apprentissage des valeurs de la République et citoyenneté, le soutien à la parentalité, le logement des travailleurs immigrés, le soutien scolaire, l'accompagnement des immigrés vers le droit commun, l'interprétariat, ou l'histoire et la mémoire de l'immigration.

La médiation sociale et interculturelle

Créés expérimentalement en 1996, les ADLI désormais au nombre de vingt-neuf³⁵, sont implantés dans vingt-six départements. Financés par les crédits déconcentrés du programme 104 et par le FEI pour un montant avoisinant les 500 000 euros annuels³⁶, ils mènent des actions visant à renforcer la participation des familles immigrées à la vie locale, à développer la coopération entre les services publics pour une meilleure prise

35. Quinze ADLI financés sur le 104, et quatorze sur le FEI, mais ce dernier financement n'est jamais pérenne.

36. Source DAIC et programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées.

en charge des publics et à faire évoluer les représentations réciproques des habitants. Les emplois sont portés par des associations locales ou des associations «centres de ressource» comme le Centre ressources enfance famille école (CREFE) pour les agents déployés dans le Rhône, l'Ain et la Loire.

D'une tout autre ampleur, sur un champ proche est le dispositif des adultes-relais que, l'ACSé finance à hauteur de 4231 emplois pour plus de 77,5 millions d'euros annuels³⁷. Ces agents qui assurent dans les espaces publics ou collectifs des quartiers prioritaires de la politique de la ville des missions de médiation sociale et culturelle visant notamment à concourir au lien social, accompagner les habitants dans leurs démarches, à faciliter le dialogue entre services publics et usagers et entre les générations, à renforcer la fonction parentale, à renforcer la vie associative et à développer la capacité d'initiative et de projet dans le quartier et la ville, œuvrent par leur action en direction des immigrés et de leurs descendants directs pour la politique d'intégration. Les emplois sont portés principalement par des associations (80% des conventions signées)³⁸, mais également par des collectivités locales (15%), et pour le 5% restants par d'autres structures publiques ou privées comme des comités d'entreprise, des personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public, des offices publics et organismes HLM, des établissements publics de santé et des établissements publics locaux d'enseignement.

La formation linguistique

La connaissance et la pratique de la langue du pays d'accueil constituent le point de départ essentiel de toute politique d'intégration. Sans cette maîtrise, l'intégration n'est pas envisageable, l'exclusion ou la mise à l'écart devient la règle, le repli sur soi, une échappatoire. Ainsi, la formation linguistique constitue le poste de dépense le plus important de la politique d'intégration, financée en grande partie par l'OFII dans le cadre du CAI et du hors CAI (33,5 millions d'euros en 2010), mais également des PRIPI au plan déconcentré (dépense évaluée à environ un tiers du programme 104 déconcentré soit près 5 millions d'euros en 2010³⁹), de la DAIC au niveau national (460 000 euros en 2010), du FEI (1 million d'euros en 2011), soit au minimum, 40 millions d'euros annuels sur la seule politique d'intégration.

Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration

La formation linguistique, est en grande partie portée et financée par l'OFII dans le cadre du CAI signé par les immigrés primo-arrivants.

37. Rapport d'activité 2010 de l'ACSé, favoriser la cohésion sociale par une présence humaine de proximité (p. 18) et détails des engagements pour les interventions pour 2010 (p. 47).

38. Source ACSE: http://www.lacse.fr/dispatch.do?sid=site/politique_de_la_ville/actions

39. Rapport annuel de performance 2010 du programme 104, paragraphe 212 «Dispositif à financement territorial» (p. 88).

En 2010, 101 355 contrats ont été souscrits et près de 24% des signataires ont fait l'objet d'une prescription de formation linguistique⁴⁰. Celle-ci n'est ouverte qu'aux immigrés primo-arrivants qui n'ont pas ou très peu de connaissances de la langue française. Ces formations initiales comprises entre 200 et 400 heures (280 heures en moyenne en 2010) permettent d'acquérir le diplôme initial de langue française (DILF) ou le diplôme d'étude en langue française niveau A1 (DELFI A1). Ce dispositif de formation a coûté plus de 23 millions d'euros à l'OFII en 2010⁴¹. Cette même année, 15 874 étrangers ont obtenu le DILF soit 60% des étrangers engagés dans cette formation.

L'ensemble de ces formations est délégué à des prestataires extérieurs par le biais de marchés publics d'un an renouvelables deux fois. Cette contractualisation a conduit les parties prenantes à se professionnaliser pour être en mesure d'y répondre. Dès lors, de nombreuses associations n'ont pas pu atteindre le niveau requis par ces appels. Par ailleurs, de nombreux organismes de formation, essentiellement sous statut associatif, se sont également engagés sur ce créneau. En conséquence, dans les régions, l'OFII voit se réduire assez drastiquement le nombre de prestataires répondant à ses appels. Ainsi, par exemple dans le département du Nord, une seule association a obtenu le marché des prestations linguistiques mais également des bilans de compétences professionnelles, des formations civiques et vivre en France, et des formations pour les familles.

Désormais, les associations effectuant la formation linguistique dans le cadre des marchés publics de l'OFII ont pour la très grande majorité un haut niveau de professionnalisme. Ces associations qui se sont transformées en centre de formation associatif, ne comportent pratiquement plus de bénévoles en dehors des structures de direction et s'appuient essentiellement sur un salariat qualifié pour dispenser les formations. Elles ont investi ce champ de la formation linguistique mais proposent également, pour la plupart, des formations professionnelles variées en développant des offres pour les particuliers mais également en direction des entreprises. Ces associations ont désormais de nombreux partenaires privés et publics. Leurs sources de financement sont variées et leurs chiffres d'affaires peuvent s'établir à plusieurs millions ou dizaines de millions d'euros annuels.

Cette forte professionnalisation des acteurs s'accompagne logiquement et fort heureusement d'une amélioration de la qualité des prestations. Pour une meilleure visibilité, ces associations multiplient les partenariats et développent une forte politique de labellisations, de certifications, d'agrèments et d'habilitations de leurs activités (normes ISO 9001, charte de

40. 24 068 personnes se sont vues prescrire une formation linguistique dans le cadre du CAI en 2010, voir rapport annuel de performance 2010 du programme 104, introduction « La politique d'intégration » et rapport d'activité 2010 de l'OFII (p. 11).

41. Rapport d'activité 2010 de l'OFII (p. 12).

la diversité, label OPQF⁴², label APP⁴³, label qualité FLE⁴⁴, habilitation en centre d'examen DILF, DELF et DALF).

Toutefois, le niveau linguistique demandé à l'issue de cette formation reste bas. En effet, le DILF, diplôme de français langue étrangère évaluant les premiers apprentissages (niveau A1.1 du cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe) ne certifie qu'un niveau de base à peine suffisant pour comprendre et se faire comprendre dans la réalisation des actes les plus simples de la vie courante (300 mots)⁴⁵. Bien que nécessaire, il ne constitue pas un gage suffisant pour s'intégrer dans la société et le monde du travail. Cette formation ne constitue qu'une première étape qui doit être poursuivie. Elle peut l'être en partie dans le cadre du hors CAI.

Dans le cadre du hors contrat d'accueil et d'intégration

Au cours de l'année 2009, les compétences de l'ACSé en matière de formations linguistiques des publics non-signataires du CAI ont également été transférées à l'OFII. Ces formations sont ouvertes à différents types de publics prioritaires :

- les candidats à la nationalité française ajournés ou ceux dont les demandes sont en cours d'instruction ;
- les demandeurs d'emploi étrangers souffrant d'une maîtrise insuffisante de la langue ;
- les signataires du CAI souhaitant approfondir leurs connaissances ;
- les femmes étrangères rencontrant des difficultés linguistiques dans leur quotidien.

42. Ce label délivré par l'Office professionnel de qualification des organismes de formation est un dispositif de reconnaissance du professionnalisme des organismes de formation continue mis en place en 1994 à l'initiative de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, du ministère du Travail et de l'Emploi, et de la Fédération de la formation professionnelle, syndicat représentatif de la branche.

43. Ce label APP, ateliers de pédagogie personnalisée est délivré par l'association pour la promotion du label APP et qui permet de certifier pour l'organisme labellisés la qualité de la démarche de formation APP, démarche centrée sur la personne et fondée sur le mode pédagogique de l'autoformation. L'Agence française de normalisation (AFNOR) est chargée de la mise en œuvre de cette labellisation.

44. Le label qualité FLE, français langue étrangère, créé par les ministères de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, des Affaires étrangères et européennes et de la Culture et de la Communication vise l'identification, la reconnaissance et la promotion par les pouvoirs publics des lieux de formation dont l'offre linguistique et les services présentent les garanties de qualité attendues. Le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), établissement public national à caractère administratif du ministère de l'Éducation nationale est chargé de la mise en œuvre de cette labellisation.

45. Voir site Internet du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) : <http://www.ciep.fr/dilf/>

Ces formations sont dispensées par les mêmes associations et organismes que ceux retenus pour le CAI, l'OFII ayant fait le choix d'un seul et même dispositif CAI et « hors CAI » pour ses appels d'offres. En 2010, 14 600 personnes ont bénéficié du dispositif « hors CAI » dont près de 67% de demandeurs d'emploi, 4% de candidats à la nationalité française, 13% d'immigrés souhaitant poursuivre l'apprentissage CAI et 16% de femmes rencontrant des difficultés dans leur quotidien, pour un coût total avoisinant les 10,5 millions d'euros⁴⁶.

Toutefois, ces formations sont parfois peu visibles et peu connues des différentes associations œuvrant dans le domaine de l'intégration. En région Nord, malgré des besoins de formation importants, certains stages s'avèrent incomplets. Certains programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées demeurent flous sur les possibilités offertes par l'OFII en matière de formation linguistique hors CAI. Enfin, ces stages hors CAI ne sont ouverts qu'à un public restreint, laissant en dehors du système les immigrés « non prioritaires » dont les besoins sont d'une toute autre ampleur⁴⁷.

Localement, des offres moins « institutionnelles » mais plus accessibles à certains publics en grande difficulté et n'ayant pas la possibilité ou la volonté d'effectuer les démarches administratives nécessaires viennent compléter l'offre de formation.

Dans le cadre des ateliers sociolinguistiques

Ainsi en est-il des ateliers sociolinguistiques (ASL) qui sont ouverts aux populations immigrées non concernées par le CAI et le hors CAI. Ils sont essentiellement financés dans le cadre des PRIPI par le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » déconcentré au niveau des régions voire des départements et ils représentent en première estimation près de 39% du budget de ces PRIPI. Ces financements sont décidés soit après appels à projet, soit par reconduction d'une année sur l'autre. Ils sont parfois cofinancés par les communes notamment par le biais de prêts de locaux. Ils sont également financés par le programme 147 « Politique de la ville » tout particulièrement quand ils contiennent un objectif d'accompagnement vers l'emploi au sein des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). Enfin, le FEI en finance également une partie. Ces ateliers doivent répondre à plusieurs critères d'éligibilité et permettre une connaissance et une appropriation des règles de vie quotidienne en France, favoriser l'émancipation et l'autonomie, apporter un soutien au projet personnel, et offrir un parcours personnalisé. Les formations sont limitées à 6 heures hebdomadaires.

46. Rapport d'activité 2010 de l'OFII, les dispositifs d'apprentissage du français (p. 13).

47. La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social fait figurer l'apprentissage du français parmi les objectifs de la formation, l'article 5 donnant à cet apprentissage le statut de compétence professionnelle dans un dispositif de droit commun et donc aux salariés qui présentent des besoins linguistiques, le droit à se former dans le cadre du plan de formation de l'entreprise.

Les prestataires sont essentiellement des associations locales et notamment les centres sociaux mais également des collectivités locales. Ce dispositif souffre de certains maux dus à la multiplication et la dispersion des acteurs et des prescripteurs, à la faible identification des offres de formation et à la difficulté d'effectuer un véritable travail en réseau, au faible professionnalisme, au manque de contrôle de la qualité des prestations offertes. Face à ces difficultés, la région Nord-Pas-de-Calais a délibérément renoncé à ces **ASL**, alors que d'autres constatant un besoin croissant consacrent la majeure partie de leur programme 104 déconcentré à ces actions (région Franche-Comté (73%), région Champagne-Ardenne (62%))⁴⁸.

Dès lors, face à l'amélioration qualitative de la formation CAI et hors CAI, la faiblesse relative des ASL n'en est que plus voyante. Le manque de contrôle de la qualité des prestations est une réalité qui tient notamment au fait de la multiplication des prescripteurs locaux (régions et départements). Toutefois, localement des mesures fortes ont été prises pour encadrer au mieux ces ateliers et les recentrer sur leur objectif principal qui est l'amélioration du niveau de langue. Ainsi, certaines associations locales se sont regroupées pour effectuer une rentrée commune dans le dispositif pour tous les bénéficiaires des formations, des tests d'entrée puis des évaluations trimestrielles et de fin de stage sont également instaurés. Toutefois, ces initiatives demeurent à la discrétion des associations et bien que soutenues localement par les administrations publiques, elles ne sont ni véritablement encadrées ni diffusées.

Ce sera désormais le cas grâce à la création, à l'initiative de la DAIC et de la délégation générale à la langue française et aux langues de France, en octobre 2011, d'un label qualité «français langue d'intégration» (FLI®)⁴⁹ pour les organismes de formation et d'un agrément «français langue d'intégration» pour les associations de bénévoles non déclarées comme organisme de formation. Délivré pour une durée de trois années sur la base d'un référentiel commun, ce label devrait s'avérer un outil essentiel d'amélioration de la qualité de la formation linguistique et notamment des ASL. Rapidement, et c'est aussi le but de l'agrément, les appels à projets pourront s'appuyer sur cet agrément certifiant un niveau de la qualité des prestations conforme aux attentes de l'État.

Dans le cadre de l'opération « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration »

Expérimentée en 2008-2009 dans douze départements, l'opération pilotée conjointement par le ministère de l'Éducation nationale et initialement le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIINDS) puis à partir de 2011 le ministère

48. Voir l'annexe 4 sur le bilan des engagements financiers du programme 104 dans le cadre des PRIPI en 2011.

49. Décret n° 2011-1266 du 11 octobre 2011 relatif à la création d'un label qualité intitulé «Français langue d'intégration».

de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (MIOMCTI), a désormais été étendue à quarante et un départements. Elle s'adresse aux immigrés, parents d'élèves volontaires qui n'ont pas suivi les prestations offertes dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Elle est financée sur le programme 104 à hauteur de 1,91 million d'euros en 2011⁵⁰. Elle a pour objectif principal d'acquérir une meilleure maîtrise de la langue française en aboutissant à l'obtention du DILF ou du DELF, mais également d'acquérir une meilleure connaissance de la société française, des principes et valeurs de la république française et de l'institution scolaire. Chaque opération est organisée sur la base de 120 heures de formation par année scolaire pour des groupes de huit à quinze personnes.

Les associations participent à cette opération principalement dans le cadre de l'information des familles, mais également pour la mise en œuvre des formations. Seules les associations agréées par l'éducation nationale ou prestataires de l'OFII peuvent y participer⁵¹. La DAIC évalue à 24% le nombre de personnels associatifs ayant effectué des formations dans le cadre de cette opération en 2010 (76% d'enseignants).

L'apprentissage des valeurs de la République et de la citoyenneté

Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration

Le CAI inclut une formation civique obligatoire pour l'ensemble des signataires⁵², organisée sur une journée et une session « Vivre en France »⁵³ d'une durée de 6 heures facultative en fonction des besoins des migrants. La journée consacrée à la formation civique comprend une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment sur l'égalité hommes-femmes, la laïcité, les libertés fondamentales, l'exercice de la citoyenneté. Elle est dispensée par des prestataires retenus par l'OFII après une procédure d'appels d'offres sur la base d'un marché public. Il en est de même pour la session « Vivre en France ». En 2010, 36,6% des signataires du CAI ont suivi la session de 6 heures et ces deux formations ont représenté en 2010, près de 6900 séances cumulées pour un coût global de 6,2 millions d'euros⁵⁴.

50. Projet annuel de performance du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française, activités déconcentrés d'intégration (p. 85).

51. Circulaire conjointe ministère de l'Éducation nationale et MIHNS, NOR : MENE1023678C, du 23 septembre 2010 et circulaire conjointe ministère de l'Éducation nationale et MIOMCTI, NOR : MENE1119849C du 11 juillet 2011.

52. Cette formation est prévue par l'article R. 311-22 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

53. Cette formation est prévue par l'article R. 311-25 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

54. Rapport d'activité 2010 de l'OFII, partie CAI (p. 10).

À l'instar de la formation linguistique dispensée dans le cadre du CAI, la procédure des marchés publics a encore une fois contribué à la professionnalisation des acteurs dans le champ de l'apprentissage des valeurs de la République et de la citoyenneté. Les acteurs principaux retenus sont des centres de formation associatifs. Toutefois, certains centres d'information sur les droits des femmes (CIDFF) et des fédérations comme les associations pour l'enseignement et la formation des travailleurs immigrés (AETFI) se sont engagés sur cette mission et ont également obtenus certains marchés.

Dans le cadre de ces marchés publics, les différents prestataires sont contrôlés sur place par les agents des directions territoriales de l'OFII au minimum deux fois par an sur la base de grilles d'évaluation et conformément au cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de fournitures courantes et services.

Cependant, la procédure des marchés publics entraîne, sur ces marchés bien particuliers, un risque élevé de voir la concurrence fortement diminuer conduisant à une captation du marché par quelques grands opérateurs. D'après l'OFII, pour ces formations civiques et session vivre en France, il n'y a déjà plus en moyenne nationale que 1,5 candidat par marché.

En dehors du contrat d'accueil et d'intégration

L'apprentissage des valeurs de la République et de la citoyenneté est une priorité d'intervention des PRIPI⁵⁵. Ainsi, un certain nombre d'actions, concourant à cette priorité et en dehors du CAI sont relayées au plan national et au plan territorial par des associations retenues essentiellement dans le cadre d'appels à projets nationaux de la DAIC (509 000 euros de subventions délivrées en 2011), et régionaux voire départementaux dans le cadre des PRIPI. Il s'agit principalement d'actions visant à une meilleure connaissance des institutions, des lois et des valeurs de la République et des usages qui permettent de savoir vivre ensemble au sein de la société française⁵⁶. Toutefois, les contours de cette catégorie demeurent assez flous notamment au plan local au sein des PRIPI. Elle ne figure d'ailleurs pas en tant que telle dans le guide d'appui à l'élaboration des PRIPI édité par la DAIC. Dès lors, certaines régions y incluent des actions concourant à l'accueil et l'information juridique des immigrés, à l'interprétariat social, quand d'autres régions n'y affectent plus aucune ressource en considérant qu'elle constitue une action transversale qui doit être relayée dans l'ensemble des actions d'intégration entreprises.

55. Circulaire du 7 janvier 2009 du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire sur la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration des immigrés en situation régulière et la circulaire du 28 janvier 2010 du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire sur les programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées.

56. Axe 2 de l'appel à projet DAIC 2012, « Connaissance et promotion des valeurs de la société d'accueil ».

Aussi, la démarche de la création du label « Français langue d'intégration » qui instaure dans l'apprentissage de la langue un volet « Intégration citoyenne »⁵⁷ entre pleinement dans cette transversalité que le Haut Conseil soutient et qui devrait être développé dans les autres domaines d'action de la politique d'intégration.

Pour l'heure, sans définition claire au plan local, cette mission est interprétée très différemment par les associations mandatées et conduit à des résultats difficilement quantifiables et encore moins évaluables. Cette action, pourtant prioritaire, n'est donc pas ou peu développée au plan local en dehors de celles conduites en direction des primo-arrivants.

Le soutien à la parentalité

Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration

L'étranger admis au séjour en France et son conjoint doivent conclure conjointement avec l'État un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille⁵⁸ par lequel ils s'obligent à suivre une formation sur les droits et les devoirs des parents en France, ainsi qu'à respecter l'obligation scolaire. En 2010, 1 579 contrats d'accueil et d'intégration pour la famille ont été signés. La formation porte notamment sur l'autorité parentale, l'égalité entre les hommes et les femmes, la protection des enfants et les principes régissant leur scolarité en France. Elle est réalisée par des prestataires essentiellement associatifs retenus par appels d'offres de l'OFII dans le cadre de marchés publics.

En dehors du contrat d'accueil et d'intégration

De par son volet, connaissance de l'institution scolaire, l'opération « Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration » s'inscrit également dans le cadre du soutien à la parentalité. Le rôle des associations y a déjà été mentionné.

Par ailleurs, les associations sont également particulièrement engagées dans des dispositifs pilotés par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale qui sortent du champ de la seule politique d'intégration mais qui y concourent comme la médiation familiale, les réseaux d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), les « points infos familles », elles reçoivent à ce titre près de 8 millions d'euros de subventions annuelles dans le cadre d'appels à projet nationaux ou déconcentrés dans le cadre du programme 106 « Actions en

57. Référentiel français langue d'intégration.

58. Article L. 311-9-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et les articles R. 311-30-12 à 15 du même code.

faveur des familles vulnérables»⁵⁹. Sur ces financements, un tiers est déployé vers les zones prioritaires de la politique de la ville⁶⁰.

Le soutien scolaire

L'essentiel du soutien scolaire est mené dans le cadre des projets de réussite éducative pilotés par l'ACSé. En 2010, le programme de réussite éducative a mobilisé 125 millions d'euros, dont 95 millions ont été directement pris en charge par l'ACSé⁶¹. Sans revenir sur l'ensemble des dispositifs concernés par ce programme, «école ouverte», *busing*, «cordée de la réussite», «internat d'excellence», «classes préparatoires intégrées», «contrats locaux d'accompagnement à la scolarité», la mission constate que le programme 104 à travers son volet territorial, finance des associations engagées également dans le soutien scolaire. Cette action complémentaire en direction des enfants d'immigrés n'est retenue que par les régions qui ont effectué le diagnostic de cette difficulté dans leur PRIPI. Elle demeure néanmoins marginale comparativement aux actions du programme de réussite éducative et ne représente qu'une centaine de milliers d'euros.

Le logement des travailleurs immigrés et l'hébergement des réfugiés

La mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants amorcée en 1997 se poursuit sur la période 2007-2013 et vise à transformer ces foyers en résidences sociales avec pour objectif de faire évoluer ces logements spécifiques vers un statut de droit commun. La gestion de ces foyers n'est pas du seul ressort de la société d'économie mixte ADOMA. En effet, de nombreuses associations sont également gestionnaires de foyers. Certaines ont plusieurs centaines voire milliers de salariés. C'est par exemple le cas de l'AFTAM que nous avons auditionné au mois de janvier 2012 avec 2 000 salariés, gère 120 foyers (20 000 lits) pour un chiffre d'affaires de 180 millions d'euros. En 2010, elles ont reçu à ce titre plus de 6 millions d'euros⁶². Par ailleurs, d'autres actions plus spécifiquement liées aux besoins spécifiques des résidents sont menées dans les foyers par ces mêmes associations. Elles sont financées essentiellement dans le cadre des PRIPI, et concernent souvent l'accompagnement social des migrants âgés.

Enfin, les vingt-huit centres provisoires d'hébergement pour l'accueil des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire sont également

59. Projet annuel de performance 2012 du programme 106, «Actions en faveur des familles vulnérables», action 1: Accompagnement des familles dans leur rôle de parents.

60. Document de politique transversale 2011 de la politique de la ville, partie programme 106, (p. 37).

61. Rapport d'activité 2010 de l'ACSé, partie éducation, p. 8 à 11.

62. Rapport annuel de performance 2010 du programme 104, action 12.

gérés par des associations qui ont obtenu à ce titre 12,1 millions d'euros en 2010⁶³.

L'accompagnement des immigrés vers le droit commun

Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration

L'accueil des primo-arrivants comprend dans le cadre du CAI un volet d'accompagnement vers le droit commun. Il s'exprime à travers différentes actions engagées et notamment le bilan de compétences professionnelles⁶⁴ et l'orientation vers les assistants sociaux de l'OFII.

Ainsi, en 2010, plus de 62 000 bilans de compétences ont été prescrits et réalisés par les organismes et associations titulaires des marchés publics de l'OFII.

Par ailleurs, plus de 13 200 personnes ont fait l'objet d'un accompagnement social individualisé, et notamment d'aide aux démarches administratives, d'apprentissage des droits, d'accès au logement, à l'emploi et à la formation. Ces actions essentiellement menées par des travailleurs sociaux dépendant de l'OFII peuvent localement être déléguées sous convention, hors marché public, à des associations comme l'Association service social familial migrants (ASSFAM) qui intervient dans vingt-cinq départements.

En dehors du contrat d'accueil et d'intégration

Une grande partie des financements engagés dans le cadre des PRIPI (7,7 millions d'euros), comme au plan national par la DAIC (2,6 millions d'euros), concerne l'accompagnement des immigrés et de leurs descendants directs vers le droit commun, que ce soit l'accès aux droits, à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la santé et à la culture. Cet accompagnement s'avère utile pour ces populations parfois trop éloignées du droit commun pour être en mesure d'y accéder directement en raison d'une mauvaise maîtrise de la langue, d'une méconnaissance du droit et du fonctionnement de l'administration française. Il s'avère nécessaire pour les publics prioritaires définis par la DAIC qu'il s'agisse des femmes ou des personnes âgées. D'ailleurs, un certain nombre d'associations qui œuvrent spécifiquement en direction de ces publics prioritaires se sont créées et ont développé des actions ciblées (cafés sociaux, accueil des femmes en difficulté, lutte contre les mutilations sexuelles et les mariages forcés...).

Par ailleurs, certains grands réseaux associatifs sont devenus des interlocuteurs privilégiés au plan local de cet accompagnement vers le droit

63. Rapport annuel de performance 2010 du programme 104, action 12, partie CPH.

64. Le bilan de compétences professionnelles est prévu par l'article L. 311-9 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et détaillé à l'article R. 311-26 du même code.

commun mené par la politique d'intégration. Il s'agit principalement des centres sociaux et socioculturels, des centres d'information sur les droits des femmes et des familles, les maisons de la jeunesse et de la culture.

Les principaux réseaux bénéficiaires d'appels à projet régionaux dans le cadre du programme 104 sont recensés dans le tableau suivant :

	Nombre d'associations subventionnées en 2011	Montant total des subventions obtenues en 2011
Centres sociaux et socioculturels	142 centres	> 1,6 million d'euros
Centre d'information sur les droits des femmes et des familles	30 CIDFF	> 400 000 euros
Maisons de la jeunesse et de la culture	24 MJC	> 240 000 euros
Ligue de l'enseignement	10 associations locales	> 130 000 euros
Association pour l'enseignement et la formation des travailleurs immigrés et de leurs familles (AEFTI)	7 associations locales	> 350 000 euros
Maisons de quartier	6 associations locales	> 100 000 euros
Missions locales	5 missions	> 40 000 euros
Foyers de jeunes travailleurs	5 foyers	> 40 000 euros
Fédération des œuvres laïques	5 associations locales	> 20 000 euros
Fondation agir contre l'exclusion	5 associations locales	> 200 000 euros

Sources : Programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées en 2011.

Cette politique est également largement relayée par les municipalités au travers des centres communaux d'action sociale (CCAS) (vingt-cinq CCAS subventionnés et plus de 200 000 euros de subventions obtenus en 2011).

Les autres missions

Enfin, d'autres missions très variées viennent compléter le champ de celles engagées en tout ou partie par des associations. Elles concernent l'accompagnement technique de la mise en œuvre de la politique d'intégration à la fois au plan local et national par la réalisation d'actions d'appui méthodologique (diffusion de bonne pratique, réalisation de guides, de diagnostics, d'études d'impact et d'évaluation de la politique menée), mais également d'actions de formation des associations, de création de réseau ou de cartographie des acteurs, de pilotage d'une action, d'interprétariat...

Ces missions sont confiées dans le cadre d'appels à projets nationaux ou locaux à des associations ou à des cabinets d'expertise. Les centres de ressources de la politique de la ville y sont fortement impliqués (Observatoire régional de l'intégration et de la ville, Centre de ressources enfance famille école, Centre de ressources politique de la ville en Essonne...).

Enfin, un dernier volet de missions concerne le travail de mémoire au travers de la mise en valeur de l'histoire de l'immigration. De nombreuses associations mettent en œuvre des expositions, colloques, séminaires, salons, pièces de théâtre, films, émissions de radios, sur le thème de l'immigration afin de mettre en valeur les parcours d'intégration. Ces actions sont finan-

cées par la DAIC au plan national (550 000 euros en 2011) mais également par les régions. Elles obtiennent couramment des cofinancements de l'ACSé mais également des collectivités territoriales.

Le rôle des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées

Le PRIPI, une obligation législative...

Coordonnant l'ensemble de ces actions, la politique d'intégration est une politique nationale qui s'exerce sur l'ensemble du territoire mais qui a vocation à s'appliquer de façon différenciée en fonction des particularités locales. Cette déconcentration au plan régional est organisée par la DAIC à travers la mise en œuvre des PRIPI.

Les PRIPI ont été créés par le décret n° 90-143 du 14 février 1990 qui prévoit l'établissement tous les ans, par les préfets de région, d'un programme d'insertion des populations immigrées. Relancés par le Comité interministériel à l'intégration (CII) du 10 avril 2003 puis généralisés par une circulaire du ministère des Affaires sociales n° 2003/537 du 24 novembre 2003, les PRIPI ont obtenu une base législative par la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005 en vertu de laquelle, « *sous l'autorité du représentant de l'État, il est élaboré dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse un programme régional d'intégration des populations immigrées* »⁶⁵. La circulaire du 7 janvier 2009 du ministre en charge de l'Intégration a dessiné les grands axes d'une nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière et a annoncé la préparation de PRIPI rénovés. Ces PRIPI ont vocation à financer les quatre actions d'intégration principales que sont l'apprentissage du français, l'accès à l'emploi, au logement et à la citoyenneté et deux publics prioritaires que sont les femmes et les migrants âgés.

La circulaire du 28 janvier 2010 invite à la réalisation de nouveaux PRIPI pour la période 2010-2012. Elle dispose que ces programmes doivent être l'occasion de donner un nouvel élan à la politique publique d'intégration des migrants et d'y associer de façon plus large tous les acteurs locaux, à partir d'une analyse territorialisée des situations et des besoins.

65. Article L. 117-2 du Code de l'action sociale et des familles.

inégalement appliqué et porteur de fortes disparités...

Ces PRIPI ont été signés dans vingt-quatre régions⁶⁶. Toutefois, la région Île-de-France qui est la plus concernée par la politique d'intégration n'a signée son PRIPI 2010-2012, qu'en toute fin d'année 2011. Les PRIPI ont le mérite de mettre autour de la table un certain nombre de services déconcentrés de l'État, de collectivités et d'acteurs privés notamment associatifs. Ces programmes ont également pour intérêt d'effectuer un diagnostic assez précis de la situation de l'immigration sur le territoire régional. En fonction de priorités nationales et des réalités locales, des axes stratégiques sont déterminés, à partir desquels un programme d'action est décidé puis normalement décliné dans des appels à projets.

Pourtant, les services et organismes de l'État concernés par le PRIPI, que sont les DRJSCS, DDCS, Direction départementale des territoires (DDT), délégation territoriale de l'OFII, rectorat et inspections académiques, Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), Délégation régionale au droit des femmes et à l'égalité (DRDFE), Pôle emploi, Agence régionale de santé (ARS), Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ne s'y engagent que de manière très inégale, plus en raison de l'implication et de la sensibilité ou non de certains directeurs régionaux. Ce constat est encore beaucoup plus vrai pour les collectivités territoriales qui n'y participent que très rarement à l'exception notable par exemple des agglomérations d'Angers, Le Mans et Nantes comme le Haut Conseil l'a constaté lors d'un déplacement en région Pays de la Loire en octobre 2011.

Face à ce constat, les DRJSCS doivent souvent prendre à leur compte l'animation et la coordination des projets sans en maîtriser complètement les contours. Les groupes de travail, sans véritable porteur de projet, sont alors atones, incapables de définir des objectifs précis et quantifiables. La mission a constaté que dans certaines régions, les groupes de travail portés par des acteurs directement concernés par l'action constituaient un véritable moteur, alors qu'à l'inverse, des groupes portés par un chargé de mission d'une DRJSCS éprouaient des difficultés à engager une véritable dynamique de projet. En cette matière, la réussite provient de l'implication des acteurs extérieurs.

Par ailleurs, malgré un guide précis réalisé par la DAIC à l'usage des régions, ces PRIPI ne sont pas véritablement normés et les différences entre chaque programme régional ainsi que dans les modalités de leur mise en œuvre s'avèrent très importantes. Or ces différences ne peuvent pas toutes s'expliquer par la divergence des diagnostics initiaux. Dans quelques régions, les collectivités locales se sont engagées auprès de l'État, dans d'autres, leur implication est inexistante. Dans certaines régions, des appels à projets sont

66. Il manquait encore au moment de la rédaction de cet avis, les régions d'outre-mer suivantes : Guadeloupe, Mayotte, et La Réunion.

déclinés du PRIPI, dans d'autres les subventions aux acteurs de l'intégration continuent d'être reconduites d'année en année. Parfois, la DRJSCS est pratiquement le seul service de l'État impliqué dans le suivi du PRIPI, dans d'autres régions chaque service de l'État pilote un groupe de travail et est responsable d'une action. Certains départements de forte immigration ont décliné le PRIPI en plans départementaux d'intégration (PDI). Toutefois, en région parisienne, en raison du retard accumulé, les PDI ont été rédigés en même temps que le PRIPI. Certaines régions n'ayant pas décliné leur PRIPI en PDI déconcentrent tout de même leurs crédits du programme 104 au niveau départemental, d'autres gardent l'ensemble des crédits au niveau régional et lancent les projets à leur niveau.

... présentant un périmètre financier restreint...

Les PRIPI ne constituent que le pan déconcentré de la politique d'intégration. Une part des financements du programme 104 est conservée au niveau central par la DAIC dans le cadre d'appels à projets nationaux, près de 5,2 millions d'euros en 2010, et 4,9 millions d'euros en 2011⁶⁷, une autre part provient du FEI également par le biais d'appels à projet nationaux, soit 8,1 millions d'euros en 2010⁶⁸, et enfin la plus grande partie est engagée par l'OFII, souvent en marge des PRIPI dans le cadre de l'accueil des primo-arrivants, près de 50,5 millions d'euros en 2010⁶⁹. Dès lors, les 15,5 millions d'euros déconcentrés en 2010 et 18,6 millions en 2011 ne représentent finalement qu'environ 20% de l'ensemble des fonds engagés dans le cadre de la politique d'intégration. Ainsi, les appels à projets nationaux sont ouverts aux associations dites « tête de réseau » pour des actions à portée nationale ou innovante. Toutefois, ces différentes actions nationales viennent parfois se superposer aux actions territoriales sans cohérence d'ensemble, d'autant plus que les régions ne sont pas toujours avisées des financements nationaux.

Par ailleurs, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les fonds portés par l'ACSé sont également accessibles par appels à projet dans le cadre des CUCS voire en dehors (projets nationaux). Ces appels à projets viennent alors s'ajouter à la longue liste des projets à honorer. Les crédits disponibles de la politique de la ville, dix fois plus importants pour les associations que les crédits de la politique de l'intégration, viennent alors occulter le dispositif⁷⁰.

67. Source: appels à projet DAIC 2011 et rapport annuel de performance 2010 du programme 104.

68. Décisions 2007/435/CE du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen à l'intégration, et (C (2010/1632)) du 15 mars 2010 autorisant pour la France le programme annuel 2010 du FEI.

69. Rapport d'activité 2010 de l'OFII, 50,5 millions d'euros ont été consacrés au dispositif d'accueil et d'intégration en 2010 (CAI et formations linguistiques hors CAI).

70. En Seine-Saint-Denis, en 2011, le programme départemental d'intégration (programme 104) a octroyé un peu plus d'1 million d'euros comparativement aux 21,5 millions d'euros pour le programme 147.

Dès lors, les PRIPI ne représentent parfois qu'un document permettant d'engager les seuls crédits déconcentrés du programme 104, bien loin de l'objectif de définir une véritable politique d'intégration au plan local mobilisant l'ensemble des acteurs de l'État autour d'objectifs communs. Cependant, la territorialisation en 2012 de l'action «Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration» et le transfert des 1,9 million d'euros correspondant aux régions constituent une décision qui contribue à améliorer la visibilité des PRIPI.

Enfin, dans certaines régions, les PRIPI ont eu un véritable effet levier en permettant de mobiliser de nombreux financeurs publics autour de projets. Ainsi, en région Auvergne, presque 90% des actions du PRIPI ont été financées en dehors du programme 104⁷¹.

... source de perte de visibilité...

Dans cette situation, les associations qui œuvrent dans le champ de la politique d'intégration peuvent se sentir perdues dans un tel maquis administratif. Chaque appel à projets, quand il existe, répond à une politique différente, à des objectifs et à des exigences particuliers, mais surtout à une programmation décalée. Les recherches de financement s'avèrent complexes et parfois contradictoires. Remis en question d'une année sur l'autre, elles obligent à une course permanente aux subventions. Décidées en cours d'année, entre le printemps et l'été, elles ne sont versées parfois qu'en automne voire en toute fin d'année, comme ce fut le cas en 2010, obligeant les associations, dans le meilleur des cas, à avancer le financement des actions sur leurs fonds propres et à défaut à décaler le démarrage de l'action d'une année entière au détriment du public visé.

Les différentes actions accompagnant les immigrés vers le droit commun, portées essentiellement par des associations souffrent d'un manque important de lisibilité. Par exemple, certaines régions ont décidé que l'accompagnement vers la santé était un axe stratégique du PRIPI, d'autres une politique de droit commun uniquement portée par l'ARS.

Ainsi, l'accès aux droits, au logement, à la santé, à l'emploi, et à la culture sont déclinés de manière incomplète et contrastée. Localement, les services territoriaux et délégations territoriales des organismes de l'État concernés s'y engagent de manière inégale.

... et de diminution des contrôles

La multiplication des financeurs aurait pu avoir pour conséquence la multiplication des contrôles. Or c'est bien l'inverse qui se produit. Les associations qui doivent produire à chaque partenaire les pièces justificatives qu'il demande, se sentent de plus en plus débordées par les procédures

71. En 2011, la DRJSCS Auvergne évalue à 1,587 million d'euros les actions engagées dans le cadre du PRIPI dont 166 000 provenant du programme 104.

qu'elles jugent trop tatillonnes, en particulier pour les fonds européens. Elles sont néanmoins, un peu paradoxalement, nombreuses, à souhaiter le retour de véritables évaluations sur le terrain. Elles désirent en effet que les financeurs se rendent compte du travail effectué grâce à une estimation précise des actions réalisées. **Les associations sont demandeuses d'évaluations permettant d'améliorer et de faire évoluer leurs actions.** Or, elles constatent que depuis la disparition du FASILD, ces évaluations sur place ont pratiquement disparu et regrettent le manque de dialogue qui en résulte avec leurs partenaires.

Plus professionnelles, moins nombreuses, les associations qui demeurent dans le champ de la politique d'intégration sont celles qui ont pu, ont su et ont voulu évoluer et s'adapter pour répondre à l'amélioration qualitative du cahier des charges fixé par les administrations en charge de cette politique. Il s'agit souvent d'associations qui étaient déjà importantes et pouvaient se permettre du fait d'un nombre conséquent de salariés, de pouvoir s'adapter aux exigences administratives. Ces associations sont devenues un acteur et un vecteur d'un large champ de missions du processus d'intégration. Sans elles, de larges pans de l'intégration devraient être soit réinvestis par l'État pour un coût difficile à évaluer mais certainement bien supérieur, soit abandonnés avec le risque que cela pourrait engendrer en termes notamment de mise à l'écart de la société voire de repli communautaire. Face à ces difficultés, la réponse de l'État que sont les PRIPI, n'a pas encore apporté à la politique d'intégration la cohérence nécessaire à une mise en œuvre efficace, à une évaluation constructive et à une juste articulation avec la politique de la ville.

Au terme de ce panorama des associations et de leurs multiples actions s'inscrivant dans le cadre de la politique d'intégration, **le Haut Conseil souhaite dégager dès à présent deux tendances lourdes qui seront complétées au chapitre suivant par l'observation de fragilités qui s'accroissent.**

La première évolution est la croissance du risque financier pour les associations partenaires du fait des incertitudes liées à la multiplication des objectifs qui se cumulent (entre ville et intégration), et se superposent (entre les niveaux locaux, régionaux et nationaux), sans être toujours cohérents, et, de surcroît, la systématisation des procédures de mise en concurrence.

La seconde évolution, parfaitement corrélative, est une concentration du monde associatif dans ce secteur, afin d'être le mieux disant sur la qualité des prestations et le moins disant au plan financier.

Des fragilités qui s'accroissent

Un morcellement des interlocuteurs étatiques nationaux et locaux

Les associations ont dû faire face depuis une dizaine d'années à une évolution très rapide de la politique d'intégration, à la disparition d'acteurs historiques et à un morcellement des interlocuteurs tant au plan national qu'au plan local.

Une modification en profondeur des acteurs nationaux...

Sans revenir sur un historique complet, les évolutions depuis à peine dix ans du FAS en FASILD, puis en ACSé, celle de l'OMI en ANAEM puis OFII, la création d'un ministère de l'Immigration en 2007 et sa disparition trois ans plus tard, le transfert de la politique d'intégration au ministère de l'Intérieur, la disparition de la DPM et la création de la DAIC sont autant de modifications qui ont conduit les associations à renouveler constamment leurs interlocuteurs. Par ailleurs, chaque réforme a été l'occasion également de modifier le périmètre d'action et les priorités des différents ministères, directions centrales, et opérateurs de l'État.

Pour ne prendre que la dernière étape de cette évolution, la création du ministère de l'Immigration en 2007⁷² a été l'occasion de séparer la politique de la ville menée par le Secrétariat général du Comité interministériel de la ville (SG-CIV) et ses opérateurs (ACSé, ANRU et ONZUS), de la politique de l'intégration menée par la DAIC et ses opérateurs (CNHI et OFII)⁷³. Cette réforme majeure a obligé de nombreuses associations à se positionner sur l'une ou l'autre politique non en fonction de leurs actions conduites mais plus en fonction du public concerné (immigrés ou non). Certaines associations qui n'ont pas pu ou voulu faire ce choix ont été en difficulté ou ont disparu. Tel a été le cas emblématique de l'association

72. Décrets des 18 mai 2007 sur la composition du gouvernement et le décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement.

73. Voir l'annexe 3 sur l'organisation actuelle des politiques d'intégration et de la ville.

ELELE – Migrations et Cultures de Turquie⁷⁴ dont le public était large et comptait des adultes hommes, un grand nombre de femmes turques non primo-arrivées comme des brus arrivées depuis peu ainsi que des jeunes et des enfants ne résidant pas nécessairement en ZUS. ELELE, une structure souvent citée en exemple, dont la démarche était nationale, a disparu en 2010, après pourtant vingt-cinq années d'activités.

... et une réorganisation de l'administration territoriale à peine achevée...

La confusion est d'ailleurs d'autant plus grande que l'administration territoriale de l'État n'a pas été en reste en matière de réformes. Depuis 2009, la réforme de l'administration territoriale (RÉATE)⁷⁵ a profondément modifié le paysage administratif régional et départemental. Ainsi les directions régionales et départementales des différents ministères ont été regroupées et les DRJSCS, DDCS par exemple sont venues remplacer au niveau régional et départemental, les directions de la jeunesse et de sports, et les directions des affaires sanitaires et sociales. Par ailleurs, les délégations territoriales du FASILD puis de l'ACSé ont été intégrées en 2010 aux nouvelles DRJSCS.

Les préfets de régions et de départements étant devenus les délégués territoriaux de l'ACSé⁷⁶ et à travers eux par délégation, les DRJSCS au plan régional et le DDCS au plan départemental, on aurait pu attendre une convergence des politiques d'intégration et de la ville. Las, la politique d'intégration n'est pas toujours portée par les DRJSCS. Parfois, les secrétariats généraux pour l'administration régionale (SGAR) en sont les délégués au plan régional, ou encore les services préfectoraux de l'immigration et de l'intégration au plan départemental. Il en résulte des arbitrages différents, des calendriers décalés et des priorités divergentes.

La réflexion d'une DRJSCS à l'occasion du bilan financier du PRIPI 2011 apparaît, à ce titre, tout à fait éclairante: « *La complémentarité et l'articulation entre la mobilisation des crédits du BOP 104 et du BOP 147 constitue un enjeu majeur dans la région. Cette question est aujourd'hui insuffisamment travaillée, le cloisonnement entre les politiques d'intégration et de la ville constitue un frein à la mutualisation des moyens, des ressources et des approches.* »

74. Elele signifie en turc « *main dans la main* ».

75. Décret n° 2004-374 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, le décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DRJSCS et au décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

76. Article 67 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui modifie l'article L. 121-15 du Code de l'action social et des familles. « *Dans la région, dans le département ou en Corse, le délégué de l'agence est, respectivement, le représentant de l'État dans la région, le département ou la collectivité territoriale de Corse.* ».

Fort heureusement, tel n'est pas le cas, dans les six départements de forte immigration où ont été créés, en 2005, les préfets délégués pour l'égalité des chances⁷⁷. En quelques années, de par leurs attributions (cohésion sociale, égalité des chances, lutte contre les discriminations et politique d'intégration)⁷⁸, ils sont devenus un acteur incontournable de politique d'intégration dans les départements concernés permettant ainsi d'effectuer réellement des arbitrages entre politique de la ville et politique d'intégration. Toutefois, leurs attributions ne sont pas toujours suivies des délégations de signatures correspondantes de la part des préfets. Par ailleurs, leur articulation avec les nouveaux directeurs départementaux de la cohésion sociale devrait être précisée pour qu'ils ne constituent pas un échelon d'instruction des dossiers supplémentaire mais bien, le seul décideur. Enfin, ils peuvent s'appuyer également sur les délégués du préfet créés en 2008 dans le cadre du plan espoir banlieues et qu'ils ont normalement sous leur autorité⁷⁹ pour organiser le contrôle des associations mandatées sur la politique d'intégration de leur département.

... sources de grande confusion pour les associations

De tels bouleversements expliquent aisément la perte de repères constatée par le Haut Conseil chez les associations rencontrées. Certains de leurs correspondants historiques ayant disparu, elles recherchent de nouveaux interlocuteurs et se retournent vers des services régionaux et départementaux en construction, vers les délégués du préfet ou les préfets délégués à l'égalité des chances. Dans quelques régions et par chance, une certaine continuité a été sauvegardée grâce aux compétences personnelles d'agents du FAS qui ont accompagné toutes les réformes et se retrouvent désormais en DRJSCS ou DDCS, mais cette situation ne constitue qu'un cas particulier.

Sans analyser le bien fondé des modifications administratives de ces dernières années, il apparaît évident qu'elles n'ont pas été neutres pour les associations qui conduisent une part importante de la politique d'intégration sur le terrain.

La confusion est bien réelle. De nombreuses associations rencontrées par le Haut Conseil ont avoué ne plus bien savoir de quel opérateur ou direction provenait leurs subventions.

77. Décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005 relatif aux préfets délégués pour l'égalité des chances et le décret n° 2005-1646 du 27 décembre 2005 désignant les départements dans lesquels est désigné un préfet délégué pour l'égalité des chances (Bouches-du-Rhône, Essonne, Nord, Rhône, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise).

78. Article 1 du décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005.

79. En 2011, 300 délégués du préfet sont en fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Voir le rapport IGAS/IGA *Pérenniser et harmoniser le dispositif des délégués du préfet* de juillet 2011.

Est-ce une subvention octroyée par l'ACSé dans le cadre de la politique de la ville, ou est-ce une subvention octroyée dans le cadre de la politique d'intégration au sein du PRIPI? Des associations parmi les plus importantes que le Haut Conseil a rencontrées, éprouvent de grandes difficultés pour s'adapter à ce paysage mouvant en recomposition constante.

Des collectivités locales qui s'impliquent mais sans véritable coordination

D'après le rapport de Luc Ferry et du Conseil d'analyse de la société⁸⁰, si les financements octroyés aux associations augmentent depuis dix ans de 1,6% par an, cette situation est due à l'accroissement des financements des conseils généraux (20%) entre 1999 et 2005, les financements de l'État étant quant à eux en baisse depuis 1999 de près de 5% en volume.

Ce constat général s'applique également au champ de l'intégration avec toutefois, une baisse beaucoup plus importante des subventions de l'État (- 50%)⁸¹. Cette baisse déjà explicitée s'est également accompagnée d'un transfert non évaluable vers les collectivités locales (essentiellement communes et départements) d'une partie de cette politique.

Ainsi, par exemple, la ville de Paris évalue à 13,6 millions d'euros ses programmes destinés aux parisiens immigrés ou issus de l'immigration en 2010. Sur ce montant, environ 5 millions d'euros ont finalement été octroyés à des associations dont 790 000 euros pour des associations œuvrant sur les thèmes de la citoyenneté et de l'accès au droit, 3,1 millions d'euros pour trente et un centres sociaux essentiellement associatifs, 150 000 euros pour les associations travaillant auprès des femmes immigrées, 170 000 euros pour celles soutenant les immigrés âgés, 360 000 euros pour des associations œuvrant dans le champ de la formation linguistique, et 400 000 euros pour celles qui œuvrent dans le champ de la promotion de la diversité culturelle⁸². Ces subventions sont pour la plupart octroyées dans le cadre de conventions pluriannuelles de trois ans sans appel à projets.

Cet exemple parisien se retrouve dans toutes les communes visitées par la mission. Aubervilliers, Dijon, Marseille, Nantes se sont fortement

80. Rapport sur la représentation du monde associatif dans le dialogue civil de septembre 2010.

81. Voir paragraphe 13 de la première partie du présent rapport.

82. Source: bleu budgétaire de décembre 2010 de la délégation à la politique de la ville et à l'intégration de la ville de Paris.

engagées dans une politique d'intégration de leurs immigrés. Toutefois, le Haut Conseil constate qu'à de rares exceptions près, ces actions ne sont pas ou peu coordonnées dans le cadre des PRIPI. Rares sont les collectivités locales représentées, encore moins celles responsables d'une action ou d'un groupe de travail.

Alors même que leurs actions diffèrent assez peu de la politique régionale et nationale d'intégration, les communes mènent souvent leur propre politique.

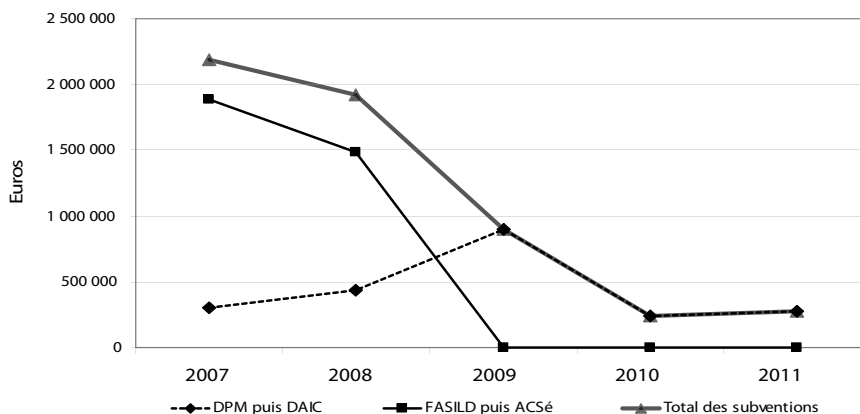
Là encore, la remarque d'une région dans le cadre du bilan financier des PRIPI 2011 permet de mettre en évidence les difficultés actuelles : *« Il semble nécessaire de communiquer de manière plus offensive auprès des partenaires territoriaux et notamment des collectivités territoriales sur la politique ministérielle d'intégration et des ressources existantes pour initier des actions structurantes. Outre l'appel à projets FEI, il serait pertinent de doter les services, d'un argumentaire permettant de mobiliser les collectivités territoriales, et notamment les conseils régionaux et généraux. »*

Dès lors, les associations obtiennent au mieux des financements complémentaires sur une même action, souvent, elles obtiennent des micro-financements sur des actions différentes pour lesquelles elles devront justifier séparément à leurs différents financeurs des dépenses engagées et des résultats obtenus et au pire elles constatent le désengagement financier de l'un des acteurs en raison de l'engagement de l'autre.

Des sources de financements qui se complexifient

La séparation de la politique de la ville et de la politique d'intégration déjà mentionnée a eu de fortes conséquences sur les associations qui se trouvaient participer de ces deux politiques. La redéfinition des différents champs d'action a laissé de nombreuses associations sans véritable partenaire. La reprise par la DAIC de certaines actions financées auparavant par l'ACSé s'est faite dans l'urgence en 2009 et de nombreux financements n'ont pas pu avoir lieu avant la fin de l'année. Certaines associations par manque de trésorerie n'ont pas pu passer le cap. D'autres plus importantes comme l'ASSFAM créée en 1951 ont dû se restructurer fortement, et recentrer leur activité. En effet, malgré un budget important de plusieurs millions d'euros, l'ASSFAM a dû entre 2009 et 2010 licencier un tiers de ses effectifs, vendre son siège social et se désengager de certaines régions où elle était implantée. Le graphique ci-dessous sur l'évolution des subventions octroyées à l'ASSFAM est tout à fait significatif.

Subventions obtenues par l'ASSFAM entre 2007 et 2011



Source: données recueillies auprès de l'ASSFAM.

Face à cette réalité, les associations cherchent désormais à diversifier leurs sources de financement. Pour ce faire, elles essayent de répondre aux appels à projets nationaux de la DAIC, du FEI, du Fonds social européen (FSE), de l'ACSé, du SG-CIV, aux appels d'offres des marchés publics de l'OFII, mais également aux appels à projets régionaux ou départementaux dans le cadre des PRIPI et des CUCS. Par ailleurs, elles recherchent des sources de financement auprès des collectivités locales, mais également de la Caisse d'allocations familiales (CAF), des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), des ARS, de Pôle emploi, de fondations privées... Pour reprendre l'exemple de l'ASSFAM, elle a obtenu en 2010, des financements de l'OFII, du FEI, de la DAIC, de la CAF, de l'ARS, du conseil régional d'Île-de-France, des conseils généraux de Paris, de Seine-Saint-Denis, de l'Isère, des communes de Gennevilliers, de Fontaine, d'Échirolles, de Roussillon, de Vénissieux, de Pont-Évêque,...

Cette diversification des financeurs a permis aux associations qui œuvrent dans le champ de la politique d'intégration d'être moins fragiles face au désengagement de tel ou tel partenaire. Elle permet également de percevoir des paiements tout au long de l'année au fur et à mesure des accords de financement. Toutefois, elles doivent multiplier les dossiers de demande, les comptes-rendus, et les bilans. Elles doivent suivre au jour le jour la parution des différents appels d'offres et appels à projets, et être en mesure de monter des projets cohérents avec leur propre objet social et répondant à chaque cahier des charges. Ce travail nécessite un niveau de réactivité et de professionnalisme qui est loin d'être accessible à toutes les associations.

Par ailleurs, elles sont nombreuses à se plaindre du découpage artificiel de leurs actions afin de pouvoir les vendre par morceau à chaque financeur. Elles soulignent ainsi le risque de perte de la cohérence globale de leur action et la charge supplémentaire de devoir réaliser des bilans morcelés virtuellement à destination de chaque financeur. Pour nombre d'associations

rencontrées, ces opérations nécessitent l'engagement minimum d'un salarié à temps plein et peuvent être la source d'une certaine perte de sens.

Signalons enfin le cas des associations plus modestes, mais à visée nationale, agissant le plus souvent sur un thème précis, comme le droit des femmes immigrées, ou une communauté particulière qui, n'ayant pu ou voulu déconcentrer leurs actions au plan régional, ont été privées de financement, et pour certaines d'entre elles, ont disparu.

Des rigidités structurelles et conjoncturelles

L'évolution d'une logique de subvention à une logique de prestation même si elle est comprise et acceptée par les associations a conduit à la disparition progressive des dotations de fonctionnement. Désormais, seules certaines collectivités financent encore parfois le fonctionnement des associations. L'État, quant à lui, à travers les appels à projets ne finance plus que des actions spécifiques. Dès lors, les associations doivent être en mesure de fonctionner avec leurs fonds propres. Or un certain nombre de rigidités se sont accrues ces dernières années.

Sous la pression des services de l'État et de contraintes de financement, les associations œuvrant dans le champ de l'intégration se sont fortement professionnalisées. Cette évolution souhaitée a engendré une augmentation du nombre de salariés⁸³. Désormais, les associations doivent faire face à des charges fixes de fonctionnement importantes. Ces charges à échéances fixes se marient difficilement avec la logique des appels à projets et des marchés publics. Elles se marient d'autant plus difficilement que les financements des projets ont été octroyés très tardivement et souvent en toute fin d'année. C'est tout particulièrement le cas des financements de la DAIC qui obéissent au dispositif CHORUS d'application par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique des services centraux et déconcentrés de l'État qui est d'une grande lourdeur et se complexifie d'année en année.

Par ailleurs, cette même logique de prestation n'est que très rarement soutenue par la signature de conventions cadres pluriannuelles entre le financeur et l'association. Dès lors, les financements sont remis en cause en permanence, d'une année sur l'autre, laissant planer sur ces associations la crainte constante de baisse ou disparition.

83. Néanmoins, très rares sont les associations agissant dans le champ de l'intégration qui emploient plus de cinquante salariés. Dans le champ plus large de l'action sociale, 50% des associations ont moins de 14 salariés, et 80% moins de quarante-trois salariés (INSEE-CLAP, 2008).

Cette crainte est d'autant plus présente que les associations doivent faire face également à un affaiblissement de leur fonds propre, utilisé souvent pour passer ces années difficiles, à un autofinancement relativement faible et à la diminution des avances de trésorerie et des prêts bancaires.

Cette menace constante sur les financements handicape fortement les associations car elles les empêchent de conduire des actions structurées sur le long terme. Le Haut Conseil a observé lors de ces déplacements que la perte d'un marché public pouvait conduire à la disparition d'une association. L'exemple de l'association Association départementale pour l'accompagnement des migrants et de leur famille (ADAMIF) à Orléans, dont les actions couvraient toute la région, et qui a disparu en 2010, est à cet égard tout à fait emblématique.

Une concurrence accrue entre associations et avec d'autres organismes

Le développement des appels à projets et des marchés publics a entraîné un accroissement important de la concurrence. Bien que cette concurrence existait auparavant dans le cadre du subventionnement direct, elle est désormais bien plus visible et fortement ressentie. De nombreuses associations travaillant notamment dans le champ linguistique ont souligné le développement d'une méfiance lors des réunions de travail. Pour répondre aux appels d'offres territorialisés de l'OFII, les associations se réunissent parfois en groupement comprenant cinq à dix associations. Ces groupements de circonstance sont contradictoires avec les intérêts d'alliances historiques et sont générateurs de fortes tensions. Cette concurrence est également difficilement compatible avec la volonté de créer des réseaux structurés d'offres de formation. Le Haut Conseil en veut pour preuve par exemple la disparition en 2008 du Comité de liaison pour la promotion des migrants et des publics en difficultés d'insertion (CLP)⁸⁴ qui jusqu'alors fédérait quatre-vingt-cinq associations de formation linguistique destinées aux primo-arrivants.

Par ailleurs, le développement de ces procédures d'appels d'offres et à projets a également permis à des sociétés d'entrer sur ces marchés désor-

84. Le CLP était un réseau regroupant quatre-vingt-cinq organismes de formation et associations de proximité en France ayant pour propos commun la promotion sociale et professionnelle des migrants et de toute personne inscrite dans un parcours d'insertion. Il avait pour objectifs principaux l'élaboration de politiques de formation et d'actions innovantes, la professionnalisation des acteurs et le développement de partenariats.

mais concurrentiels. Bien qu'elles aient souvent des coûts fixes plus importants que les associations, la professionnalisation de ces dernières a également entraîné une augmentation de leurs charges fixes nivelant ainsi le différentiel. Par ailleurs, arrivant sur un nouveau marché, les sociétés en s'appuyant sur leur trésorerie et leurs autres activités peuvent également baisser les prix sans mettre en danger leur activité ce qui est rarement le cas des associations.

Certaines collectivités locales développent également des actions propres dans le champ de la politique d'intégration et répondent à certains appels à projets notamment dans le cadre de l'accompagnement vers le droit commun des publics prioritaires. Ces actions peuvent être par exemple menées par les CCAS ou des groupements d'intérêt public (GIP) spécialement créés.

Dans ce paysage concurrentiel, les fédérations sont devenues des acteurs incontournables. En effet, pouvant s'appuyer à la fois sur une assise nationale crédible et structurée, une forte implantation locale, et une légitimité historique, elles sont beaucoup mieux armées pour répondre à des projets plus vastes mais également à une multitude de petits projets locaux. Ainsi, la fédération des centres sociaux et socioculturels de France avec ses 1 000 centres affiliés, ou le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) avec ses 114 centres d'information fédérés et ses 1 387 lieux d'information et d'accueil recueillent une part importante des financements nationaux, régionaux et départementaux du programme 104 (1,6 million d'euros pour les centres sociaux, 400 000 euros pour les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) sans compter les marchés publics de l'OFII).

*
* *

Ainsi, les associations se trouvent confrontées à un nombre important de difficultés qui viennent les fragiliser. Parfois conjoncturelles, celles-ci sont souvent liées à une mise en œuvre partielle du partenariat avec l'État. Pourtant, le choix de s'appuyer sur le tissu associatif pour mettre en œuvre une large part de la politique d'intégration a bien été fait par l'État. Cette politique s'appuie maintenant tant au plan local qu'au plan national sur des associations professionnelles. Ce choix, pour être efficace, doit désormais être pleinement assumé par les différentes parties prenantes de cette politique que ce soit l'État ou les associations.

En effet, les associations demeurent fragiles et **le tissu associatif existant doit pouvoir être légitimé pour préserver sa présence effective sur tous les territoires, gage de l'efficacité de cette politique au plus près des besoins.** Cette préservation du tissu associatif passe par un investissement réel de l'ensemble des partenaires de cette politique publique. Il faut donner du sens et une cohérence d'ensemble à cette action commune, établir des rapports de confiance durables, tout en confortant la professionnalisation des associations.

Cette politique volontariste a déjà trouvé au plan régional et au plan départemental un cadre d'action qui lui convient, les PRIPI et les PDI, mais qui doit être nettement amélioré. Mais cela ne saurait suffire. Il est aussi nécessaire de rapprocher fortement les politiques d'intégration et de la ville, de conforter une politique d'intégration pluriannuelle structurée et de poursuivre les efforts de professionnalisation des acteurs associatifs.

Un partenariat assumé entre l'État et les associations

Au terme de cette analyse, le Haut Conseil souhaite faire au gouvernement des recommandations autour de trois thèmes : le rapprochement nécessaire entre politique de la ville et d'intégration, la pluriannualité de la politique d'intégration et enfin l'accompagnement des partenaires associatifs.

Rétablir la synergie entre la politique de la ville et la politique d'intégration

Vers un seul opérateur national

Comme le Haut Conseil le relève à chacun de ses avis depuis trois ans, si la politique d'intégration s'affranchit des découpages de la politique de la ville, elle demeure extrêmement liée à ses territoires prioritaires. Nous l'avons dit précédemment, plus de la moitié de la population qui y réside est immigrée ou descendante d'immigré. Nier toute problématique d'intégration quand on parle de politique de la ville constitue alors une erreur qui peut avoir des conséquences néfastes sur la réussite de cette politique territorialisée. **La disparition du FASILD, puis la séparation « artificielle » de certaines actions entre l'ACSé et la DAIC⁸⁵ est source de dysfonctionnement pour les actions d'intégration de l'État mais également d'incompréhension pour les opérateurs associatifs.** Désormais, les associations ont passé le cap de la séparation et s'en sont plus ou moins bien accommodées. Toutefois, la cohérence d'ensemble du dispositif a disparu et le sens de l'action de l'État s'est étiolé.

Cette situation n'est pas rédhibitoire. La disparition du ministère de l'immigration, l'intégration de la DAIC au sein du ministère de l'Inté-

85. Circulaire du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire du 7 janvier 2009 sur la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière. L'apprentissage du français, l'accès à l'emploi, au logement et à la citoyenneté revient à la DAIC, l'accompagnement scolaire et éducatif, l'accès aux droits et aux services publics, la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, les actions culturelles, l'accès aux soins et à la santé et les actions citoyennes pour les publics autres que primo-arrivants à l'ACSé.

rieur prouve que rien n'est définitif en matière d'organisation administrative. Le fait que la DAIC administre elle-même le programme 104 alors que l'ACSé administre une partie du programme 147 pour le ministère de la Ville prouve que des solutions différentes existent et fonctionnent. Toutefois, la difficulté pour une administration centrale de gérer un programme en partie territorialisé et dont les relais sont des partenaires extérieurs essentiellement associatifs a entraîné pour les associations des retards dans les financements préjudiciables à leur fonctionnement et leur activité. Même si la situation s'améliore d'année en année, les blocages et résistances persisteront.

Après avoir examiné avec l'administration centrale le dispositif CHORUS d'application partagée par tous les acteurs financiers de la comptabilité publique des services centraux et déconcentrés de l'État, le Haut Conseil est parvenu à la conclusion qu'il était assez profondément inadapté à la gestion de subventions à des associations partenaires. **Au contraire d'entreprises, elles n'ont pas en effet, les fonds propres nécessaires pour subir sans conséquence des retards de paiement.** À l'inverse, après une période d'adaptation difficile, le dispositif d'instruction et de paiement mis en place par l'ACSé démontre son efficacité.

Recommandations

N° 1 : le Haut Conseil rappelle la recommandation de son avis « La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? » relative à la création d'un établissement public national sous double tutelle du ministère de l'Intérieur (DAIC) et ministère de la Ville (SG-CIV). Cet établissement regrouperait les compétences de la DAIC au titre de l'action 12 du programme 104⁸⁶, de l'ACSé, voire à terme de l'OFII. Cette agence de l'intégration et de la cohésion sociale serait chargée de l'intégration des immigrés quelle que soit leur durée de résidence sur le territoire, de l'apprentissage de la langue française, comme des valeurs de la République et du mode de vie en France, de la promotion de la diversité culturelle, de l'accès au droit, et de la médiation interculturelle.

N° 2 : le Haut Conseil recommande l'instauration d'un calendrier unique pour les appels à projet des programmes 104 et 147 avec un lancement des appels à projets dès novembre et des décisions d'attribution aux mois de janvier/février suivants.

N° 3 : jusqu'à l'instauration d'un opérateur unique, le Haut Conseil recommande une meilleure information des financements croisés de la DAIC, de l'OFII, du SG-CIV, de l'ACSé et des collectivités territoriales par transmission des résultats des appels d'offres et appels à projets nationaux aux régions et inversement.

86. Action 12 du programme 104 : Actions d'intégration des étrangers en situation irrégulière.

Un pilote unique aux niveaux régionaux et départementaux

Alors que la séparation au plan national des politiques d'intégration et de la ville est actuellement effective, la création récente des DRJSCS et des DDCCS a entraîné dans de nombreuses régions un rapprochement au plan régional et départemental. En effet, les volets déconcentrés de ces deux actions ont été transférés dans la plupart des cas aux toutes nouvelles DRJSCS et DDCCS. Cependant, toutes les administrations déconcentrées n'ont pas retenu la même articulation. Parfois, ces deux politiques sont également séparées entre le SGAR et la DRJSCS au plan régional et entre le service de l'immigration et de l'intégration de la préfecture et la DDCCS au plan départemental. Le Haut Conseil constate que ces différences dans les répartitions des compétences nuisent fortement à la visibilité de ces deux politiques au plan local et sont une source de confusion pour les partenaires associatifs. Par ailleurs, il constate que la double compétence des DRJSCS et des DDCCS sur ces deux politiques permet la mise en œuvre de synergies et d'arbitrages véritables sources de cohérence.

Recommandation

N° 4 : le Haut Conseil recommande d'instituer le directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale comme pilote unique, au plan régional, des politiques de la ville et de l'intégration sous l'autorité du préfet de région et, au plan départemental, le directeur départemental de la cohésion sociale sous l'autorité du préfet de département ou du préfet délégué à l'égalité des chances quand il existe.

Pour de nouveaux contrats urbains de cohésion sociale et d'intégration

Enfin, cette mise en cohérence des deux politiques ne serait pas achevée sans une meilleure articulation au niveau local dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, actuellement, les crédits de la politique de la ville sont engagés au sein des contrats urbains de cohésion sociale reconduits jusqu'en 2014⁸⁷. Ces contrats entre l'État, la commune concernée ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les partenaires sont le cadre annuel de l'engagement des crédits de la politique de la ville et permettent de réaliser une mise en cohérence des actions décidées entre l'État et les communes.

87. Circulaire du 8 novembre 2010 sur la prolongation des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), du ministre du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique, et du secrétaire d'État chargé de la Politique de la ville.

De leurs côtés, les actions retenues dans le cadre des PRIPI et PDI viennent s'ajouter à celles des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) sans véritable coordination d'ensemble. En effet, les actions des PRIPI arrêtées au plan régional et celles des PDI, au plan départemental, n'ont pour la plupart pas été engagées avec l'aval des communes⁸⁸. Dès lors, même si les acteurs des PRIPI et des PDI connaissent assez précisément le contenu des CUCS, un des partenaires est absent de la chaîne de mise en œuvre de la politique d'intégration.

De plus, **entre les cinq priorités des CUCS⁸⁹ et les quatre priorités de la politique d'intégration, trois sont pleinement partagées (emploi, logement et citoyenneté). Pour les autres, l'apprentissage du français spécifique à la politique d'intégration est encore régulièrement réalisé par des ateliers sociolinguistiques financés par la politique de la ville et les volets spécifiques des CUCS (santé et réussite éducative) font également partie des actions financées par la politique d'intégration (« Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration », soutien scolaire, lutte contre les mutilations sexuelles, accompagnement des migrants âgés vers la santé...).**

D'ores et déjà, certains PRIPI comme celui du Nord-Pas-de-Calais ont créé un « *groupe de travail spécifique d'appui technique pour décliner le PRIPI dans les CUCS*⁹⁰ ». De même, le préfet délégué à l'égalité des chances des Bouches-du-Rhône a constitué un groupe de travail chargé de recenser les publics bénéficiaires des politiques de la ville et d'intégration sur son département.

Actuellement sous-jacente dans les CUCS, l'intégration ne doit plus être occultée mais bien constituer un de leurs volets prioritaires.

Recommandation

N° 5 : le Haut Conseil recommande la création d'un nouveau contrat urbain de cohésion sociale et d'intégration permettant la synergie au plan local entre les politiques de la ville et de l'intégration.

88. En effet, si les grandes agglomérations sont assez peu représentées au sein des PRIPI, les petites communes n'y sont jamais.

89. La circulaire du 24 mai 2006 sur l'élaboration des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) précise les cinq priorités de l'État : accès à l'emploi et développement économique, habitat et cadre de vie, citoyenneté et prévention de la délinquance, santé, réussite éducative.

90. Paragraphe VI (Poursuivre, Explorer, Connaître), axe 6 : Intégration, insertion et politique de la ville du PRIPI de la région Nord-Pas-de-Calais.

Conforter une politique générale pluriannuelle structurée

Mettre en œuvre des PRIPI rénovés 2013-2015

Préciser les axes d'efforts nationaux déclinables en région au sein des PRIPI

Cadre général de la politique d'intégration dans les régions, les PRIPI 2010-2012 ont permis d'effectuer un diagnostic assez précis des difficultés liées à l'intégration des personnes immigrées sur chaque territoire. Réalisés sur la base de directives nationales, chaque région a été libre de définir ses propres priorités en fonction des constats réalisées. Dès lors, les différences sont importantes. En dehors des priorités nationales toutes plus ou moins déclinées dans les PRIPI⁹¹, certaines actions prioritaires dans une région n'existent pas dans une autre. Ainsi, les volets accès aux droits, à la santé, à la culture, à l'éducation, l'intégration par le sport, la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité, la médiation interculturelle, la parentalité et la valorisation de l'histoire de l'immigration ne sont pas toujours traités dans les différents PRIPI. Par ailleurs, dans certaines régions, les populations prioritaires (les femmes, les personnes âgées, les primo-arrivants, les familles) font l'objet d'une action spécifique prioritaire, alors que dans d'autres régions elles font l'objet de sous-actions particulières déclinées pour chacune des priorités régionales.

Sans remettre en cause une certaine autonomie régionale, il apparaît cependant nécessaire d'harmoniser, dans un souci de cohérence d'ensemble, les politiques régionales d'intégration. En effet, en l'état, il apparaît difficile voire impossible d'évaluer dans leur ensemble des PRIPI aussi variés. La DAIC a bien essayé en fin d'année 2011 de demander à chaque région d'envoyer un bilan financier des actions entreprises réparties dans huit catégories distinctes correspondant aux catégories utilisées par la DAIC dans le cadre de ses appels à projets nationaux (apprentissage de la langue, promotion des valeurs, intégration professionnelle et diversité, intégration des femmes immigrées, accompagnement des parents immigrés, accompagnement des immigrés âgés, mémoire et histoire de l'immigration, ingénierie et ressources). Force est de constater que bien que l'ensemble des régions se soient pliées de bonne grâce à l'exercice, ce dernier s'avère artificiel au vu des différences structurelles majeures et des différentes interprétations possibles. Par exemple, dans quelle rubrique classer une formation linguistique à visée professionnelle réservée à une population immigrée féminine (apprentissage

91. Par exemple, la région Nord-Pas-de-Calais, n'a pas décliné d'axe formation linguistique, la région Languedoc-Roussillon n'a pas fait de l'emploi une priorité, de nombreuses régions n'ont pas fait du logement et de la citoyenneté une priorité.

de la langue, emploi, femmes)? Chaque région a ainsi sa propre interprétation. Et ce n'est qu'un exemple parmi bien d'autres.

Dès lors, il semble que la politique d'intégration nécessite une orientation nationale plus précise de son champ d'action qui puisse être déclinée au plan local en fonction des constats réalisés. Une distinction doit également être effectuée entre les publics prioritaires et les axes prioritaires afin de mettre un terme à toute ambiguïté. Le nombre d'axes d'efforts doit être assez réduit et leurs contours parfaitement définis. Les actions étant clairement définies, elles pourront être soutenues par des objectifs précis et quantifiés. Dans ce contexte rénové, les différents partenaires de la politique d'intégration et en particulier les associations percevront beaucoup mieux les contours et les attentes de cette politique et pourront plus facilement s'y inscrire et donner du sens à leur action.

Recommandation

N° 6: le Haut Conseil recommande qu'une définition précise des priorités de la politique d'intégration soit élaborée afin qu'elle puisse être partagée par l'ensemble des partenaires, et qu'elle soit plus facilement quantifiable et évaluable.

Le tableau suivant représente un exemple de ce que pourrait être la politique d'intégration ainsi définie.

Axes prioritaires	Publics prioritaires				
	Primo-arrivants	Enfant et jeunes adultes (<25 ans)	Femmes	Personnes âgées	Tous publics
1 - La formation linguistique					
2 - La citoyenneté et les valeurs de la République	Une action transversale				
3 - L'accompagnement vers le droit commun					
31 - Accès aux droits					
32 - Accès à l'emploi					
33 - Accès au logement					
34 - Accès à la santé					
35 - Accès à l'éducation					
36 - Accès à la culture					
37 - Accès aux loisirs et au sport					
4 - La médiation sociale interculturelle					
5 - Le soutien à la parentalité					
6 - Histoire et mémoire de l'immigration					
7 - Ingénierie, méthodes et ressources	Action non prioritaire mais nécessaire au fonctionnement de la politique d'intégration, un objectif pourrait être d'en limiter au maximum l'impact financier.				

Chaque région pourra remplir ce tableau en fonction de ses propres priorités.

Établir un rapport de confiance entre les différents partenaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des PRIPI

Actuellement, les PRIPI recensent essentiellement les actions spécifiques de la politique d'intégration sur le territoire régional. Les actions engagées par les autres politiques publiques et qui concourent à l'intégration des immigrés y sont le plus souvent oubliées. Or un état plus exhaustif de ces politiques permettrait de mieux cerner les besoins réels. Pour cela, il faut un véritable engagement de l'ensemble des services de l'état et de ses opérateurs (directions départementales interministérielles, DRAC, DREAL, délégation territoriale de l'OFII, rectorat et inspections académiques, DIRECCTE, DRDFE, Pôle emploi, ARS...) dans le fonctionnement et PRIPI, chaque service devant prendre réellement à son compte, l'animation de l'action qui correspond à ses compétences (ARS: l'accès aux soins, DREAL: l'accès au logement, DIRRECTE et Pôle emploi: l'accompagnement vers l'emploi, DRAC: l'accès à la culture, OFII: la formation linguistique et l'accueil des primo-arrivants, DRDFE: l'intégration des femmes, le rectorat et les inspections académiques: l'accès à l'éducation...). Les DRJSCS pourront alors se consacrer au pilotage global des PRIPI en se libérant de l'animation et du suivi de nombreux groupes thématiques. **À cet égard, les partenariats engagés dans le cadre du PRIPI des Pays de la Loire nous paraissent exemplaires.**

Par ailleurs, les actions engagées par les collectivités territoriales (conseils régionaux, conseils généraux, grandes agglomérations) sont encore plus largement méconnues. Bien que déjà prévue dans les PRIPI actuels, cette implication demeure pour le moment souvent largement virtuelle à de rares exceptions près. Or, cette faible participation est véritablement préjudiciable au bon fonctionnement de la politique d'intégration dans les régions et constitue une faiblesse majeure du dispositif actuel. Il apparaît désormais nécessaire que ces collectivités soient pleinement associées à toutes les phases du PRIPI, de son élaboration à sa mise en œuvre.

Enfin, force est de constater que les acteurs privés demeurent également largement étrangers à l'élaboration de ces PRIPI. S'il semble difficile au vu des appels d'offres qui en découleront et auxquels elle pourrait postuler, de confier l'animation d'une action à une association, **il nous paraît nécessaire de mobiliser l'expertise du monde associatif dans ses domaines de compétences au moment de la réalisation du diagnostic.** Ainsi les grands réseaux associatifs tels que, les centres sociaux, les centres de ressources, les missions locales, les centres d'information sur les droits des femmes, le planning familial, la fondation agir contre l'exclusion... sont autant d'acteurs mobilisables qu'il convient de ne pas oublier.

Recommandation

N° 7 : le Haut Conseil recommande une véritable implication des services de l'État et de ses opérateurs dans les PRIPI, le développement, encore aujourd'hui exceptionnels, des partenariats avec les collectivités territoriales, et la recherche de partenaires privés.

Limiter les PDI aux seuls départements de forte immigration

Les programmes départementaux d'intégration viennent décliner au plan départemental l'analyse régionale réalisée dans les PRIPI. Or, on l'a vu, les PRIPI 2010-2012 ont été pour beaucoup assez longs à réaliser, et ont souffert d'un manque d'engagement des différents partenaires. Les PDI, réalisés par les services départementaux (DDCS ou service de l'immigration et de l'intégration) sans les moyens à disposition des régions souffrent des mêmes difficultés. Or, dans la plupart des départements, la politique d'intégration se résume à moins de deux à trois centaines de milliers d'euros.

Par ailleurs, au plan local, le Haut Conseil souhaite que la politique d'intégration soit désormais déclinée dans des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale et d'intégration.

Dans ce contexte, les PDI doivent-ils mobiliser les ressources humaines et financières des DDCS au détriment des PRIPI et des nouveaux CUCS? Le Haut Conseil considère que les PDI ne sont pas un élément central de la politique d'intégration dans la plupart des régions et que seuls, les départements de forte immigration (notamment ceux d'Île-de-France, le Bas-Rhin, les Bouches-du-Rhône, le Nord, le Rhône) ou dont les caractéristiques en la matière divergent fortement de leur région d'appartenance doivent réaliser un tel document. Pour les autres, les PRIPI s'avèrent suffisants.

Recommandation

N° 8 : le Haut Conseil recommande de limiter la réalisation des plans départementaux d'intégration aux seuls départements de forte immigration.

Assurer la professionnalisation des acteurs associatifs partenaires en les accompagnant

Appuyer le développement de la contractualisation entre les associations et l'État

Malgré la réalisation de leur PRIPI et la définition des axes prioritaires de leur action en matière d'intégration, de nombreuses régions continuent de financer les associations sur la base de subventions octroyées d'année en année sans la réalisation d'appels à projet. Elles reçoivent donc les demandes de subventions que les différentes associations locales déposent sur la base de leurs propres projets. Dès lors, les actions menées sur le terrain ne sont pas nécessairement celles souhaitées par le PRIPI, elles peuvent converger mais ne sont pas complètement en ligne avec les problématiques définies. Dans cette situation, l'évaluation des actions menées s'avère également difficile.

Seule la procédure d'appel à projets au sens de l'article 4 de l'annexe I de la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010⁹² permet véritablement de décliner et de mettre en œuvre des axes prioritaires du PRIPI. Sans elle, l'investissement des services déconcentrés et des différents partenaires de l'État perd une bonne partie de son intérêt car tout le travail d'analyse et de définition des priorités n'aura pas de véritable aboutissement sur le terrain.

Par ailleurs, les appels à projet découlant des PRIPI, tout en donnant du sens à l'action de l'État, améliorent notablement, pour le monde associatif, la visibilité de la politique d'intégration. Le Haut Conseil est conscient des difficultés que ces appels à projet engendrent à la fois pour les associations (technicité, compétition...) ainsi que pour les administrations (préparation, diffusion, réception, instruction, décision). Toutefois, il estime que les avantages de cette procédure en termes de sens et de visibilité de l'action, de professionnalisation du monde associatif et d'évaluation des actions réalisées, dépassent largement ces inconvénients.

Ainsi la remarque d'une DRJSCS à l'occasion du bilan financier du PRIPI 2011 illustre assez bien cette réflexion : « *L'appel à projets 2011 a permis d'opérer un "recentrage" des actions éligibles sur les orientations et*

92. Circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément. « *Dans le cadre des appels à projet, la collectivité publique a identifié une problématique mais n'a pas défini la solution attendue. L'appel à projet ne préjuge en rien de l'ampleur des propositions qui seront formulées ou encore de leur contexte. Cela le différencie d'un marché dont le besoin est clairement identifié [...]* ».

enjeux prioritaires du PRIPI, (notamment sur le type de public accueilli, les contenus de l'action, périmètres d'intervention). »

Cependant, la mise en place d'appels à projet au niveau départemental n'a de sens que si un PDI a été réalisé et que les fonds octroyés sont significatifs. Dès lors, dans la majorité des régions, des appels à projets régionaux apparaissent suffisants, rien n'empêchant dans les faits que la commission régionale d'examen des projets réunissent l'ensemble des responsables territoriaux afin d'équilibrer sur le territoire les actions à entreprendre.

Recommandation

N° 9 : le Haut Conseil recommande d'étendre à l'ensemble des régions la procédure d'appels à projets découlant des axes prioritaires des PRIPI tout en limitant aux seuls départements de forte immigration les appels à projets départementaux.

La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 rappelle que conformément à la loi⁹³, « *Lorsque l'on se situe dans le champ de la subvention et que son montant est supérieur à 23 000 euros, celle-ci doit faire l'objet d'une convention (pluri-) annuelle d'objectifs entre la collectivité publique et l'association* ». Cette convention, présentée en annexe II de la même circulaire détaille non seulement les conditions de détermination et de versement de la contribution financière, mais également les modalités d'évaluation et de contrôle (articles 9 et 10 de la convention), notamment sur place de la qualité des prestations ainsi réalisées. Aujourd'hui appliquée par toutes les administrations et les établissements publics sous tutelle, elle est également largement utilisée par les collectivités locales. La convention prévoit également les indicateurs permettant l'évaluation des actions menées.

En dessous de ce seuil, les subventions peuvent faire l'objet d'un simple arrêté attributif. Acte unilatéral pris par la seule administration, il n'a donc pas le caractère contractuel de la convention (acte bilatéral signé à la fois par l'administration et par le demandeur). Il ne fixe pas non plus de conditions de contrôle et d'évaluation.

Toutefois, le mode conventionnel peut être utilisé quel que soit le montant de la subvention et notamment lorsqu'il apparaît comme le plus adapté. La DAIC signe d'ailleurs dans le cadre de ses appels à projets nationaux des conventions quels que soient les montants financiers octroyés. Cette pratique permettant de développer la contractualisation de la politique d'intégration gagnerait à être étendue à l'ensemble des régions. En effet, la convention deviendrait un maillon essentiel dans le schéma de mise en œuvre de la politique d'intégration (définition des priorités des

93. Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et l'article 1^{er} du décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001.

PRIPI = > appel à projets = > convention = > évaluation). Bien évidemment, elle n'est peut-être pas nécessaire pour des montants très faibles ; un seuil de l'ordre de 10 000 euros pourrait ainsi être étudié par la DAIC.

Recommandation

N° 10 : le Haut Conseil recommande d'abaisser notablement, dans le cadre de la politique d'intégration, le montant financier nécessaire à la signature de conventions entre les administrations et les associations.

Poursuivre la montée en qualité de la politique d'intégration

La récente création du label qualité « Français langue d'intégration » (FLI) pour les organismes de formation et de l'agrément « Français langue d'intégration » pour les associations de bénévoles non déclarées comme organisme de formation vient consacrer la montée en qualité de la politique d'intégration dans le domaine de la formation linguistique. Encadrée par ce label et cet agrément, ainsi que par les appels à projets des PRIPI et les appels d'offres du CAI, la formation linguistique va progressivement acquérir sur l'ensemble du champ couvert par la politique d'intégration un haut niveau d'exigence et de qualité. Le Haut Conseil tient à soutenir cette démarche qui contribue pleinement à la professionnalisation des partenaires associatifs et doit permettre également de légitimer leurs actions. **Ce souci de légitimité des associations partenaires a souvent été évoqué par leurs dirigeants comme une nécessité pour favoriser l'engagement des immigrés dans des processus d'intégration.** Ce mécanisme de labellisation des pouvoirs publics doit bénéficier d'une plus grande visibilité et être consolidé puis progressivement étendu aux autres domaines de l'intégration et notamment l'accompagnement vers le droit commun mais également la médiation sociale interculturelle.

Recommandation

N° 11 : le Haut Conseil recommande de poursuivre la politique de labellisation et d'agrément engagée dans le cadre de la formation linguistique et d'envisager progressivement son extension aux autres domaines d'action de la politique d'intégration.

Cette labellisation doit assurer la séparation des pouvoirs et des intérêts entre organismes certifiés et organismes certificateurs.

Dans le domaine particulier et complexe de la médiation, touchant à la fois à l'intégration et à la politique de la ville, le Haut Conseil souhaite pouvoir conduire une réflexion de fond. En effet, lors de ses différents déplacements et auditions dans le cadre de cet avis mais également des avis précédents, le Haut Conseil a entraperçu des difficultés de fonctionnement, de positionnement et d'articulation de cette mission financée par les politiques d'intégration et de la ville mais également en grande partie par les collectivités locales.

Recommandation

N° 12: le Haut Conseil souhaite être saisi par le Premier ministre ou le ministre chargé de la Ville d'un avis sur le rôle et l'amélioration de la médiation sociale interculturelle.

Le développement des labels, agréments, et autres conventions n'a de sens que s'ils sont confortés par un développement des contrôles et des évaluations sur place. En effet, le contrôle sur pièces est loin de s'avérer suffisant. **Comme le soulignent les associations, le rôle de l'évaluation est essentiel car il permet d'ouvrir un dialogue constructif entre les partenaires qui conduit avant tout à améliorer la qualité des prestations.**

En ce qui concerne ses marchés publics, l'OFII a mis en place une politique active d'évaluation. Tous les prestataires sont contrôlés au minimum deux fois par an soit par les agents des directions territoriales soit directement par les chargés de missions des services centraux de l'établissement public. Pour ce faire, l'OFII a mis sur pied des grilles de contrôles normalisées et utilisées sur chaque contrôle (jointe en annexe 6).

Dans le domaine des appels à projet régionaux ou nationaux menés par la DAIC et les régions dans le cadre des PRIPI, la situation n'est pas analogue. Pourtant, le recrutement depuis trois ans de près de 300 délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville constitue véritablement un outil dans la main des préfets pour évaluer sur le terrain⁹⁴ les résultats concrets des actions financées par les PRIPI, une de leur mission étant « *d'évaluer les actions réalisées en faveur des habitants* »⁹⁵. Bien évidemment ces contrôles seront concentrés sur les quartiers où ils sont implantés, mais les chargés de missions des DRJSCS et DDCS doivent pouvoir compléter le dispositif sur les autres secteurs.

La montée en puissance des contrôles sur place nécessite une formation des agents dans le domaine de l'audit, car il ne s'agit plus de vérifier la conformité et la légalité d'un dossier de subvention mais bien de s'as-

94. En 2010, les délégués du préfet de Seine-Saint-Denis ont évalué près de 300 actions réalisées par des associations et financées dans le cadre de la politique de la ville.

95. Annexe 1 de la circulaire du Premier ministre n° 5319/SG du 30 juillet 2008 (fiche de poste des délégués du préfet).

surer de l'efficacité des actions entreprises sur le terrain. **Pour cela, des grilles d'évaluation communes pour chaque contrôle de prestation réalisée, à l'instar de ce qu'a mis en place l'OFII jointe en annexe, et pour chacun des axes stratégiques du PRIPI (apprentissage du français, soutien à la parentalité, soutien scolaire, accompagnement vers le droit commun (accès au droit, au logement, à l'emploi, à la culture, à la santé)), doivent être développées.**

Recommandation

N° 13: le Haut Conseil recommande de développer la mise en œuvre de contrôles sur place réguliers afin d'évaluer les actions engagées dans le cadre des PRIPI sur la base de grilles d'évaluation communes.

Stabiliser les ressources des associations

Au plan général, se pose la question du maintien du niveau actuel de financement de la politique d'intégration. Le Haut Conseil est bien conscient que dans une période marquée par la nécessité absolue de rétablir les finances publiques, il ne serait pas sérieux de revenir sur les réductions budgétaires de ces dernières années. En revanche, de nouvelles coupes budgétaires auraient, selon nous, pour effet de faire disparaître la politique nationale d'intégration des immigrés et de leurs descendants directs. C'est pour le Haut Conseil inenvisageable, tant la responsabilité de « faire nation » est inscrite au cœur de l'action de l'État en France.

L'État et son établissement public, l'OFII, consacrent aujourd'hui 100 millions d'euros par an à l'intégration. Ce ne peut être moins. Ce chiffre est à comparer aux 15 millions d'euros engagés par la seule ville de Paris par exemple.

Au-delà de la question du niveau actuel de financement, se pose celle de son affectation au plan national ou régional. Le Haut Conseil a bien noté que 1,9 million d'euros consacrés au dispositif « Ouvrir l'école aux parents » est déconcentré en 2012. Cependant, sur les 23 millions d'euros pour l'intégration, de la DAIC, 4,6 sont affectés au plan national.

Recommandation

N° 14: le Haut Conseil souhaite que soit poursuivi l'effort de déconcentration des crédits de la DAIC.

Par ailleurs, après une période de forte incertitude institutionnelle depuis dix ans, avec en particulier la disparition du FASILD, la création de l'ACSé ou encore d'un ministère chargé de l'Intégration, **le Haut**

Conseil considère qu'il n'est que temps de stabiliser les partenariats de l'État en rétablissant des engagements pluriannuels avec les associations.

Dans le cadre des nouveaux PRIPI que le Haut conseil propose pour la période 2013-2015, il devrait ainsi être envisagé une extension des financements des associations planifiée sur trois ans sous conditions, en particulier d'un besoin identifié sur plusieurs années, d'une bonne appréciation de l'association et de ses moyens ou encore d'une parfaite visibilité de l'action.

Recommandation

N° 15: le Haut Conseil recommande pour la période 2013-2015 la systématisation de conventions pluriannuelles d'objectif⁹⁶ d'une durée de trois ans entre l'État et les associations partenaires de la politique d'intégration en lieu et place des arrêtés.

Animer le réseau d'associations partenaires de la politique d'intégration

Lors de ses déplacements, le Haut Conseil a noté avec satisfaction l'existence de réseaux constitués par les collectivités territoriales agissant dans le champ de l'intégration. C'était tout particulièrement le cas à Marseille, à Dijon et Paris, ou encore à Aubervilliers.

L'existence de tels réseaux présente le double avantage, pour les associations d'une part, de permettre des échanges sur les pratiques professionnelles et de mutualiser les moyens, notamment en matière de formation, et pour les bénéficiaires d'autre part, d'avoir une claire visibilité des services proposés.

Un tel réseau n'existe pas pour les partenaires de l'État.

Recommandation

N° 16: le Haut Conseil recommande d'établir un réseau avec les 1300 partenaires associatifs de l'État dans le champ de l'intégration. Le premier objectif serait d'établir une cartographie régionale, voire départementale, des acteurs associatifs de l'intégration, partenaires de l'État, pour rendre visible les services offerts dans ce domaine.

96. D'ailleurs prévues par la circulaire du Premier ministre, du 18 janvier 2010, précédemment citée.

Par la suite, des actions pourraient être engagées avec les pôles cohésion sociale et vie associative des DRJSCS en particulier pour la formation continue des personnels associatifs.

Conclusion

Il y a près de vingt ans, était publié un livre sans concession sur les réalités du monde associatif dans notre pays intitulé *Les associations lucratives sans but*⁹⁷. Écrit par Pierre-Patrick Kaltenbach, conseiller maître à la Cour des comptes, mais aussi ancien président du conseil d'administration du FAS, cet ouvrage dénonçait non sans raison, en particulier dans le domaine de l'intégration telle qu'elle était définie et conçue à l'époque, les dérives du monde associatif et de la société mixte. Cet ouvrage de référence sur les associations nous a permis de faire un bilan non exhaustif du chemin accompli, depuis lors.

Le monde associatif a profondément changé. Nombreuses sont les associations qui ont reconnu la nécessité de se professionnaliser en recherchant d'elles-mêmes, par exemple, des labellisations garantissant la qualité de leurs actions. Elles se sont, non sans mérite, adaptées aux réformes administratives successives de l'État. Elles ont enfin apporté des réponses proportionnées à l'application du principe de subsidiarité entre État et les différents niveaux de collectivités territoriales. **Cependant les associations restent encore trop souvent la variable d'ajustement de la politique d'intégration.**

Selon le Haut Conseil à l'intégration, c'est désormais à l'État qu'il revient de clarifier ses pratiques tout particulièrement par une stabilisation des financements qu'il propose à ses partenaires associatifs. Un effort de programmation sous l'impulsion de la DAIC a été engagé en ce sens depuis deux ans. Il doit être poursuivi et complété avec résolution.

Au demeurant, le Haut Conseil, au terme de son analyse, a la conviction que c'est au travers de la capacité de l'État de rééquilibrer son partenariat avec les associations que sera pérennisée une politique d'intégration à la française qui n'existerait plus sans ces dernières.

97. Pierre-Patrick Kaltenbach, *Les associations lucratives sans but*, Paris, Denoël, 1996.

Annexes

**Lettre de mission du
ministère de l'Intérieur,
de l'Outre-mer, des
Collectivités territoriales
et de l'Immigration**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Le Ministre

Paris, le 26 mai 2011

de Monsieur le président,

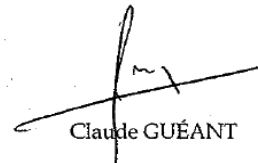
J'ai pris connaissance de l'avis du Haut conseil à l'intégration intitulé « *La France sait-elle encore intégrer les immigrés ?* ».

Cet avis traite, principalement, des politiques d'intégration menées par l'Etat et ses établissements publics. Ces actions sont, localement, largement relayées par des associations, qui ont ainsi un rôle important de mise en œuvre du message de l'intégration républicaine.

Je souhaite que vous me remettiez, avant la fin de cette année, un avis sur le rôle de ces associations auprès des personnes immigrées et de leurs enfants.

Dans le cadre de vos travaux, l'inspection générale de l'administration déléguera une mission d'appui vous assurant la collaboration, à temps partiel, d'un de ses membres jusqu'au 31 décembre 2011. Vous pourrez aussi vous appuyer sur le concours du secrétariat général à l'immigration et l'intégration.

Vous remerciant par avance des travaux que le Haut conseil à l'intégration mènera sur ce sujet, veuillez agréer, monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.


Claude GUÉANT

Monsieur Patrick GAUBERT
Président du Haut conseil à l'intégration
69, boulevard Malesherbes
75008 PARIS

Les personnes rencontrées par la mission

Institutions

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Intégration

Secrétariat général de l'immigration et de l'intégration

Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté

Michel Aubouin, directeur, Patricia Renoul, sous-directrice de l'accueil, de l'intégration et de la prévention des discriminations, Sylvie Moreau, adjointe au directeur, Jean-Marc Pouyet, chargé de mission auprès du directeur, Sophie Albert, chargée de mission – politique territoriale auprès du bureau de l'intégration territoriale.

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Frédéric Viel, directeur de l'accueil et de l'intégration, Léandro Montello, directeur territorial de l'OFII à Dijon, Stéphane Bergamini, directeur régional de l'OFII à Lille.

Ministère de la Ville

Secrétariat général du Comité interministériel des villes

Hervé Masurel, secrétaire général, Guillaume de Chanlaire, sous-directeur interministériel et opérateurs.

Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

Salima Saa, présidente du conseil d'administration, Rémi Frentz, directeur général, Michel Villac, secrétaire général, Kaïs Marzouki, directeur pôle maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information d'interventions, Fadéla Benrabia, déléguée régionale (Nord-Pas-de-Calais).

Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)

Bernadette Malgorn, présidente du conseil d'orientation de l'ONZUS.

Préfecture de la région Bourgogne et de la Côte-d'Or

Martine Juston, sous-préfète, secrétaire générale de la préfecture, Philippe Michel, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, M^{me} Rabin-Costy, responsable du pôle cohésion sociale, jeunesse et

vie associative, Mohamed Berrada, chargé de mission à la DRJSCS de la Côte-d'Or.

Préfecture de la région Pays de la Loire et de la Loire-Atlantique

Michel Thomas, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, Alexandra Cribier, chargée de mission à la DRJSCS.

Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'azur et des Bouches-du-Rhône

Raphaël Le Mehauté, préfet délégué à l'égalité des chances, Hanafi Chabbi, responsable du pôle cohésion territoriale, égalité des chances et prévention des discriminations.

Préfecture de la région Nord-Pas-de-Calais et du Nord

Pascal Joly, préfet délégué à l'égalité des chances du Nord, Fabrice Vuillaume, directeur de cabinet du préfet délégué à l'égalité des chances, Yves Faes, directeur de l'immigration et de l'intégration, Annie Jogand, chargée de mission «cohésion sociale» auprès du SGAR, Didier Troussard, inspecteur, conseiller du DRAC pour la politique de la ville, Jean-Marie Thépot, directeur départemental de la cohésion sociale du Nord, Nathalie Thibaut, déléguée départementale aux droits des femmes du Nord, Jean-Pierre Polvent, inspecteur d'Académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale.

Préfecture du Rhône

Michèle Denis, directrice de la citoyenneté, immigration et intégration.

Préfecture de la Seine-Saint-Denis

Stéphane Rouvé, préfet délégué à l'égalité des chances de la Seine-Saint-Denis.

Préfecture de l'Essonne

Pierre Lambert, préfet délégué à l'égalité des chances de l'Essonne.

Préfecture du Val-d'Oise

Fatiha Benatsou, préfète déléguée à l'égalité des chances du Val-d'Oise.

Mairie d'Aubervilliers

Jacques Salvator, maire, Yacine Diop-Diakité, adjointe au maire, déléguée à la vie associative, la vie des quartiers, la démocratie participative et la citoyenneté, Christine Ratzel-Togo, adjointe au maire, déléguée à l'économie solidaire, au commerce équitable et à la coopération décentralisée, Mickaël Dahan, directeur de cabinet du maire, Carlos Semedo, directeur de la vie associative et des relations internationales, Céline Petitjean, responsable du service prévention, aide aux victimes et intervention publique.

Mairie de Dijon

Laurent Grandguillaume, adjoint au maire, Badiaâ Maslouhi, conseillère municipale, déléguée à la jeunesse, Mohamed Bekhtaoui, conseiller municipal, Touria Benzari, chargée de la commission de lutte contre les discriminations.

Mairie de Marseille

Nora Preziosi, adjointe au maire, déléguée action familiale, aux droits des femmes.

Mairie de Paris

Pascale Boistard, adjointe au maire en charge de l'intégration, Christophe Pichaud, directeur de cabinet, Perrine Dommange, chef de la mission intégration, lutte contre les discriminations, droits de l'homme, Virginie Lasserre, conseillère, chargée de la politique de la ville, de l'intégration, de la lutte contre les discriminations, de l'égalité femme/homme et de la jeunesse.

Ancien président du conseil d'administration du FAS

Pierre-Patrick Kaltenbach, conseiller maître à la Cour des comptes.

Associations

ABELIA, Lille: Abderaffié Boucharef, président.

Association pour le développement des initiatives citoyennes et européennes (ADICE), Lille: Djamel Benia, directeur

Association dijonnaise d'aide et de soutien aux Roms (ADISAR), Dijon.

Association pour l'accompagnement et la formation des femmes et des familles (AFAVO): Aïcha Sissoko, directrice.

Associations pour l'enseignement et la formation des travailleurs immigrés (AEFTI): Gérard Achemouil, vice-président, Mario Richard, directeur de l'AEFTI Paris et Île-de-France.

Association pour la formation des travailleurs africains et malgaches (AFTAM): Jean-Marie Oudot, directeur général, Djamel Chéridi, responsable produit hébergement social.

Association d'aide alimentaire et d'accompagnement social (AJS): Ourdia Mézine, directrice.

Association pour le logement des travailleurs (ALOTRA), Marseille: Marc Jean Jean, directeur.

Action méditerranée d'insertion sociale et de logement, (AMPIL), Marseille: Kadar Atia.

ARELI, Lille: Martine Crépin.

Association service social familial migrants (ASSFAM): Christian Laruelle, directeur, Martine Bendahan, déléguée territoriale (92 et 93).

Association Bouillyenne développement et insertion, Aubervilliers.

Association sociale et culturelle de la Seine-Saint-Denis, Aubervilliers

Association solidarité emploi, Aubervilliers.

Ayyem Zamen, Paris: Moncef Labidi, directeur.

Centre Alpha Choisy (CAC), Paris: Olivia Tabaste, responsable administrative et du développement.

Centre de culture ouvrière, Marseille: Sylvie Joubert, animatrice.

Centre Social AGORA, Marseille: Karima Berriche.

Club Unesco, Dijon.

Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF): Lorraine Nicolas, directrice technique, département ressource et formation.

Centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), Lille: Nathalie Brunneval, directrice.

Centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), Marseille: M^{me} Fertnen.

Comité intermouvements auprès des évacués (CIMADE), Dijon: Françoise Duguet.

Concilier l'économie et le social, aider aux mutations (CESAM), Dijon: Armelle Gillet, directrice générale.

Association École et Quartier, Lille: Christian Camerlynck, directeur.

Association ELELE, association aujourd'hui dissoute: Gayé Petek, fondatrice et ancienne directrice.

ESPACE, Marseille: Denis Natanelic, directeur.

Fondation agir contre l'exclusion (FACE): Hicham Benaissa, chargé d'études et de recherches.

Fondation agir contre l'exclusion (FACE), Lille Métropole: Ayité Crepy, président.

Festival Villes des musiques du monde, Aubervilliers.

Fédération nationale groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles (GAMS): Isabelle Gilette-Faye, directrice générale.

Grésilles nouveau souffle, Dijon.

Greze innovation, Dijon : M. El Rhazi, président.

ID Formation, Lille : Éric Faidherbe, président.

Initiatives Plurielles, Lille : Fathia Legzouli, présidente.

Inter Service Migrants, Marseille : Nordine Abouakil, directeur.

Iris Formation, Lille : Saïd Zamoussi, président.

LA CLé – Association Lille association, compter, lire, écrire :
Sonia Moussay, directrice.

LA FRACHI, Marseille : Moustapha Mohammedi, président.

La rencontre internationale des femmes noires (RIFEN), Lille :
Eliane Aissi, présidente.

Association Le Graal, Lille : Mohamed Bousnane, président.

Ligue de l'enseignement des Côtes-d'Or, Dijon.

Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme
(LICRA) Dijon, Alain David.

Maison de la Méditerranée, Dijon : Luc Thiébaud, président.

Maison de la jeunesse et de la culture du quartier des Grésilles,
Dijon.

Mission locale de Dijon, Mina Miraoui, conseillère en insertion.

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples
(MRAP), Dijon : Sylviane Flament.

OSIRIS, Marseille : Bertrand Guéry, directeur.

Association Pierre Ducerf, Paris et Aubervilliers : Stéphane
Kerjose, président.

Réseau des médiateurs du champ social, Aubervilliers.

Schebba, Marseille.

Sens tropical du soleil, Dijon.

Solidarité aux femmes et familles d'ici et d'ailleurs (SAFIA),
Lille : Hadda Zouareg.

Solidarités femmes

Une oasis dans la ville-autour de vous, Aubervilliers.

Union des travailleurs immigrés tunisiens, Aubervilliers.

Voix de femmes : Christine-Sarah Jama, directrice.

Zy'va, Paris : Améziane Abdat, président, Hafid Rahmouni,
directeur.

Organisation actuelle synthétique des politiques de l'intégration et de la ville⁹⁸

Au plan national

La politique d'intégration

La politique d'intégration relève du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, elle repose sur le principe que tout étranger en situation régulière doit être accueilli dans des conditions qui favorisent une bonne intégration dans la société française.

Cette politique est conduite par la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) rattachée au Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SG2I), lui-même partie intégrante du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Elle dispose pour cela du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ».

Le programme 104 est divisé en quatre actions spécifiques :

– L'action 11 intitulée « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique ». Cette action consiste à faire bénéficier les migrants légaux des dispositifs destinés à favoriser leur intégration. Elle est conduite essentiellement par un établissement public à caractère administratif, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui est placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. À ce titre, l'OFII est responsable de la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration ainsi que l'organisation des formations linguistiques à destination des étrangers non primo-arrivants.

– L'action 12 intitulée « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière ». Cette action consiste à faciliter l'intégration des étrangers admis au séjour de longue durée par des actions d'accompagnement spécifique ainsi qu'à encourager leur promotion sociale et professionnelle. Elle est portée directement par la DAIC et comprend un volet territorial

98. En janvier 2012.

déconcentré aux régions dans le cadre des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI). Par ailleurs, elle comporte également un soutien à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), établissement public à caractère administratif placé sous la triple tutelle du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Culture et du ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche.

– L'action 14 intitulée « Naturalisation et accès à la nationalité ». Cette action a pour finalité de garantir une réponse efficace à la demande d'acquisition de la nationalité française des étrangers.

– L'action 15 intitulée « Actions d'intégration des réfugiés ». Cette action vise à faciliter l'intégration dans la société française des étrangers demandeurs d'asile qui ont obtenu le statut de réfugié et qui ont besoin d'un accompagnement spécifique. Elle finance ainsi à titre principal les centres provisoires d'hébergement (CPH).

La politique de la ville

La politique de la ville relève du ministère de la Ville. Le Comité interministériel des villes (CIV) est l'instance de décision de la politique de la ville. Il réunit, sous l'autorité du Premier ministre ou du ministre en charge de la Ville, tous les ministres concernés par cette politique. Il arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. Les décisions qu'il prend sont préparées par le Secrétariat général du CIV (SG-CIV).

La politique de la ville vise à améliorer les conditions de vie dans les quartiers prioritaires deux types d'actions menées conjointement :

- rénover et mieux insérer ces quartiers dans la dynamique urbaine des agglomérations auxquelles ils appartiennent ;
- réduire la vulnérabilité sociale et économique de leurs habitants.

Elle dispose pour cela du programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris » dont le SG-CIV assure le pilotage.

Le programme 147 est divisé en cinq actions spécifiques :

– L'action 1 intitulée « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » est essentiellement mise en œuvre par l'Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSé), établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de la Ville. Cette action regroupe notamment l'ensemble des financements accordés dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), mais également des dispositifs spécifiques comme les adultes-relais,

la réussite éducative, l'opération « Ville-Vie-Vacances », les internats d'excellence, les écoles de la deuxième chance.

– L'action 2 intitulée « Revitalisation économique et emploi » vise à renforcer économiquement les quartiers les plus fragiles et à favoriser l'insertion professionnelle de leurs habitants. Elle regroupe les crédits destinés à la compensation aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et à la subvention pour charge de service public de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe).

– L'action 3 « Stratégie, ressources et évaluation » organise le pilotage global de l'ingénierie ainsi que son évaluation ultérieure. Elle contribue au financement des acteurs et organismes des niveaux centraux et déconcentrés. Cette sous-action permet de financer le fonctionnement de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), créé par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et dont le secrétariat est assuré par le SG-CIV. Il a pour mission d'approfondir la connaissance des quartiers de la politique de la ville par la mesure notamment de l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement entre ces quartiers et leur agglomération et d'évaluer l'efficacité de la politique de la ville dans le but d'améliorer le pilotage de ses actions⁹⁹.

– L'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie », correspond essentiellement à la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Celui-ci vise à améliorer profondément la qualité du cadre de vie et de l'habitat de 486 quartiers. Il est mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du ministère de la Ville. Elle comprend également l'amélioration du cadre de vie par la gestion urbaine de proximité (GUP) et l'amélioration des collèges dégradés.

– L'action 5 « Grand Paris » s'appuie sur le développement d'infrastructures de transport public urbain de voyageurs pour désenclaver certains territoires de la région Île-de-France.

Aux plans régionaux et départementaux

La politique de la ville

La politique de la ville est en grande partie déconcentrée. Historiquement, des délégations territoriales de l'ACSé étaient chargées de mettre en œuvre au plan local les orientations politiques nationales. En 2010, les délégations territoriales de l'ACSé ont rejoint les nouvelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

99. Décret n° 2011-628 du 1^{er} juin 2011 relatif à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

Désormais, les préfets de région et de département sont les délégués territoriaux de l'ACSé¹⁰⁰, et à travers eux par délégation, les DRJSCS au plan régional et la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) au plan départemental.

La politique d'intégration

La politique d'intégration est, pour une partie des actions 12 et 15, déconcentrée. Chaque région a choisi son propre fonctionnement pour la gestion des crédits déconcentrés du programme 104. Dans une grande majorité des régions, ceux-ci sont gérés par la DRJSCS, dans certaines, ils sont gérés par le Secrétariat général pour l'administration régionale (SGAR). Il en est de même au niveau départemental puisque les crédits déconcentrés pour une grande part sont gérés par les DDCS mais dans certains départements, ils sont gérés par le service de l'immigration et de l'intégration de la préfecture.

100. Article 67 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion qui modifie l'article L. 121-15 du Code de l'action social et des familles.

Questionnaire à destination des associations

Haut Conseil à l'intégration

Avis sur le rôle des associations dans le processus d'intégration des immigrés et de leurs descendants directs

Questionnaire à destination des associations

Votre association

Nom :

Siège social :

Date de création :

Objet de l'association :

Nombre d'adhérents :

Nombre de membres bénévoles actifs :

Nombre de salariés :

Budget 2010 :

Subventions obtenues en 2010 : du Fonds européen à l'intégration : €

de la DAIC¹⁰¹ : €

de l'ACSé¹⁰² : €

de l'OFII¹⁰³ : €

du conseil régional de : €

du conseil général de : €

de l'agglomération de : €

de la commune de : – €

– €

– €

Autres financeurs : – € – €

– €

Aides en nature obtenues en 2010 (prêt de local,...):

101. Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, du ministère de l'Intérieur.

102. Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

103. Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Questions relatives à votre mode de fonctionnement

1) Ayant pour mission, en tout ou partie, de favoriser l'intégration des immigrés, voire de leurs enfants dans la société française, avez-vous le sentiment de participer à une mission d'intérêt général? Êtes-vous reconnus comme tel par les pouvoirs publics et les personnes immigrées?

2) Diriez-vous que votre rôle est bien connu de l'ensemble des partenaires des politiques d'intégration? Existe-t-il des réseaux d'associations pour renforcer cette visibilité? Au niveau de la commune? Du quartier? Par communauté d'origine? Faites-vous partie d'un de ces réseaux?

3) Quelles conséquences a eu pour vous la stricte séparation, depuis janvier 2009, des deux politiques de l'État que sont la politique de la ville et la politique de l'intégration (avantages, inconvénients)? Quelles en sont, pour vous, les conséquences sur le plan financier? Vous êtes vous tournés vers d'autres financeurs (communes, conseil général, conseil régional, secteur privé)?

4) Éprouvez-vous des difficultés à identifier vos interlocuteurs institutionnels (État, préfetures, régions, départements, communes)? Si oui, quelles solutions préconisez-vous?

5) Depuis 2003, l'État a mis en place une politique d'accueil des nouveaux immigrés. Intervenez-vous comme prestataire de service? Avez-vous un lien avec les associations qui gèrent le contrat d'accueil et d'intégration? Si oui, avec quelle(s) association(s) et par quel biais?

6) Lorsque vous agissez pour le compte des pouvoirs publics, est-ce que cela est signalé d'une quelconque façon aux bénéficiaires de vos actions?

7) Quelle est la part du bénévolat dans le fonctionnement de votre association?

8) Comment, selon vous, améliorer l'évaluation de vos actions en faveur de l'intégration? Avez-vous, en interne mis en œuvre un dispositif d'évaluation? Vos actions ont-elles déjà été évaluées par les services de l'État ou des collectivités locales?

9) Diriez-vous que les membres de votre association ont besoin de formations professionnelles? Si oui, dans quels domaines?

Questions relatives à vos missions

1) En matière d'intégration, quel est le cœur de votre activité? (plusieurs actions possibles):

- soutien et accompagnement des parcours d'apprentissage de la langue française;
- connaissance et promotion des valeurs de la société d'accueil;
- intégration professionnelle et promotion de la diversité;
- intégration des femmes immigrées;
- accompagnement des familles immigrées;
- accompagnement des personnes âgées immigrées;
- valorisation de la mémoire et de l'histoire de l'immigration;

- l'accès aux droits ;
- la prévention des discriminations ;
- la mixité dans l'habitat ;
- les projets culturels ;
- l'accès à la santé ;
- autres.

2) En fonction de vos domaines d'activité, quels sont les réussites, les échecs et les difficultés rencontrées lors de la réalisation de vos actions ?

3) Êtes-vous impliqués dans un dispositif de médiation interculturelle (femmes relais, médiateurs, agents développement local pour l'intégration) ? Quelles sont, à votre avis, les forces et les faiblesses de ces dispositifs ?

4) Votre association cible-t-elle son action dans le domaine de l'intégration dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ?

5) La mobilité des habitants des quartiers de la politique de la ville constitue-t-elle un de vos objectifs ?

6) Quel impact a sur vos actions, l'image des quartiers de la politique de la ville (exclusion, délinquance...) ? Comment, selon vous améliorer cette situation ?

7) Quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients des associations dont la majorité voire l'intégralité des membres appartiennent à la même communauté ?

8) Ciblez-vous vos actions en direction d'une communauté d'origine particulière ? Si oui laquelle ?

9) Êtes-vous régulièrement confrontés à des incompréhensions sur le mode de fonctionnement et les valeurs de notre société ? Quelles réponses y apportez-vous ?

Questionnaire à destination des financeurs

Haut Conseil à l'intégration

Avis sur le rôle des associations dans le processus d'intégration des immigrés et de leurs descendants directs

Questionnaire à destination des financeurs des associations

1) Y a-t-il dans votre région/département une mise en cohérence des actions de l'État avec celles des collectivités territoriales qui le souhaitent au travers du programme régional pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI)? Combien de collectivités participent aux réunions du PRIPI?

2) Existe-t-il des programmes départementaux d'intégration déclinés du PRIPI?

3) Quels sont les avantages et les inconvénients de la décision prise par le gouvernement à compter de 2009 de séparer strictement les actions de la politique d'intégration (programme 104) de celles de la politique de la ville (programme 147)?

4) Quels sont dans votre région/département les besoins les plus forts en matière d'intégration et quelles sont les actions que vous avez engagées pour y répondre?

5) Quelle procédure (gré à gré, appel d'offres, appel à projets...) privilégiez-vous pour le subventionnement des associations participant à l'intégration des immigrés? Signez-vous des conventions avec chaque association subventionnée?

6) Avez-vous connaissance de financements multiples (FEI, DAIC, ACSé, collectivités locales, privé)? Tenez-vous compte de ces autres financements dans vos décisions d'octroi de subventions?

7) Quelle évaluation faites-vous de l'action des associations dans le domaine de l'intégration des immigrés? Comment organisez-vous le contrôle des actions financées?

8) Quelle place a dans votre politique l'action des associations communautaires?

9) Avez-vous une politique de soutien au bénévolat associatif?

10) Incitez-vous à l'organisation de réseaux d'associations? Et si oui, à quelle échelle et pour quels objectifs?

Grille d'évaluation de l'OFII

Direction de l'accueil et de l'intégration/pôle CAI

Grille d'évaluation de la qualité des formations civiques et session d'information sur la vie en France dispensées dans le cadre du marché...

Direction territoriale OFII de

Évaluation réalisée le... par... – responsable BAI

Nom du prestataire évalué :.../formation civique à.... Mandataire du lot n° :....

1) Organisation et suivi administratif des formations	Tout à fait	Assez bien	Pas vraiment	Pas du tout	Commentaires
Le planning des formations est envoyé régulièrement et respecté (pas d'annulation de dates par le prestataire...)					
Le prestataire organise des formations en nombre suffisant et le samedi					
L'OFII reçoit des fiches navettes régulièrement et suffisamment bien renseignées pour établir le suivi des prestations (indiquer en commentaire les délais de retour d'information)					
Les bénéficiaires reçoivent le jour de la formation, leur attestation d'assiduité dûment remplie					
2) Locaux	Tout à fait	Assez bien	Pas vraiment	Pas du tout	
Les salles de formation sont accessibles (proche des transports en commun adaptées aux besoins du public...)					
Les salles de formation permettent l'organisation des cours dans de bonnes conditions (surfaces, propreté, silence, pour les formations...)					
Le repas de midi doit être adapté au public et comporter au moins un plat cuisiné et une entrée ou un dessert et est servi dans une autre salle que celle de la formation					
3) Qualité des formateurs et des interprètes	Tout à fait	Assez bien	Pas vraiment	Pas du tout	
Le formateur et l'interprète sont les mêmes que ceux figurant sur la réponse à l'appel d'offres ou présentant un même degré de qualifications					

Les propos du formateur correspondent au programme ministériel (utilisation des supports de formation, devoir de neutralité et de laïcité...)					
L'interprétariat est neutre et en adéquation avec les propos du formateur (ni coanimateur, ni substitut à la personne) et bien une personne distincte du formateur					
L'organisme est capable de répondre aux besoins d'interprétariat (par la présence systématique, pas plus de deux interprètes par groupe et à toutes les langues...)					
4) Appréciation de la formation par les bénéficiaires	Tout à fait	Assez bien	Pas vraiment	Pas du tout	Commentaires
Les bénéficiaires font part de leur satisfaction quant à la qualité de la formation reçue					
Les bénéficiaires ont obtenu des informations utiles dans leurs démarches administratives (par exemple la liste des adresses locales pour la SVF...)					
5) Suivi financier	Tout à fait	Assez bien	Pas vraiment	Pas du tout	Commentaires
Les factures afférentes au paiement sont établies mensuellement. Elles sont accompagnées des tableaux de suivi physico-financier correctement renseignés					

Liste des membres des groupes thématiques du PRIPI de la région des Pays de la Loire

Guides d'accueil

Pilote: Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne.

Villes de Nantes, de Châteaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de La Roche-sur-Yon.

Missions départementales aux droits des femmes et à l'égalité de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne et Délégation régionale aux droits des femmes (DRDF).

Formation linguistique et emploi

Pilotes: Direction régionale des entreprises, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et Pôle emploi Pays de la Loire.

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Conseil régional des Pays de la Loire.

Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne.

Villes de Nantes, de Châteaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de La Roche-sur-Yon.

Association Les Eaux vives Service temporaire d'accueil des réfugiés pour le relogement et l'insertion professionnelle (STARIP).

Logement

Pilote: Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Union sociale de l'habitat, Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS), Union régionale de la propriété immobilière (URPI), Union des syndicats de l'immobilier (UNIS).

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

ADOMA agence Loire-Atlantique et agence du Maine-et-Loire.

Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne.

Villes de Nantes, de Châteaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de la Roche-sur-Yon.

Conseils généraux de Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Sarthe, de la Mayenne et de la Vendée.

Éducation

Pilote : Inspection académique.

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Villes de Nantes, de Châteaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de la Roche-sur-Yon.

Association santé migrants Loire-Atlantique (ASAMLA).

Association pour la promotion et l'intégration dans la région d'Angers (APTIRA).

Santé

Pilote : CHU de Nantes, Unité de gynécologie-obstétrique médico-psycho-sociale (UGOMPS)

Groupe de travail « Santé » du précédent PRIPI :

Caisse primaire d'assurance-maladie (CPAM).

Association santé migrants Loire-Atlantique (ASAMLA).

Gynécologie sans Frontière, Médecins du Monde, planning familial, Sida Info Service.

Association Les Eaux Vives – Service temporaire d'accueil des réfugiés pour le relogement et l'insertion professionnelle (STARIP).

Centre nantais d'hébergement des réfugiés (CNHR).

Favoriser la participation des immigrés

Pilote : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Sarthe, de la Vendée et de la Mayenne.

Villes de Nantes, de Châteaubriant, de Saint-Nazaire, de Cholet, du Mans, d'Angers, de Laval et de La Roche-sur-Yon.

Liste des sigles et abréviations

ACSé: Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADLI: Agent de développement local d'intégration
AEFTI: Association pour l'enseignement et la formation des travailleurs
immigrés
AFNOR: Agence française de normalisation
ANAEM: Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations
ANRU: Agence nationale pour la rénovation urbaine
APP: Ateliers de pédagogie personnalisée
ARS: Agence régionale de santé
ASSFAM: Association service social familial migrants
CAF: Caisse d'allocations familiales
CAI: Contrat d'accueil et d'intégration
CCAS: Centre communal d'action sociale
CESEDA: Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CIEP: Centre international d'études pédagogiques
CII: Comité interministériel à l'intégration
CNHI: Cité nationale de l'histoire de l'immigration
CPH: Centre provisoire d'hébergement
CREFE: Centre ressources enfance famille école
CRPVE: Centre de ressources politique de la ville en Essonne
CUCS: Contrat urbain de cohésion social
DAIC: Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté
DALF: Diplôme approfondi de langue française
DDCS: Direction départementale de la cohésion sociale
DDT: Direction départementale des territoires
DELFF: Diplôme d'étude en langue française
DGCS: Direction générale de la cohésion sociale
DILF: Diplôme initial en langue française
DIRECCTE: Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la
consommation, du travail et de l'emploi
DPM: Direction de la population et des migrations
DRAC: Direction régionale des affaires culturelles
DRDFE: Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
FAS : Fonds d'action sociale
FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FEI : Fonds européen à l'intégration
FSE : Fonds social européen
FLE : Français langue étrangère
FLI : Français langue d'intégration
HCI : Haut Conseil à l'intégration
HLM : Habitation à loyer modéré
MIINDS : ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire
MIOMCTI : ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration
OMI : Office des migrations internationales
ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles
OPQF : Office professionnel de qualification des organismes de formation
ORIV : Observatoire régional de l'intégration et de la ville
PDEC : préfet délégué à l'égalité des chances
PDI : Plan départemental d'intégration
PRIPI : Programme régional d'intégration des personnes immigrées
REEAP : Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
SGAR : Secrétariat général pour l'administration régionale
SG-CIV : Secrétariat général du Comité interministériel des villes
SGII : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration
ZUS : Zone urbaine sensible

La charte des droits et devoirs du citoyen français

Aux termes de l'article 21-24 du Code civil, modifié par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 : « *Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société française, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'État, et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République.*

À l'issue du contrôle de son assimilation, l'intéressé signe la charte des droits et devoirs du citoyen français. Cette charte, approuvée par décret en Conseil d'État, rappelle les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française.»

Lors des débats au Parlement, et en particulier lors de la séance du 3 février 2011 d'examen en première lecture du projet d'article 2 de la loi précitée, le Gouvernement s'est engagé à confier l'élaboration de la charte des droits et devoirs du citoyen français à une commission comprenant des parlementaires.

Par lettre du 31 août 2011 (document ci-après), le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, a confié au Haut Conseil à l'intégration la rédaction d'une proposition de texte.

Lors de la réunion plénière du Haut Conseil du 8 novembre 2011, son Collège ainsi que Claude Goasguen, ancien ministre, député-maire, et François-Noël Buffet, sénateur, qui étaient tous deux rapporteurs de la loi précitée, ont arrêté le projet de charte (document joint). Il a été établi sur le rapport de Benoît Normand, secrétaire général.

Le président du Haut Conseil à l'intégration, Patrick Gaubert, les membres du Collège et les deux parlementaires précités, ont remis le projet de charte des droits et devoirs du citoyen français au ministre le 15 novembre 2011 (intervention du président du Haut Conseil ci-jointe).

Le décret en Conseil d'État n° 2012-127 du 30 janvier 2012 a approuvé la charte des droits et devoirs du citoyen français.



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Le Ministre

Paris, le 31 août 2011

Cla Monsieur le Président,

La loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité française crée une charte des droits et devoirs du citoyen français qui devra être signée par les candidats à la naturalisation, au moment de l'entretien d'assimilation.

Cette charte, rappelant les principes, les valeurs et les symboles essentiels de la République française, doit être approuvée par décret en Conseil d'État.

Je souhaite confier au Haut conseil à l'intégration la rédaction d'une proposition de texte, qui pourrait m'être soumise avant la fin du mois de novembre 2011 pour une publication dans les premières semaines de l'année 2012.

Conformément à ce qui a été convenu lors de la discussion parlementaire, un député et un sénateur participeront à vos travaux. J'ai demandé, en conséquence, aux présidents des commissions des lois de l'Assemblée Nationale et du Sénat de désigner, chacun, un représentant. Il m'apparaît, en effet, crucial que la représentation nationale soit pleinement associée à la rédaction de ce texte.

Le directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté vous accompagnera dans cette démarche. Il vous indiquera les contraintes de format induites par la procédure administrative des naturalisations et le public visé.

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



Claude GUÉANT

Monsieur Patrick GAUBERT
Président du Haut Conseil à l'Intégration
69, boulevard Malesherbes
75008 PARIS

Intervention de Patrick Gaubert ¹⁰⁴

Mardi 15 novembre 2011

Monsieur le ministre,

Messieurs les ministres, chers Jacques Toubon et Claude Goasguen,

Monsieur le sénateur, François-Noël Buffet,

Mesdames et Messieurs les membres du Collège du Haut Conseil à l'intégration, et chers collègues,

Monsieur le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration,

Monsieur le directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté,

Mesdames et Messieurs,

Lors des débats, au Parlement, sur le «Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité», vous vous êtes engagés, Monsieur le ministre, à ce que le projet de charte des droits et devoirs du citoyen français, soit élaboré par un comité d'experts en lien avec le Parlement.

Vous avez donc confié cette mission au Haut Conseil par lettre du 31 août dernier.

Je rappelle que notre institution, dont quelques-uns des vingt membres sont ici présents, est composée d'un ancien garde des Sceaux, d'élus (parlementaires et locaux), de chefs d'entreprises, et de responsables associatifs, de hauts fonctionnaires, de juristes...

Se sont joints à nos travaux les deux rapporteurs de la loi du 16 juin 2011, désignés par la commission des lois de leurs assemblées ; je veux parler de Messieurs Claude Goasguen et François-Noël Buffet.

Le Haut Conseil a recensé, au mois de septembre, en lien avec votre administration, Monsieur le ministre, les principaux textes législatifs concernés.

En effet, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 juin 2011, la loi se borne à confier au pouvoir réglementaire le soin d'approuver une charte dont le seul objet est de rappeler «les valeurs, principes et symboles de la République française».

Une première réunion de notre Collège s'est tenue le 4 octobre, qui a déterminé ce qui, selon nous, méritait de figurer dans la charte, ainsi que son plan.

104. Président du Haut Conseil à l'intégration. À l'occasion de la remise du projet de charte des droits et devoirs du citoyen français.

La dernière réunion qui a eu lieu mardi dernier, 8 novembre, a arrêté définitivement le projet que j'ai le plaisir, Monsieur le ministre, de vous remettre. Permettez-moi d'évoquer quelques-unes de nos interrogations et les réponses que nous avons entendu y apporter.

Sur la forme de notre projet, tout d'abord

Vous observerez qu'il comprend **un préambule** qui s'adresse aux seuls demandeurs de la nationalité française par naturalisation en application de l'article 21-24 modifié du Code civil. Il s'agit de 90 000 naturalisations par an. Ne sont pas concernées les 17 000 acquisitions de la nationalité française par mariage et les 27 000 acquisitions par le droit du sol.

En revanche, **la charte proprement dite**, s'adresse à l'ensemble des Français, par la naissance, par le droit du sol, par déclaration ou par naturalisation. Elle comprend **deux parties** comme l'indique la loi. En premier lieu, elle rappelle les principes, valeurs et symboles de la République française, et en second lieu, énonce les droits et les devoirs du citoyen français.

Valeurs et symboles de la République ont été étudiés par le HCI qui a produit en 2010 un rapport *Valeurs et symboles de la République*.

I – S'agissant du préambule, je voudrais faire deux observations :

– Nous avons souhaité insister fortement sur la nature de cet engagement qu'est la naturalisation. Cet engagement ne concerne pas seulement le demandeur, mais aussi l'ensemble de ses descendants.

En outre, il ne s'agit pas d'une simple démarche administrative, mais de la volonté d'intégrer pleinement la communauté nationale avec tout ce que cela suppose en termes de loyauté vis-à-vis de la nation d'adoption.

– Seconde remarque, nous avons expressément souhaité souligner qu'en devenant Français, l'intéressé ne peut plus se réclamer d'une autre nationalité sur le territoire français.

II – S'agissant des principes, valeurs et symboles de la République française, je ferai deux remarques.

– En premier lieu, nous nous sommes tenus pour l'essentiel aux textes de niveau constitutionnel. Néanmoins, bien que nous n'ayons pas trouvé de base législative, nous avons ajouté la fête nationale du 14 juillet et la «Marianne» comme représentation symbolique de la République, après l'hymne national, le drapeau tricolore, et la devise «*Liberté, Égalité, Fraternité*».

– En second lieu, nous avons dû parfois préciser ou remplacer certains mots trop datés. Ainsi, par exemple, nous avons précisé le mot «section» du peuple, en usage sous la Révolution, de même que nous avons substitué au mot de «sûreté», ceux de «sécurité des biens et des personnes».

III – Enfin, je voudrais faire quelques observations sur les droits et devoirs du citoyen français

Au paragraphe «Liberté» :

– Nous avons repris l'article 16 du Code civil, relatif à la dignité de la personne humaine, qui nous paraît être la condition préalable à l'exercice de toutes les autres libertés.

– Par ailleurs, nous avons retenu la formule qui n'est pas législative mais qui figure sur toutes les cartes d'électeurs : « voter est un droit ; c'est aussi un devoir civique ». L'adjectif « civique » atténuant la portée du mot « devoir ».

Au paragraphe « Égalité » : le Collège et les parlementaires ont eu un débat sur l'opportunité de faire figurer l'égal accès des citoyens français à tout emploi public selon leurs capacités, et ce, dans le cadre européen.

Néanmoins à la majorité, nous avons décidé que ce droit, lié à la citoyenneté, figure dans le projet de charte.

Enfin au paragraphe « Fraternité » :

– Formellement, nous avons, là encore, actualisé certains termes, comme le droit au « repos et loisirs », inscrits dans le préambule de la Constitution de 1946, auxquels nous avons substitué les mots de « droit à congés ».

– Enfin, nous avons souhaité rappeler la faculté, fort heureusement très rarement utilisée, de « déchoir de la nationalité française », si une personne qui a acquis la nationalité française « s'est soustraite à ses obligations de défense, ou si elle s'est livrée à des actes contraires aux intérêts fondamentaux de la France ».

Un dernier mot, Monsieur le ministre, pour vous dire que nous avons regretté que cette charte des droits et devoirs du citoyen français ne soit présentée qu'à la signature des demandeurs de la nationalité française par naturalisation. Sont oubliés ceux qui demandent notre nationalité par mariage.

Il y a donc ceux qui demandent leur naturalisation et qui vont signer cette charte, et ceux qui par mariage deviendront Français sans avoir à signer la charte.

Enfin, je le rappelle, cette charte devrait également intéresser l'ensemble des Français, par exemple, à l'occasion de la Journée de défense et citoyenneté organisée pour tous les jeunes de 18 ans.

Le Haut Conseil à l'intégration a la conviction, Monsieur le ministre, que le maintien de notre cohésion nationale, dans des périodes difficiles comme aujourd'hui, ainsi que la réussite du processus d'intégration des immigrés, dépend de notre propre foi en nos valeurs républicaines.

Je vous remercie.

Projet de charte des droits et des devoirs du citoyen français présentée a la signature des demandeurs de la nationalité française en application de l'article 21-24 du Code civil

Vous souhaitez devenir Français. C'est une décision importante et réfléchie. Devenir Français n'est pas une simple démarche administrative. Acquérir la nationalité française est une décision qui vous engage et, au-delà de vous, engage vos descendants.

C'est pour vous et pour vos descendants, la volonté d'adopter ce pays qui vous a accueilli et qui va devenir le vôtre, adopter son histoire, ses principes et ses valeurs et ainsi, en intégrant la communauté nationale, accepter de contribuer à le défendre et devenir un acteur solidaire de son avenir. En retour, la France vous reconnaît comme un citoyen de la République.

En acquérant la nationalité française, vous bénéficierez de tous les droits et serez tenu à toutes les obligations attachées à la qualité de citoyen français à dater du jour de cette acquisition. En devenant Français, vous ne pourrez plus vous réclamer d'une autre nationalité sur le territoire français.

Afin de s'assurer de votre bonne compréhension des droits et devoirs de tout citoyen français, et en particulier de la loyauté que chacun doit à la République française, il vous est demandé de prendre connaissance de la présente charte, puis, si vous y adhérez, de la signer. Votre signature qui est la marque de votre engagement, est une condition indispensable d'obtention de la nationalité française.

La charte

Principes, valeurs et symboles de la République française

Le peuple français se reconnaît dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et dans les principes démocratiques hérités de son histoire.

Il est attaché aux symboles républicains et les respecte.

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* ».

La fête nationale est le 14 juillet.

«Marianne» est la représentation symbolique de la République.

La langue de la République est le français.

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.

Indivisible : dans la République, le pouvoir souverain n'appartient qu'au peuple et à ses représentants. Aucune section, ou partie du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.

Laïque : la République assure la liberté de conscience. Elle respecte toutes les croyances. Chacun est libre de croire, de ne pas croire, de changer de religion. La République garantit le libre exercice des cultes, mais n'en reconnaît, n'en salarie, ni n'en subventionne aucun. La loi consacre la séparation des religions et de l'État.

Démocratique : le principe de la République est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. Direct ou indirect, le suffrage est toujours universel, égal et secret. La loi étant l'expression de la volonté générale, tout citoyen doit la respecter et nul n'est censé l'ignorer. La force publique est chargée d'en assurer l'application. Nul ne peut être contraint à faire ce que la loi n'ordonne pas. Rendue au nom du peuple français, la justice est indépendante.

Sociale : la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

La République garantit à tous la sécurité des biens et des personnes.

Les droits et les devoirs du citoyen français

Être citoyen français exige de reconnaître que chaque être humain, sans distinction de race, de religion, ni de croyance, possède les droits inaliénables suivants :

Liberté

Les hommes et les femmes naissent et demeurent libres et égaux en droit.

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.

Le respect dû à la personne humaine interdit toute atteinte à sa dignité. Le corps humain est inviolable.

Nul ne peut être inquiété pour ses opinions pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public. Tout citoyen peut parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté.

Chacun a droit au respect de sa vie privée.

Personne ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas et formes déterminés par la loi. Chacun est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été jugé coupable.

Chacun a la liberté de former une association ou de participer à celle de son choix. Il peut adhérer librement aux partis ou groupements politiques qui contribuent à l'expression du suffrage universel, comme défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale.

Tout citoyen français âgé de 18 ans accomplis est électeur. Chaque citoyen ayant la qualité d'électeur, peut faire acte de candidature et être élu. Voter est un droit, c'est aussi un devoir civique.

Le droit de propriété est garanti par la loi.

Égalité

Tous les citoyens sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, d'origine, de race ou de religion. La loi est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.

L'homme et la femme ont dans tous les domaines les mêmes droits.

La République favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Chacun, homme et femme, peut librement exercer une profession, percevoir ses gains et salaires et en disposer comme il l'entend.

Les citoyens français étant égaux, ils peuvent accéder à tout emploi public selon leurs capacités.

Les parents exercent en commun l'autorité parentale. Ils pourvoient à l'éducation des enfants et préparent leur avenir.

L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes jusqu'à 16 ans. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque, à tous les degrés, est un devoir de l'État.

Fraternité

Tout citoyen concourt à la défense et à la cohésion de la nation.

Une personne qui a acquis la qualité de Français peut être déchue de la nationalité française si elle s'est soustraite à ses obligations de défense, ou si elle s'est livrée à des actes contraires aux intérêts fondamentaux de la France, sans préjudice des dispositions du Code pénal.

Chacun a le devoir de contribuer, selon ses capacités financières, aux dépenses de la nation par le versement d'impôts directs, indirects ou de cotisations sociales.

La Nation garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle et le droit à congés. Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Décret n° 2012-127 du 30 janvier 2012 approuvant la charte des droits et devoirs
du citoyen français prévue à l'article 21-24 du code civil

NOR : IOCN1132013D

Publics concernés : étrangers demandant la nationalité française (naturalisation, réintégration, mariage, déclaration), jeunes participant à la journée défense et citoyenneté et administrations de l'Etat.

Objet : approbation de la charte des droits et devoirs du citoyen français.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : la charte approuvée par le décret rappelle les principes, les valeurs et les symboles essentiels de la République française. Cette charte devra être signée par toute personne qui demande la nationalité française. Elle sera également remise au cours de la cérémonie d'accueil dans la nationalité française à toutes les personnes ayant acquis la nationalité française par naturalisation ou par déclaration. Enfin, en vertu de l'article L. 114-3 du code du service national, la charte sera également remise à l'ensemble des jeunes participant à la journée défense et citoyenneté.

Références : ce texte est pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Il peut être consulté sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;

Vu le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu le code civil, notamment son article 21-24, modifié par l'article 2 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, et ses articles 9, 16, 16-1, 25, 213, 223 et 372 ;

Vu le code de l'éducation, notamment son article L. 131-1 ;

Vu le code de justice administrative, notamment son article L. 2 ;

Vu le code de l'organisation judiciaire, notamment son article L. 111-1 ;

Vu le code de procédure pénale, notamment son article 288 ;

Vu le code du service national, notamment son article L. 111-1 ;

Vu la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;

Vu la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Décrète :

Art. 1^{er}. – Est approuvée, telle qu'elle est annexée au présent décret, la charte des droits et devoirs du citoyen français prévue à l'article 21-24 du code civil.

Art. 2. – Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 30 janvier 2012.

Par le Premier ministre :
*Le ministre de l'intérieur,
 de l'outre-mer, des collectivités territoriales
 et de l'immigration,*
 CLAUDE GUÉANT

ANNEXE

CHARTRE DES DROITS ET DEVOIRS DU CITOYEN FRANÇAIS

En application de l'article 21-24 du code civil, la présente charte rappelle les principes et valeurs essentiels de la République et énonce les droits et devoirs du citoyen, résultant de la Constitution ou de la loi.

Principes, valeurs et symboles de la République française

Le peuple français se reconnaît dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et dans les principes démocratiques hérités de son histoire.

Il respecte les symboles républicains.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est *La Marseillaise*.

La devise de la République est « Liberté, Egalité, Fraternité ».

La fête nationale est le 14 juillet.

« Marianne » est la représentation symbolique de la République.

La langue de la République est le français.

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale dont les principes sont fixés par la Constitution du 4 octobre 1958.

Indivisible : la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants élus et par la voie du référendum. Aucune partie du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.

Laïque : la République assure la liberté de conscience. Elle respecte toutes les croyances. Chacun est libre de croire, de ne pas croire, de changer de religion. La République garantit le libre exercice des cultes mais n'en reconnaît, n'en salarie ni n'en subventionne aucun. L'Etat et les religions sont séparés.

Démocratique : le principe de la République est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. Direct ou indirect, le suffrage est toujours universel, égal et secret. La loi étant l'expression de la volonté générale, tout citoyen doit la respecter. Nul ne peut être contraint à faire ce que la loi n'ordonne pas. Rendue au nom du peuple français, la justice est indépendante. La force publique garantit le respect de la loi et des décisions de justice.

Sociale : la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

La République garantit à tous la sécurité des personnes et des biens.

La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

Les droits et les devoirs du citoyen français

Tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables. Sur le territoire de la République, ces droits sont garantis à chacun et chacun a le devoir de les respecter. A la qualité de citoyen français s'attachent en outre des droits et devoirs particuliers, tels que le droit de participer à l'élection des représentants du peuple et le devoir de concourir à la défense nationale ou de participer aux jurys d'assises.

Liberté

Les êtres humains naissent et demeurent libres et égaux en droits.

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.

Le respect dû à la personne interdit toute atteinte à sa dignité. Le corps humain est inviolable.

Nul ne peut être inquiété pour ses opinions pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public. Tout citoyen peut parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas prévus par la loi.

Chacun a droit au respect de sa vie privée.

Nul ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas et dans les formes déterminés par la loi. Chacun est présumé innocent tant qu'il n'a pas été jugé coupable.

Chacun a la liberté de créer une association ou de participer à celles de son choix. Il peut adhérer librement aux partis ou groupements politiques et défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale.

Tout citoyen français âgé de dix-huit ans et jouissant de ses droits civiques est électeur. Chaque citoyen ayant la qualité d'électeur peut faire acte de candidature dans les conditions prévues par la loi. Voter est un droit, c'est aussi un devoir civique.

Chacun a droit au respect des biens dont il a la propriété.

Egalité

Tous les citoyens sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, d'origine, de race ou de religion. La loi est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.

L'homme et la femme ont dans tous les domaines les mêmes droits.

La République favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Chacun des conjoints peut librement exercer une profession, percevoir ses revenus et en disposer comme il l'entend après avoir contribué aux charges communes.

Les parents exercent en commun l'autorité parentale. Ils pourvoient à l'éducation des enfants et préparent leur avenir.

L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes jusqu'à seize ans. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

Les citoyens français étant égaux, ils peuvent accéder à tout emploi public selon leurs capacités.

Fraternité

Tout citoyen français concourt à la défense et à la cohésion de la Nation.

Une personne qui a acquis la qualité de Français peut être déchue de la nationalité française si elle s'est soustraite à ses obligations de défense, ou si elle s'est livrée à des actes contraires aux intérêts fondamentaux de la France.

Chacun a le devoir de contribuer, selon ses capacités financières, aux dépenses de la Nation par le paiement d'impôts et de cotisations sociales.

La Nation garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle et le droit à des congés. Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

CHARTRE DES DROITS ET DEVOIRS DU CITOYEN FRANÇAIS

En application de l'article 21-24 du code civil, la présente charte rappelle les principes et valeurs essentiels de la République et énonce les droits et devoirs du citoyen, résultant de la Constitution ou de la loi.

Principes, valeurs et symboles de la République française

Le peuple français se reconnaît dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et dans les principes démocratiques hérités de son histoire.

Il respecte les symboles républicains.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est La Marseillaise.

La devise de la République est « Liberté, Egalité, Fraternité ».

La fête nationale est le 14 juillet.

« Marianne » est la représentation symbolique de la République.

La langue de la République est le français.

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale dont les principes sont fixés par la Constitution du 4 octobre 1958.

Indivisible : la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants élus et par la voie du référendum. Aucune partie du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.

Laïque : la République assure la liberté de conscience. Elle respecte toutes les croyances. Chacun est libre de croire, de ne pas croire, de changer de religion. La République garantit le libre exercice des cultes mais n'en reconnaît, n'en salarie ni n'en subventionne aucun. L'Etat et les religions sont séparés.

Démocratique : le principe de la République est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. Direct ou indirect, le suffrage est toujours universel, égal et secret. La loi étant l'expression de la volonté générale, tout citoyen doit la respecter. Nul ne peut être contraint à faire ce que la loi n'ordonne pas. Rendue au nom du peuple français, la justice est indépendante. La force publique garantit le respect de la loi et des décisions de justice.

Sociale : la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

La République garantit à tous la sécurité des personnes et des biens.

La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

L I B E R T É É G A L I T É F R A T E R N I T É

Rapport d'activité de la mission laïcité

Genèse de la mission

C'est à la suite de la première affaire de voile à l'école, au collège Gabriel-Havez de Creil dans l'Oise, que fut créé le Haut Conseil à l'intégration par le Premier ministre d'alors, Michel Rocard.

Chacun se souvient – les plus jeunes en ont depuis pris connaissance – du contexte particulier de notre pays ; la France entière parlait de cette affaire de foulard, d'autant plus que nombre de ses citoyens étaient un peu désemparés par une telle situation inédite.

Nous n'avions en effet pas connu jusqu'alors ce type de problème et le pouvoir politique lui-même apparaissait décontenancé, donnant réellement l'impression de ne pas savoir comment agir.

C'est la raison pour laquelle le Premier ministre, à l'époque, avait souhaité dans un premier temps, demander à l'ensemble des ministres de son gouvernement de faire le point sur la manière dont, dans leurs départements ministériels, la question de l'intégration des jeunes d'origine étrangère était prise en compte.

Ainsi un lien s'est établi, dès le départ, entre la revendication de type religieux dans l'établissement et la scolarisation d'enfants venus de l'étranger que nous devions intégrer. Début 1990, un rapport était remis au ministre de l'Éducation nationale, *Une politique scolaire de l'intégration*, rédigée par l'inspecteur général André Hussenet.

Dans le même temps, était créé le Haut Conseil à l'intégration dans l'objectif d'éclairer les choix du gouvernement en matière d'intégration des populations immigrées dans notre pays. C'est dire que dès l'origine la question de la laïcité s'inscrivait explicitement dans les attendus de la création du Haut Conseil à l'intégration.

Ainsi, en 2000, sous la présidence de Roger Fauroux, le Haut Conseil a-t-il rendu un rapport sur, *L'Islam dans la République* et, en 2007, sous celle de Blandine Kriegel, contribué à la rédaction et à la diffusion de la *Charte de la laïcité dans les services publics*.

Le Président de la République, Jacques Chirac, décide de créer une commission de réflexion sur le principe de laïcité et ses modalités d'application dans notre pays plus connue sous le nom de son président, Bernard Stasi ; ce fut donc la Commission Stasi. Installée en septembre 2003, elle rendit ses travaux fin décembre 2003. Chacun connaît l'une des applications très concrète des travaux de la Commission Stasi, qui est le vote de la loi du 15 mars 2004 sur les signes et tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

Il s'agit là, sans aucun doute de la plus importante des propositions de la Commission Stasi, celle qui était la plus attendue. Il faut réaliser qu'entre 1989, année de l'apparition des premiers voiles en collège et 2004, nous avons connu une période d'errements tels que, d'un établissement scolaire à un autre, quelque fois voisins de 500 mètres, on n'avait pas la même acception du principe de laïcité et, partant, une application concrète différente et même contradictoire selon les établissements. Certains d'entre eux acceptaient les élèves portant des signes religieux ostensibles, d'autres les refusaient, mais les deux positions antagonistes se réclamaient du même principe de laïcité. Au sein de chaque établissement, l'une et l'autre attitude entraînaient des conflits entre ceux qui acceptaient et ceux qui refusaient celle qu'adoptait le chef d'établissement.

Fin 2003, quand la Commission Stasi rendit ses conclusions, on retint donc essentiellement cette proposition de loi. Mais la commission avait fait d'autres recommandations et, en particulier, celle de créer un observatoire national de la laïcité en France. Cette proposition avait été retenue par le Président de la République et annoncée par lui-même dès son discours de réception des conclusions de la Commission Stasi. Plus tard, en avril 2007, Dominique de Villepin, alors Premier ministre, signa le décret instituant cet observatoire et, à sa suite sept ministres, dont le ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy.

En mars 2010, le président du Haut Conseil à l'intégration, Patrick Gaubert, remettait au Premier ministre, une série de « Douze recommandations relatives à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République ».

À leur suite, par lettre en date du 26 avril 2010, le Président de la République confiait au Haut Conseil une mission de suivi des questions liées à l'application du principe de laïcité dans notre pays¹⁰⁵. Le 4 octobre 2010, le président du Haut Conseil à l'intégration, confiait à Alain Seksig, inspecteur de l'Éducation nationale, déjà membre du Collège du Haut Conseil, la charge de cette mission spécifique¹⁰⁶.

Devenu Président de la République, Nicolas Sarkozy, soucieux de réduire le nombre des instances consultatives, il n'a cependant pas souhaité installer cet observatoire national de la laïcité. Ainsi a-t-il décidé d'en regrouper plusieurs (la HALDE, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants) au sein de ce que l'on appelle aujourd'hui le Défenseur des droits.

En revanche, le Président de la République a tenu à ce que la question de la laïcité soit prise en charge par un organisme déjà existant. C'est donc au Haut Conseil qu'il a confié cette mission par une lettre à son président, Patrick Gaubert, en avril 2010.

105. Cf. la lettre de mission du Président de la République au Haut Conseil à l'intégration en annexe 1.

106. Cf. la lettre de mission du président du Haut Conseil à l'intégration à Alain Seksig en annexe 2.

Pour mener à bien cette mission, le président du Haut Conseil a installé un «groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité» composé d'une vingtaine de personnalités, d'horizons professionnels, philosophiques et politiques divers, connues pour leur engagement au service de cette valeur fondamentale de notre République¹⁰⁷.

*
* *

La mission «Laïcité» installée au Haut Conseil à l'intégration poursuit deux objectifs.

– Le premier est d'établir une série de recommandations relatives à l'application du principe de laïcité; ces recommandations sont le fruit des analyses tirées des auditions d'acteurs de terrain confrontés à des atteintes au principe de laïcité, accueillis au Haut Conseil ou rencontrés lors de déplacements.

– Le second objectif est d'organiser des actions de formation sur la laïcité pour permettre tant aux formateurs du secteur public que privé de mieux appréhender et de faire appliquer le principe de laïcité.

107. Cf. la composition du groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité en annexe 3.

Avis et recommandations

Expression religieuse et neutralité dans l'entreprise

Plusieurs séances de travail alimentées d'audition de professionnels divers ont été organisées¹⁰⁸.

Celles-ci ont débouché sur un avis remis au Premier ministre le 1^{er} septembre 2011 (*cf.* avis joint). Celui-ci a fait l'objet de nombreux échos dans la presse écrite et audiovisuelle, à l'instar de l'entretien ici reproduit du président Gaubert avec le magazine *Direction* [s].

Sur la base notamment de cet avis, des échanges avec les autorités religieuses ont été organisés de façon à recueillir leur point de vue sur nos recommandations.

À la suite de la publication sur le site du Haut Conseil de l'avis « De la neutralité religieuse dans l'entreprise », des contacts réguliers ont été organisés avec la Fondation agir contre l'exclusion « (FACE).

Celle-ci s'est en effet montrée très intéressée par l'organisation d'une réflexion conjointe sur les thèmes abordés dans cet avis. Un séminaire de travail devrait se tenir à l'automne 2012, à l'initiative de la FACE et du Haut Conseil et le concours de l'association des Managers de la diversité.

Ce séminaire réunira sur une journée une cinquantaine de participants, chefs d'entreprise, DRH, syndicats...

Avis

De la neutralité religieuse dans l'entreprise

Cet avis a été établi sur le rapport d'Alain Seksig, inspecteur de l'Éducation nationale, chargé de la mission « Laïcité » au sein du Haut Conseil à l'intégration. Il a été élaboré par le groupe de réflexion et de propo-

108. *Cf.* le calendrier des auditions et noms des personnes auditionnées en annexe 4.

sitions sur la laïcité réuni par le Haut Conseil. La composition de ce groupe figure en annexe du présent avis. Ont participé à sa rédaction Caroline Bray et Barbara Lefebvre, chargées de mission, avec le concours de Benoît Normand, Secrétaire général, Suzel Anstett, chargée d'études et Claire Séréro, chargée de mission au Haut Conseil à l'intégration.

Cet avis a été discuté et approuvé par le collège du Haut Conseil réuni en séance plénière le 5 juillet 2011, sous la présidence de Patrick Gaubert, avec notamment la participation de M^{mes} Soumia Malinbaum, porte-parole Diversité du MEDEF, Gaye Petek, Nora Preziosi, adjointe au maire de Marseille, Malika Sorel, essayiste, et de Messieurs Yazid Chir, chef d'entreprise et ancien président du MEDEF 93, Mohand Hamoumou, maire de Volvic et Jacques Toubon, ancien ministre, président du conseil d'orientation de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration.

Remerciements particuliers à Cathy Kopp, ex-présidente de la commission sociale du groupement des professions de services du MEDEF et membre du Collège du Haut Conseil, pour sa relecture attentive.

Introduction

Lorsqu'en décembre 2003, Bernard Stasi, alors médiateur de la République, remet au Président de la République les conclusions des travaux de la commission de réflexion « Sur l'application du principe de laïcité dans la République », qui pour l'histoire portera son nom, l'attention générale se focalise sur la proposition de légiférer sur le port « dans les écoles, collèges et lycées, de tenues et de signes manifestant une appartenance religieuse ou politique ». Ce sera chose faite trois mois plus tard ; la loi, votée le 15 mars 2004¹⁰⁹ par l'immense majorité des parlementaires des deux chambres, ne retenait finalement que la première caractérisation.

On ne prête alors guère d'attention à une autre proposition de la Commission Stasi pourtant également retenue : la création d'un observatoire de la laïcité. Créé par décret, le 25 mars 2007¹¹⁰, cet observatoire ne devait toutefois pas revêtir la forme initialement conçue. Souhaitant limiter le nombre d'organismes consultatifs institués au cours des quelque vingt dernières années, le Président de la République a préféré confier cette même mission à un organisme déjà existant. C'est ainsi que, par lettre en date du 26 avril 2010, le Président de la République a confié au Haut Conseil à l'intégration, une mission de suivi des questions liées à l'application du principe de laïcité dans notre pays.

Il est vrai que le Haut Conseil a eu, dès sa création en 1989 à la suite de la première affaire de « voile » au collège Gabriel-Havez de Creil, à s'interroger sur le sens et les modalités d'application du principe de laïcité.

109. Loi n° 2004-228 du 15 mars 2004.

110. Décret n° 2007-425 du 25 mars 2007 créant un Observatoire de la laïcité.

Ce fut encore le cas en 2000 quand, sous la présidence de Roger Fauroux, le Haut Conseil choisit de traiter de la question de « L'islam dans la République ».

En 2006-2007, c'est sous la présidence de Blandine Kriegel qu'il élabore, à la demande du Premier ministre, une « Charte de la laïcité dans les services publics »¹¹¹.

Enfin, c'est en mars 2010 que l'actuel président du Haut Conseil à l'intégration, Patrick Gaubert, remet au Premier ministre une série de « Recommandations relatives à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République »¹¹².

C'est dire si, dès sa constitution et au long de son histoire, le Haut Conseil a toujours considéré la question de la laïcité comme intrinsèquement liée à celle de l'intégration des personnes d'origine étrangère – et plus globalement l'intégration de tous – à la nation française.

Car au fond, qu'est-ce qu'intégrer sinon créer les conditions d'une solidarité plus étroite entre les membres de la société, et qu'est-ce que la laïcité sinon un principe d'organisation du « vivre ensemble » qui permet de « faire société » ?

Pour mener à bien, la mission qui lui a été confiée, le président du Haut Conseil a décidé d'installer un « groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité » composé d'une vingtaine de personnalités, d'horizons professionnels, philosophiques et politiques divers, connues pour leur engagement au service de cette valeur fondamentale de notre République (*cf.* liste jointe en annexe A).

S'appuyant sur les compétences ainsi réunies et sur un large partenariat institutionnel, le Haut Conseil, pour cette première année, a décidé de travailler sur les problématiques suivantes :

- **Formation** des personnels des fonctions publiques de l'État, hospitalière et territoriale portant sur la philosophie et les modalités concrètes d'application du principe de laïcité.

- **Réflexion et propositions** : deux sujets ont été retenus pour cette première année :

- l'expression religieuse et la laïcité dans **l'entreprise** ;
- la laïcité à **l'université**.

Aujourd'hui, l'avis que nous rendons sur la question de « L'expression religieuse et neutralité dans l'entreprise » fait suite à une première réflexion conduite en 2010 et qui a abouti aux recommandations formulées par le Haut Conseil en mars 2010, comme indiqué précédemment. Cet avis s'appuie sur les échanges organisés, durant le premier semestre 2011,

111. *Cf.* la circulaire du Premier ministre n° 5209/SG du 13 avril 2007.

112. *Recommandations relatives à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République*, rapport du Haut Conseil à l'intégration, Paris, La Documentation française, coll. « Rapports officiels », 2011.

dans le cadre des réunions du groupe de réflexion et de propositions sur la laïcité, alimentées de plusieurs auditions de personnalités compétentes, en particulier en droit du travail (*cf.* liste des personnes auditionnées jointe en annexe B).

Laïcité: rappel de quelques principes

En France, la laïcité, comme pratique de pacification sociale, est le fruit d'âpres combats et de longs débats à travers l'histoire de notre pays, jalonnée d'étapes dont l'avènement de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État est sans conteste la plus déterminante.

Depuis, la Constitution de 1946, reprise dans la Constitution de la V^e République de 1958, a défini dans son article I que: « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

Cette énonciation, de la plus haute et de la plus solennelle valeur institutionnelle, est ainsi venue parachever, un siècle et demi après la Révolution française et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le long processus historique de laïcisation de l'État et de sécularisation de la société.

Devenu principe constitutif de la République française, la laïcité ne saurait se comprendre comme une option spirituelle particulière, mais constitue bien « un mode d'organisation politique de la cité » comme le soulignait déjà le Haut Conseil dans son rapport de mars 2010.

Ainsi, le Haut Conseil a salué le jugement du conseil de prud'homme de Mantes-la-Jolie, du 13 décembre 2010, dans l'affaire de la crèche Baby Loup, appréciant le premier attendu de ce jugement: attendu que la Constitution du 4 octobre 1958 précise en son article premier: « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ».

Au sein de notre société, en effet, certaines personnes croient en un dieu ou dans des divinités, quand d'autres n'adhèrent à aucune croyance religieuse, se déclarant athées ou agnostiques. Chacun est libre de croire, de ne pas croire, de changer de religion – liberté de conscience – mais tous ont à vivre ensemble.

La France est l'un des rares pays où les hommes vivent ensemble sans être séparés par la culture ou la religion tout en étant protégés par la loi contre toute discrimination religieuse ou culturelle, dans un espace où la mixité est la règle. Héritée en droit fil de la Révolution de 1789 et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la laïcité est une spécificité – non, bien sûr, une exclusivité – française qui doit être préservée, perpétuée, explicitée.

Si elle est un ensemble de droits et d'obligations réciproques fondés sur l'égalité de tous dans l'ordre de l'intérêt général, la laïcité relève aussi de droits et libertés inaliénables pour l'individu, interdisant toute pres-

sion communautaire, ethnique ou religieuse tendant à lui imposer contre sa volonté ses choix de vie.

Facteur de concorde, la laïcité est bien le principe d'organisation de la société qui vise à la cohésion du peuple, par-delà les différences des sujets qui le composent. Elle ne doit pas plus conduire à l'uniformisation qu'à la négation des différences. La laïcité est le moyen de faire coexister pacifiquement dans un espace commun une pluralité de convictions.

Même si elle ne s'y réduit pas, la laïcité consiste d'abord en la séparation des Églises et de l'État : l'État n'exerce aucun pouvoir religieux ; les Églises, aucun pouvoir politique. C'est pour favoriser le « bien vivre ensemble » que, depuis 1905, la République laïque a consacré cette séparation, garantie la liberté de conscience – dont la liberté de culte – et distingué les espaces publics et privés.

Et c'est cette dernière distinction fondamentale que le Haut Conseil a souhaité préciser dans son avis de mars 2010 en différenciant les trois notions suivantes :

– **La sphère publique** où s'appliquent, avec rigueur, les principes de laïcité et de neutralité qui concernent, au premier chef, les agents du service public (tels par exemple les professeurs de l'école publique, les magistrats...) mais également, lorsque la loi le prévoit expressément, en particulier pour des motifs de bon fonctionnement du service, les usagers, qui sont alors appelés à faire preuve de discrétion, voire de neutralité, dans l'expression de leur conviction religieuse.

– **Le domaine privé** dont la représentation la plus courante est le domicile (lui-même n'étant au demeurant pas soustrait à la loi en matière de crimes et délits) ; mais qui est aussi constitué des lieux privés distincts où il est possible, à plusieurs, et dans le respect de la loi, de partager des opinions, des croyances philosophiques, politiques ou religieuses. C'est le cas par exemple de réunions internes d'une association confessionnelle, d'une section syndicale ou d'un parti politique.

– Enfin **l'espace social** – que nous avons également appelé espace civil dans notre avis de mars 2010¹¹³ – qui comprend juridiquement le domaine public de circulation et les entreprises privées ouvertes au public et aux usagers. Il s'agit là d'un lieu de partage sous le regard d'autrui où s'exercent pleinement les libertés publiques, mais dans les limites de l'exercice des libertés d'autrui et du respect de l'ordre public.

Cette dernière notion est proche de celle retenue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 octobre 2010 qui détermine que « *l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public* »¹¹⁴.

113. Secteurs de la politique de la ville, de la médiation sociale, de l'insertion professionnelle, etc.

114. Décision n° 2010-613 Conseil constitutionnel du 7 octobre 2010, relative à la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

Longtemps, et à raison, les débats concernant la laïcité ont tourné autour de son application dans les services publics, notamment à l'école, où il s'agissait historiquement de protéger la liberté de conscience des élèves de l'emprise de l'église catholique. De la même façon dans les entreprises privées, l'ignorance de la religion de ses salariés par l'employeur a été un progrès social majeur du début du xx^e siècle, libérant ceux-ci de l'éventuelle pression patronale, notamment sous la forme du paternalisme chrétien. Aujourd'hui, si le calendrier républicain est en partie rythmé par un certain nombre de fêtes chrétiennes – du fait de l'histoire de France – celles-ci ont été sécularisées et n'ont de contenu religieux que pour les pratiquants catholiques. Ces jours sont fériés pour tous les travailleurs, français ou étrangers, et ont été englobés dans les avancées sociales du droit du travail.

Jean-Christophe Sciberras, président de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH), souligne que « *pendant longtemps, la question [de la conciliation entre liberté d'entreprendre et liberté religieuse] ne s'est guère posée dans l'entreprise [...]. Le paysage a bien changé. La revendication religieuse se fait plus forte, en raison notamment du recours à une main-d'œuvre immigrée, originaire de pays non-catholiques, à partir des années soixante* »¹¹⁵. Dans une société profondément sécularisée, comme la société française, l'entreprise n'a pas à connaître *a priori* la religion du salarié. Au nom de quoi devrait-on à présent identifier le salarié en fonction de sa religion (réelle ou supposée) alors même que l'on se mobilise, à tous les niveaux, pour lutter contre les discriminations et les statistiques ethniques? C'est pourquoi, le Haut Conseil considère qu'il convient d'affirmer que, dans l'entreprise privée aussi, on a le droit de vouloir travailler dans un cadre religieusement neutre, les individus pouvant y être préservés de toute pression communautaire.

En tant qu'elle met en avant ce qui rassemble et non ce qui divise, qu'elle permet de faire société, de vivre ensemble et non pas simplement côte à côte, la laïcité doit pouvoir, pédagogie aidant, être présente et servir de référence au sein du monde du travail.

Des entreprises face à des situations conflictuelles en augmentation

Depuis quelques années, on assiste à la montée en puissance de revendications ressortissant à l'expression religieuse dans les entreprises. Toute contrainte ou entrave à la liberté religieuse relèverait de la discrimination. Ainsi, a-t-on vu récemment une crèche associative – la crèche Baby Loup – assignée aux prud'hommes par une employée, musulmane voilée, à qui la direction avait demandé de retirer son voile; ainsi également du développement florissant auprès des directeurs des ressources humaines de formations sur la gestion de la diversité religieuse en entreprise.

115. Cf. Jean-Christophe Sciberras, « Travail et religion dans l'entreprise : une cohabitation sous tension », *Droit social*, n° 1, janvier 2010.

Certains sites comme *Saphirnews* – dans sa rubrique «Ma foi, le droit et moi» – donnent également des indications et des voies d’actions, qui n’engagent que leurs auteurs, à des employés essentiellement de confession islamique qui souhaiteraient pouvoir exercer leur culte au sein de l’entreprise. Du côté des entrepreneurs et des directeurs des ressources humaines, il devient difficile de concilier liberté d’entreprendre et liberté religieuse, égalité de traitement et liberté d’expression religieuse, diversité et non discrimination.

La problématique est réelle et interroge la société française, fortement sécularisée, qui limitait de fait la religion à l’espace privé. L’émergence de la visibilité religieuse au travers du port de vêtements particuliers comme le voile ou la kippa, de demandes d’horaires aménagés en vue de prières, de repas spécifiques culturels de type halal, de jours de congés pour fêtes religieuses, peut parfois conduire à entraver le fonctionnement de l’entreprise en même temps qu’elle tend à inscrire une dimension communautaire dans sa gestion. Quant aux salles de prières, si certaines entreprises, comme certains sites des usines Renault ou PSA, en ont négocié l’ouverture lors des mouvements syndicaux de la fin des années 1970 et du début des années 1980, d’autres lieux sont investis comme salle de prière ou salle d’ablution sans l’accord de l’employeur.

Comment les entreprises s’adaptent-elles aux demandes d’ordre religieux de leurs employés? Toutes les demandes sont-elles recevables? À quel moment peuvent-elles poser problème? Face à l’absence de lois claires sur le sujet et de consensus sur ces questions, les chefs d’entreprises et les directeurs de ressources humaines sont le plus souvent laissés seuls juges face à des exigences, qui, faute d’être reçues favorablement, peuvent donner lieu à plainte pour discrimination.

L’étude du cabinet conseil, First and 42nd, en décembre 2010 auprès de grands groupes comme Carrefour ou Orange a porté sur la gestion de la diversité religieuse en entreprise. Elle permet de dresser une typologie des demandes et examiner en quoi elles peuvent compromettre ou non le bon fonctionnement de l’entreprise et, plus généralement, la vie de l’ensemble de ses employés.

Les entreprises ne savent souvent pas quelles réponses apporter. Bien des managers sont laissés seuls face à leur questionnement et l’arbitraire tient parfois lieu de lois. Autant d’accommodements avec la pratique religieuse qui conduisent alors à une grande variation dans la pratique: entre ceux qui ne veulent rien entendre et ceux qui s’accommodent, bon gré, mal gré, de demandes au détriment de l’intérêt de tous.

Le premier constat qui ressort de l’enquête est l’extrême difficulté à traiter ce sujet de crainte d’être taxé de racisme. La question religieuse en entreprise se résume en effet à la question de savoir «comment traiter les revendications

d'employés musulmans en entreprise». Si ce problème n'était qu'émergent il y a encore trois ou quatre ans, il n'est plus un épiphénomène aujourd'hui.

En même temps que l'on assiste à la montée en puissance des thèmes de la diversité et de la lutte contre les discriminations, les revendications identitaires, aujourd'hui de pratiquants musulmans, sont plus fortes. Ponctuellement elles génèrent un renouveau revendicatif de salariés pratiquant d'autres religions.

L'étude évoquée ci-dessus établit une courbe de tolérance face à l'ingérence de pratiques religieuses croissantes dans la vie de l'entreprise (cf. le schéma extrait de l'enquête joint en annexe C, extrait de l'étude susmentionnée, reproduit avec l'aimable autorisation des auteurs).

Ainsi, la période du Ramadan et les habitudes alimentaires sont prises en compte sans trop de difficulté dans un certain nombre de grandes entreprises; la restauration collective propose le plus souvent deux plats de viandes lorsque du porc est prévu au menu et, à défaut, des plats végétariens.

La question des jours de congés pour fêtes religieuses semble être gérée avec assez de souplesse dans de grandes entreprises quand bien même la circulaire ministérielle qui permet de prendre plusieurs jours de congés supplémentaires par an pour fête religieuse non chrétienne concerne les agents publics, les élèves, les étudiants, ainsi que l'organisation des concours et examens (circulaire FP n° 901 du 23 septembre 1967 du ministère de la Fonction publique). La question serait plutôt aujourd'hui de savoir si l'employeur a le droit de refuser un jour de congé et si cela ne porte pas atteinte à la liberté d'expression religieuse.

De même, pour ce qui est des habitudes alimentaires, le problème peut se poser par exemple de la tenue de séminaires pour des équipes dont certains employés, du fait de leur pratique religieuse, jeûnent ce(s) jour(s) là; le contenu même du colis de Noël, usage assez général, pourrait ne pas convenir à certains employés qui arguent d'une pratique religieuse particulière. Pourtant, l'employeur ne doit légalement pas tenir compte de la religion de son employé, et toute pratique qui viserait à répertorier les employés selon leur religion est condamnée par la loi.

L'employeur est donc dans une situation paradoxale: alors que traditionnellement – et à raison – il n'avait pas à connaître *a priori* la religion de ses employés, il est aujourd'hui placé face à des revendications religieuses lesquelles, si elles ne sont pas prises en compte, peuvent entraîner une plainte pour discrimination directe ou indirecte.

Si les habitudes alimentaires et les demandes d'aménagements d'horaires ou de jours peuvent être gérées avec une certaine souplesse dans les entreprises, sans que cela ne contrevienne trop fortement à la bonne marche de l'entreprise, il en va différemment des demandes de ports de signes religieux particuliers tels le voile ou la kippa, les demandes d'aménagements de lieux de prières, et plus encore, l'inscription de rapports hommes-femmes qui institue le sexisme entre employés.

Quelles réponses les entreprises apportent-elles aux revendications religieuses ?

L'enquête précitée du cabinet First and 42nd témoigne d'une grande difficulté pour les entreprises à gérer la question de la place de la religion en leur sein, d'autant qu'elle relève le plus souvent de demandes d'employés de confession islamique.

Ce débat semble tabou et politiquement incorrect du fait de l'histoire passée et des débats récents autour des questions d'identité nationale, ou encore de la commission parlementaire sur la burqa¹¹⁶. Craignant d'être soupçonnés de racisme, soucieux de paix sociale autant que mus par une logique économique, les managers, dans leur majorité, ne veulent pas évoquer les problèmes qui se posent et renvoient leur résolution au plus près du terrain. À l'évidence, les employeurs, comme les cadres chargés des ressources humaines, ont besoin d'être formés sur ces sujets. En outre, le dialogue entre partenaires sociaux est un point essentiel de résolution du problème.

On relève aujourd'hui trois types d'attitudes des entreprises face aux demandes d'ordre religieux :

- les premières cèdent sur tous les points, de peur d'apparaître discriminants, pour assurer une paix sociale au sein de l'entreprise, et aussi parfois dans une logique économique de conquête de marchés ;
- les deuxièmes refusent tout, par principe : par peur de l'engrenage, de nuire à la cohésion de l'entreprise, par peur d'alimenter le communautarisme.
- les troisièmes laissent le « terrain se débrouiller » avec ces questions, ce qui aboutit à des traitements très différenciés.

Face à ces multiples réponses, les salariés éprouvent souvent un sentiment d'injustice. À défaut d'échanges et de réponses claires, la loi du plus fort et les pressions communautaires s'instaurent.

116. Ayant abouti à la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010.

Longtemps confinées aux grandes entreprises, les revendications religieuses s'étendent à présent. Dans les entreprises de moins de cinquante salariés (80% du parc des entreprises et la moitié des salariés) le tabou est encore plus pesant.

Les chantiers du bâtiment constituent, de notre point de vue, un cas emblématique. On y observe le plus souvent des équipes constituées par communautés d'appartenance et par affinités religieuses.

Dès lors, les accommodements acceptés au nom de la religion se révèlent bientôt discriminants et rompent avec le principe d'égalité de traitement pour les autres : si certains sont exemptés de travail le vendredi ou le samedi, serait-ce à dire que d'autres doivent impérativement les remplacer ces jours-là ? Si certains ont des horaires aménagés, pourquoi alors le refuser à d'autres dont les raisons ne seraient pas religieuses mais familiales par exemple ?

De nombreux exemples de la progression des interdits religieux dans l'entreprise nous ont été signalés, par des contrôleurs et inspecteurs du travail, comme empruntant des voies parfaitement illégales. Ainsi tel restaurant ne possède pas de vestiaire pour femmes parce que son patron n'envisage pas d'en embaucher. Un salon de coiffure strictement réservé aux femmes, l'inspecteur du travail ne peut entrer pour effectuer un contrôle parce que son intervention troublerait leur intimité. Devant de telles situations, il n'est pas rare que les organisations syndicales elles-mêmes se montrent passives.

Évoquer cette question avec des agents du ministère du Travail dérange, comme nous avons eu l'occasion de le constater lors d'auditions. Certes, ces problématiques ne correspondent pas à « la culture » de ce ministère, qui est fondamentalement celle de la défense des droits des salariés. Lorsqu'il s'agit d'un atelier clandestin, nul doute que l'inspecteur y pénètre, mais face à des revendications religieuses, la volonté peut faire défaut. Tout se passe comme si, au nom de la religion, les entorses à la légalité trouvaient une justification. Or, aujourd'hui, on assiste à une entrée en force de la liberté de croyance, entendue comme liberté d'expression religieuse, qui entame la cohésion dans l'entreprise, et l'on change de paradigme dans la défense des intérêts des salariés.

Alors que les syndicats ont de longtemps revendiqué de meilleures conditions de travail ou des hausses de salaire pour tous..., l'objectif de certains d'entre eux est parfois aujourd'hui d'inscrire des droits différents, au nom de la religion, au risque de s'extraire du droit commun, de le fragiliser.

Dès 2008, de grandes entreprises ainsi que l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDRH) ont réfléchi à la place de la religion dans l'entreprise, sans trouver véritablement de réponses. C'est également le cas de l'association Dynamique Diversité, créée par Laurence Mehaignerie et Dounia Bouzar (également directrice du cabinet de conseil Cultes et Cultures consulting). Le recours à des aménagements et des accommodements au cas par cas ne permettent pas en effet de dégager une politique de l'entreprise cohérente et efficace pour assurer la paix sociale.

Certains groupes, comme « Reed Entreprise » – dont le directeur des ressources humaines du groupe France a été auditionné – ont intégré un code de déontologie en sus du règlement intérieur. Ce code se réfère à une éthique de la « laïcité » plus qu'au principe juridique (*cf.* extraits du code de déontologie en annexe D). D'inspiration anglo-saxonne, ce code insiste sur la notion de respect entre collègues et sur le principe de non-discrimination. Les salariés du groupe ont du lire le code et répondre à des questions s'y rapportant.

S'appuyant sur les principes de diversité, d'intégration et de non-discrimination, un tel code de déontologie invoque la notion de « laïcité des lieux publics et privés », alors que celle-ci n'est jusqu'à présent juridiquement utilisée que dans les services publics. Et ce sont bien les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement qui fondent l'importance de la neutralité des espaces de l'entreprise dans lesquels cohabitent des employés de convictions différentes.

Si ce code n'a pas de valeur juridique, cette approche a paru intéressante au groupe de réflexion. Même si sa mise en œuvre tient sans doute beaucoup à la personnalité de ses promoteurs et à leur « esprit d'entreprise », ce code assure au moins une objectivation par rapport à la neutralité du contrat de travail de droit privé qui n'aborde pas la question religieuse.

Que dit le droit ?

Il s'agit ici de présenter ce que le Droit positif (l'ensemble des règles en vigueur à un moment donné dans une société) prévoit pour réglementer l'expression religieuse dans le monde de l'entreprise privée.

Trois éléments caractérisent la règle de droit : elle est générale et abstraite, elle est obligatoire, elle est sanctionnée. La règle de droit telle qu'elle s'envisage dans la société française rejette toute idée d'un droit naturel transcendant vers lequel tendrait le droit positif, en cela on pourrait dire que la règle de droit en France est liée au principe de neutralité laïque.

Dans le cas du monde de l'entreprise, c'est le droit privé qui est concerné traitant des rapports entre les particuliers à travers le droit du travail. Néanmoins, on rappelle que dans certains cas un service public à gestion privée peut conduire à une réévaluation de cette stricte classification droit public/droit privé.

En droit interne, on s'appuiera sur des sources formelles :

– La Constitution, au sommet de la hiérarchie des sources de droit, rappelle son attachement aux principes de 1789 qui ont fait de l'expression religieuse une opinion comme les autres (« *liberté d'opinion, même religieuse* ») et qui place, avec le Préambule de la Constitution de 1946 reprise par celle de 1958, le principe de laïcité au fondement de la République (« *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* »). La croyance est ainsi protégée au même titre que l'incroyance, mais la religion n'est pas protégée de la critique la plus radicale soit-elle, à l'instar de toutes opinions (hormis celles relevant de l'injure raciste).

– La loi en l’occurrence le droit du travail rassemblé dans le Code du travail.

On s’appuiera également sur des sources non formelles constituées ici par la jurisprudence et la doctrine.

Inscrite dans le Préambule de la Constitution, la laïcité en France a une valeur constitutionnelle supérieure à celle des lois.

Le droit international est également à prendre en compte dans la mesure où les directives et règlements européens ont tenté au fil du temps, en particulier *via* la question de la lutte contre les discriminations, de donner à la prise en compte de l’expression religieuse dans les espaces publics et privés une place qu’elle n’avait pas, jusqu’alors, dans la culture politique française. De même, les conventions qui valent pour des traités internationaux signés entre les États, les engagent en droit, s’appliquant à chaque pays, telle la Convention internationale des droits de l’enfant (CIDE)...

Le postulat de départ est le suivant : l’exercice de la liberté de conscience – y compris religieuse – au sein de l’entreprise privée est à ce jour très insuffisamment encadré de façon spécifique par des textes de loi et règlements, si ce n’est par une jurisprudence circonstanciée et une directive communautaire (*cf.* paragraphes suivants). Aucun accord des partenaires sociaux, notamment à travers des conventions collectives, n’a à ce jour abordé la question de l’expression religieuse dans l’entreprise.

Or, on peut constater aujourd’hui, dans sa prise en compte par le droit et parfois aussi dans l’opinion publique, que la problématique religion/entreprise est souvent gouvernée par le principe de non-discrimination (Code du travail article L. 1132-1; article 1 et 2 de la directive du 27 novembre 2000 portant création d’un cadre général en faveur de l’égalité de traitement en matière d’emploi et de travail). Cela pose question dans la mesure où ce n’est pas le principe d’égalité qui est prioritairement invoqué sur ce sujet alors même que le principe de laïcité garantit l’égalité des droits autant que les libertés individuelles et collectives. Le fait de placer la tension religion/entreprise sous l’angle de la lutte contre les discriminations infléchit la lecture que l’on aura des problèmes rencontrés dans les entreprises : certains seront tentés de lire toute limitation de l’expression religieuse par l’employeur comme une discrimination religieuse, quand bien même cette restriction serait proportionnée et justifiée. À ce titre, la HALDE a participé de cette évolution qui par certains aspects ne favorise guère l’apaisement entre salariés et entre employeur et salariés.

Il est également utile de souligner que la nécessaire neutralité de l’entreprise en matière d’expression religieuse – notamment à travers celle de ses salariés – peut être attendue par la clientèle sans que cela ne soit le signe de préjugés. De même, l’ensemble des salariés peut souhaiter travailler dans un cadre religieusement neutre à l’instar de leur vie personnelle. L’assignation identitaire à laquelle ont pu conduire certains accommodements mettant une étiquette sur une partie du personnel dont on finit par préjuger des pratiques et croyances (ceci est particulièrement vrai durant le jeûne du Ramadan) est mal vécue par nombre de salariés ; en outre, elle est contraire à tout principe d’égalité et de neutralité dans le traitement des

employés. François Gaudu¹¹⁷ souligne justement qu'il serait dangereux pour les juristes de pousser « à l'absurde les raisonnements qui favorisent l'individualisme religieux au détriment des intérêts collectifs dont le droit du travail doit rendre compte » (*Droit social*, janvier 2010). Attitude largement majoritaire en France, l'indifférence religieuse doit être préservée dans le cadre de l'entreprise, d'autant qu'elle prémunit souvent contre d'éventuelles discriminations ethno-raciales. Elle s'incarne à ce titre – nous le verrons plus loin – par la neutralité du contrat de travail.

Certains accommodements pour motif religieux accordés par l'employeur peuvent, en effet, être perçus par d'autres salariés comme des privilèges dont bénéficie une minorité de croyants pratiquants. C'est à ce titre que le Haut Conseil avait jugé utile, dès son avis de mars 2010, d'évoquer l'importance de préserver « la paix sociale interne » de l'entreprise, ce que certains directeurs des ressources humaines appellent, selon un lexique plus managérial, « l'unité d'action des équipes ». Comme le rappelle François Gaudu, les décisions de l'employeur en matière de limitation de l'expression religieuse, voire les licenciements, peuvent se fonder notamment sur « les intérêts des tiers » en vertu du fait qu'il est « responsable de l'ordre dans l'entreprise et supporte l'obligation à double face de protéger les croyants contre l'intolérance et de protéger tous les salariés contre les excès religieux ». En effet, les pratiques religieuses ont un impact sur l'organisation et l'environnement de travail qui ne doivent pas être ignorées (absences, horaires aménagés, port ostentatoire de signes religieux, distance relationnelle, etc.). On dira difficilement la même chose de la pratique de la neutralité laïque qui a pour vertu de créer un climat d'apaisement et de respect des opinions exprimées avec discrétion.

L'égalité de traitement des salariés est donc un principe devant primer dans la prise en compte par l'employeur des éventuels accommodements accordés à l'égard de tel ou tel salarié ou groupe de salariés. Il ne peut ainsi ignorer que des risques de désagrégation du tissu social de l'entreprise existent du fait d'un ressenti d'inégalité de traitement entre ses salariés, de même que les risques de repli communautaire peuvent apparaître, ce qui entrave la bonne communication au sein des équipes.

L'article L. 1121-1 (anciennement L. 120-2) du Code du travail détermine que « nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché ».

Cette réglementation est censée garantir un équilibre acceptable entre liberté religieuse et intérêt de l'entreprise :

- une limitation et non une suppression de la liberté des salariés ;
- une limitation qui doit être justifiée par l'employeur ;
- une limitation circonstanciée qui ne saurait revêtir un caractère permanent ni définitif ;

117. Agrégé des facultés de droit, professeur à l'école de droit de la Sorbonne (Paris 1), auditionné par le Haut Conseil à l'intégration le 18 mai 2011.

- une limitation proportionnée au but recherché ;
- un contrôle permanent des délégués du personnel, de l’inspection du travail ou du juge du contrat de travail en référé.

Dans le cadre de la législation d’ordre public concernée ici, le contrat de travail établi de bonne foi «*fait la loi des parties, même lorsqu’il s’agit de religion*» (François Gaudu, 2010). Le contrat de travail n’intègre aucune considération sur les opinions religieuses des parties. On parle de contrat «neutre» puisque le salarié n’a pas à répondre à des obligations particulières liées à ses opinions religieuses, il doit simplement exécuter la tâche pour laquelle il a été recruté. En outre, la neutralité du contrat de travail induit que l’employeur n’a aucune obligation de modifier l’organisation du travail pour des questions d’ordre religieux. Ainsi la demande d’exécution du contrat de travail que peut attendre l’employeur n’implique aucune justification de sa part. Ainsi que le rappelle François Gaudu, «*rien dans notre ordre juridique ne conduit à donner à la liberté religieuse un statut privilégié par rapport à d’autres facettes de la liberté d’opinion ou à d’autres droits constitutionnellement protégés*».

Des exceptions à cette neutralité du contrat de travail peuvent néanmoins exister dans deux cas. D’une part, les entreprises dites de tendance qui sont des sociétés, partis, associations ou syndicats ayant un objet idéologique (politique, religieux, etc.) pouvant imposer pour le recrutement, la nature des tâches ou le licenciement, la prise en compte de façon discriminante de l’identité du salarié. D’autre part et *a contrario*, les entreprises privées qui exercent une mission de service public. Les agents publics comme les salariés de droit privé employés par l’administration (dans le cadre des emplois-contrats aidés) sont contraints à la stricte neutralité laïque. De même, la soumission à un régime de droit privé d’entreprises autrefois publiques (La Poste, Pole emploi, etc.) ne remet pas en cause leur neutralité laïque dans la mesure où elles continuent de remplir une mission de service public auprès de leurs usagers. On pourrait alors s’interroger – à l’instar de la HALDE (délibération du 28 mars 2011) – sur l’extension aux structures privées des secteurs social, médico-social et de la petite enfance (crèches, maisons de retraite, hôpitaux et cliniques, centre d’accueil de jour, etc.) des obligations de neutralité laïque qui s’imposent aux structures publiques sociales équivalentes.

La question du règlement intérieur est posée dans le cadre d’une réflexion sur les limitations ou autorisations de l’expression religieuse dans l’entreprise. Le Code du travail détermine dans son article L. 1321-3, en vigueur depuis mai 2008 que «*le règlement intérieur ne peut contenir :*

- 1) *Des dispositions contraires aux lois et règlements ainsi qu’aux stipulations des conventions et accords collectifs de travail applicables dans l’entreprise ou l’établissement.*
- 2) *Des dispositions apportant aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives des restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché.*
- 3) *Des dispositions discriminant les salariés dans leur emploi ou leur travail, à capacité professionnelle égale, en raison de leur origine, de leur sexe, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur situation de famille ou*

de leur grosseur, de leurs caractéristiques génétiques, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales ou mutualistes, de leurs convictions religieuses, de leur apparence physique, de leur nom de famille ou en raison de leur état de santé ou de leur handicap.»

Il est donc admis que l'employeur ne peut inscrire dans son règlement intérieur d'interdiction générale et absolue quant à la tenue vestimentaire ou au port d'insignes religieux, de même qu'il ne peut interdire les discussions au cours desquelles les salariés expriment leurs opinions « même religieuses » pour paraphraser la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le Conseil d'État a ainsi censuré le règlement intérieur d'un employeur ayant stipulé l'interdiction de discussions à caractère politique et religieux dans l'entreprise (CE, 25 janvier 1989). Toutefois, l'employeur peut faire inscrire dans le règlement intérieur un rappel des limites à liberté d'expression reconnues par le droit, en l'occurrence les injures, les propos diffamatoires, les actes de prosélytisme, les actes de pression sur les autres salariés. Il peut s'appuyer ici sur des sources de droit comme, par exemple, un arrêt de la Cour de cassation affirmant que « *si le salarié jouit dans l'entreprise et en dehors de celle-ci, d'une liberté d'expression à laquelle il ne peut être apporté que des restrictions justifiées par la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché, il ne peut abuser de cette liberté en tenant des propos injurieux, diffamatoires ou excessifs* ».

De même la cour d'appel de Toulouse (juin 1997) a invoqué l'obligation de neutralité du salarié en estimant que « *constitue une faute grave par méconnaissance de l'obligation de neutralité, le prosélytisme reproché à un animateur d'un centre de loisir laïc qui avait lu la Bible et distribué des prospectus en faveur de sa religion aux enfants* ».

La doctrine considère, en outre, qu'il existe légitimement des limites à l'expression libre des convictions des salariés : « *Sûr qu'il est de ne pouvoir être sanctionné pour sa foi ou sa croyance, le salarié est néanmoins tenu, au sein de l'entreprise, à une certaine réserve. S'il n'est pas condamné au silence, s'il peut se faire reconnaître autour de lui pour ce qu'il est, encore faut-il que ses propos et son comportement ne causent pas un trouble. Responsable du climat de l'entreprise, l'employeur veille à éviter toute tension dans les rapports des salariés entre eux, et des salariés avec l'encadrement* »¹¹⁸. À ce titre, on peut relever la décision de la cour d'appel de Basse-Terre du 6 novembre 2006 qui a validé le licenciement d'un salarié qui faisait régulièrement « *des digressions ostentatoires orales sur la religion* ». L'employeur peut lui-même se voir sanctionné s'il soumet ses employés à une pression même insidieuse portant atteinte à leur liberté de conscience : la cour d'appel de Versailles a ainsi retenu, en mars 2001, la plainte de salariés qui devaient assister à des séminaires organisés par leur employeur et une association dirigée par l'épouse de ce dernier au cours desquels ils étaient l'objet de manipulation psychologique lors de sessions d'autoculpabilisation collective.

118. *Traité de droit français des religions*, (dir.) F. Messner, P.-H. Prêlot et J. M. Woehring, Paris, Litec, 2003.

En revanche, l'employeur peut inscrire, dans le règlement intérieur, deux types de restriction de l'expression religieuse. Ces restrictions doivent toujours être motivées dans le cadre des intérêts de l'entreprise et pas au nom de considérations générales plus ou moins abstraites.

D'une part, il peut légitimement invoquer les impératifs de sécurité, d'hygiène et de santé. C'est par exemple le cas d'un port de signe religieux incompatible avec un équipement de protection individuelle ou en cas d'aggravation des risques du fait du port de ce signe.

L'article 9-2 de la Convention européenne des droits de l'homme retient explicitement des impératifs de sécurité ou de santé comme restrictions légitimes au droit de manifester ses convictions ou opinions.

D'autre part, il peut invoquer la nature de la tâche à accomplir par le salarié telle que définie par le contrat de travail. Un salarié ne peut alléguer d'obligations religieuses pour se soustraire à ses obligations de travail telles que stipulées par son contrat de travail signé de bonne foi. La jurisprudence du *Boucher de Mayotte* (arrêt de la Cour de cassation, mars 1998) est claire sur ce point : un salarié boucher de confession islamique demandait, après deux ans de travail, de ne plus avoir à traiter de viande de porc ; l'employeur refuse ; le salarié cesse son travail et invoque un licenciement sans cause réelle et sérieuse, mais le juge estime que « *l'employeur ne commet aucune faute en demandant au salarié d'exécuter la tâche pour laquelle il a été embauché* ». Ainsi, il n'est pas reconnu par le juge que l'employeur doit modifier la définition des tâches pour satisfaire aux obligations religieuses du salarié. Cela vaut bien entendu pour les situations de refus de mixité invoqué par certains salarié(e)s refusant de côtoyer des collègues du sexe opposé.

Concernant le port ostentatoire de signes religieux, on pourra considérer qu'il est incompatible avec un emploi en contact avec la clientèle, le salarié étant représentatif de l'image de marque de l'entreprise. On peut également citer l'arrêt dit *Du bermuda* de mai 2003 par lequel la Cour de cassation a donné raison à l'employeur qui avait plusieurs fois mis en garde son salarié sur l'inconvenance de sa tenue, au regard du « respect des usagers ». En dépit de plusieurs avertissements, le salarié a fait preuve d'une certaine mauvaise volonté voire cherché à provoquer l'employeur en refusant obstinément de modifier sa tenue vestimentaire. Il a donc été licencié pour faute, ce que la Cour de cassation a considéré comme une sanction légale. On retrouve cette même idée dans un arrêt de la cour d'appel de Metz (mars 2009) où la salariée, vendeuse dans un magasin de prêt-à-porter, refusait obstinément de porter les vêtements de la marque du magasin dans lequel elle travaillait, elle a ainsi vu son licenciement approuvé par la cour d'appel. Le juge français a évoqué au cours de plusieurs affaires la relation avec la clientèle pour justifier la restriction du port du foulard par des femmes musulmanes. Ainsi, la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion (1997) a admis le licenciement pour cause réelle et sérieuse d'une salariée de confession islamique qui refusait d'adopter la tenue conforme à *l'image de marque* de l'entreprise.

La Cour de cassation a également rappelé à de nombreuses reprises que le salarié ne pouvait se soustraire à l'application de dispositions

impératives telles que la visite médicale. Est ainsi reconnue l'incompatibilité des obligations religieuses du salarié avec les dispositions légales et réglementaires. Ce point est important s'agissant des pressions subies par des employeurs de la part de salariés invoquant leurs obligations religieuses.

S'agissant des restrictions apportées par l'employeur à la liberté d'expression religieuse de ses salariés, notamment sur la question du contact avec la clientèle qui induirait des limitations de la liberté d'expression du salarié, il faut souligner qu'en cas de litige c'est le juge qui validera ou non la restriction opérée. L'employeur devra justifier la pertinence et la proportionnalité de sa décision en la faisant reposer sur des faits objectifs qui ne seraient pas liés à des considérations extérieures aux intérêts de l'entreprise.

Cela vaut pour les restrictions de la liberté vestimentaire mais également les refus d'autorisation d'absence ou de modification de l'emploi du temps pour motif religieux qui doivent être motivés à raison des obligations des salariés quant à l'organisation et au bon fonctionnement de l'entreprise.

Par exemple, un employeur refusant d'accorder la journée continue à des salariés afin qu'ils finissent plus tôt durant le mois de Ramadan n'est pas en tort au regard de la législation du travail qui n'autorise pas l'employeur à faire travailler un salarié plus de 6 heures sans pause. Enfin, au sein de certaines entreprises, il arrive que des salariés soit après avoir demandé l'accord de l'employeur, soit de façon cachée, exercent leur culte dans les locaux de l'entreprise (prière individuelle voire collective). Cette pratique interroge, selon nous, assez profondément la forme que l'employeur peut donner à la prise en compte de la liberté de croyance de certains salariés. En effet, les limites de cette liberté ne sont-elles pas, ici, largement franchies ?

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Commission ont rejeté des requêtes de plaignants estimant que leur travail entravait leurs pratiques religieuses: un instituteur musulman au Royaume-Uni qui désirait un aménagement de son emploi du temps pour prier le vendredi (12 mars 1981) ou un cheminot finlandais membre de l'Église adventiste du 7^e jour qui avait quitté son poste sans autorisation un vendredi avant le coucher du soleil (3 décembre 1996). En outre, la Cour a considéré légitime qu'un employeur exige une justification de la part du salarié qui demande une absence pour motif religieux (CEDH 13 avril 2006).

On rappellera utilement qu'en février 2008, Jean Glavany en sa qualité de député a déposé une proposition de loi pour que « *dans les entreprises, après négociation entre les partenaires sociaux, les chefs d'entreprise puissent réglementer les tenues vestimentaires et le port de signes religieux pour des impératifs tenant à la sécurité, aux contacts avec la clientèle, à la paix sociale à l'intérieur de l'entreprise* ».

Il est clair que le droit français a pris en compte, au cours des deux dernières décennies, le développement des problématiques liées à l'expression et aux pratiques religieuses dans l'entreprise. La jurisprudence exprime cette conscience de l'impact des pratiques religieuses sur l'organisation économique de l'entreprise ainsi que sur l'environnement de travail

des équipes. Impact tant « technique » que « relationnel » comme le résume justement François Gaudu.

Les salariés des entreprises privées ne sont actuellement pas soumis aux mêmes exigences de stricte neutralité laïque que les agents du service public. Néanmoins, il apparaît que, sur le lieu de travail, la réserve en matière religieuse est préférable à l'expression revendicative d'une identité religieuse qui s'accompagne en général de demandes dérogatoires mal perçues par la majorité des salariés, en regard de l'égalité de traitement et du vivre ensemble.

En cela, le droit reconnaît, de façon plus ou moins nette, que les besoins économiques et de sécurité de l'entreprise ne sont pas les seuls motifs justifiant la restriction de l'expression religieuse du salarié. « L'effet collectif » qu'engendre le fait religieux dans les entreprises en termes de paix sociale interne et de respect du cadre de neutralité attendu par la majorité des salariés, au titre du traitement impartial de chacun, est aussi une exigence à prendre en considération.

Recommandations du Haut Conseil à l'intégration

Affirmant que la liberté de conscience, incluant bien entendu la liberté religieuse, ne doit pas être confondue avec la liberté d'expression religieuse qui, elle, ne saurait être absolue, le Haut Conseil insiste pour que l'on donne pleinement au principe de laïcité la valeur constitutionnelle qui est la sienne. C'est elle, la laïcité, socle essentiel de notre République, qui doit être considérée comme ayant valeur générale. Elle n'est pas une opinion parmi d'autres.

Face à des revendications croissantes qui révèlent la difficulté de conciliation entre certaines demandes d'expression religieuse et le cadre de l'entreprise, le Haut Conseil avait déjà préconisé dans son avis de mars 2010 sur L'expression religieuse dans les espaces publics de la République¹¹⁹, de reprendre et élargir la proposition du 11 décembre 2003 de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République présidée par Bernard Stasi. Ainsi le Haut Conseil proposait-il la recommandation suivante : « *Insérer dans le code du travail un article pour que les entreprises puissent intégrer dans leur règlement intérieur des dispositions relatives aux tenues vestimentaires, au port de signes religieux et aux pratiques religieuses dans l'entreprise (prières, restauration collective...) au nom d'impératifs tenant à la sécurité, au contact avec la clientèle ou la paix sociale interne* ».

Pour nous guider, le droit d'abord. Ainsi que nous pensons l'avoir démontré précédemment, le droit du travail permet déjà à l'employeur de répondre par la négative à certaines demandes individuelles ou collectives fondées sur une appartenance religieuse.

119. Secteurs de la politique de la ville, de la médiation sociale, de l'insertion professionnelle, etc.

Le souci de préserver la paix sociale, de continuer à garantir, pour tous, la liberté de conscience, l'égalité de traitement et la non-discrimination dans l'entreprise, doit nous conduire à privilégier les principes de respect mutuel et de discrétion, de neutralité et d'impartialité. C'est manifestement ce qu'a souhaité la HALDE qui, sous l'impulsion de son dernier président Éric Molinié, et après l'organisation de nombreuses et fructueuses concertations – y compris avec le Haut Conseil – a revu sa délibération¹²⁰ concernant l'affaire de la crèche Baby Loup.

Ce n'est donc pas dans son seul aspect juridique que la situation a été reconsidérée par la HALDE, mais aussi dans une optique de sérénité, humainement compréhensible et hautement souhaitable, sous l'angle du respect de la liberté de conscience et de la non-imposition d'un affichage religieux à des enfants aux prémices de leur formation.

Dans la même optique, plusieurs responsables politiques ou associatifs – tel Manuel Valls, député-maire d'Évry – ont souhaité, ces derniers mois, voir le principe de laïcité étendu à l'ensemble des structures privées où se trouvent des enfants.

Répondre aux difficultés provoquées par différentes revendications d'expression religieuse au sein de l'entreprise implique la mise en œuvre d'un dispositif à la fois législatif et réglementaire. Ce dispositif concerne autant un cadre général que des secteurs particuliers, compte tenu de l'objet de certaines entreprises.

Au plan législatif

Le Haut Conseil à l'intégration propose de s'inscrire dans la voie indiquée dans le 10^e point de la « Résolution sur l'attachement au respect des principes de laïcité » adoptée le 31 mai 2011, à l'Assemblée nationale, qui « estime souhaitable que, dans les entreprises, puisse être imposée une certaine neutralité en matière religieuse, et notamment, lorsque cela est nécessaire, un encadrement des pratiques et tenues susceptibles de nuire à un vivre ensemble harmonieux¹²¹. »

Le Haut Conseil à l'intégration propose que soit inséré dans le Code du travail un article autorisant les entreprises à **intégrer dans leur règlement intérieur des dispositions relatives aux tenues vestimentaires, au port de signes religieux et aux pratiques religieuses dans l'entreprise (prières, restauration collective...) au nom d'impératifs tenant à la sécurité, au contact avec la clientèle ou la paix sociale interne.**

Un autre article promouvant la neutralité religieuse dans l'entreprise pourrait également trouver place dans les règlements intérieurs : **pour respecter les convictions personnelles de tous, le libre arbitre de chacun, le droit**

120. Cf. la nouvelle délibération n° 2011-67 du 28 mars 2011.

121. Extrait de la résolution n° 3397 adoptée à l'Assemblée nationale, le 31 mai 2011, sur proposition du groupe parlementaire UMP, portant sur « L'attachement au respect des principes de laïcité, fondement du pacte républicain, et de liberté religieuse ».

de croire ou de ne pas croire, les principes de neutralité et d'impartialité sont les mieux à même, en assurant un traitement égal de chacun, de favoriser la qualité du lien social dans l'entreprise et, de prévenir tout salarier quant au risque de discrimination. Ces principes permettent aussi de préserver l'entreprise du risque de litige sur fond de revendication religieuse. Les principes de neutralité et d'impartialité sont donc favorables au bon fonctionnement de l'entreprise. L'absence de manifestations de l'expression religieuse, qu'il s'agisse de pratiques ou de signes ostensibles, est donc fortement recommandée.

C'est ainsi, en effet, que peuvent être assurées la sérénité et la qualité des relations de travail, conditions de l'unité d'action des équipes qui favorise le « travailler et vivre ensemble » dans l'entreprise.

Dans le domaine particulier de la prise en charge de la petite enfance, qu'il s'agisse du secteur associatif ou de l'entreprise, le Haut Conseil à l'intégration, soucieux du droit des enfants et de leur liberté de conscience en formation, propose de prévenir les situations où ceux-ci ne seraient pas respectés. Dans le droit fil de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)¹²², et de l'article 371-1 du Code civil qui définit l'autorité parentale¹²³, le Haut Conseil à l'intégration propose d'affirmer clairement que l'enfant a droit à la neutralité et à l'impartialité. Par voie de conséquence, **les personnels des établissements privés associatifs ou d'entreprises qui prennent en charge des enfants, sur un mode collectif, dans des crèches ou haltes garderies ou, pour les enfants en situation de handicap, dans des établissements spécialisés du secteur privé – hors les structures présentant un caractère propre d'inspiration confessionnelle – se doivent d'appliquer les règles de neutralité et d'impartialité.** Elles sont en effet les seules à pouvoir satisfaire au respect des convictions différentes des enfants et de leurs parents, à l'égale considération de tous.

De façon plus générale, le Haut Conseil à l'intégration défend que **le principe de laïcité régissant les services publics doit être étendu aux structures privées des secteurs social, médico-social, ou de la petite enfance, chargées d'une mission de service public ou d'intérêt général, hors le cas des aumôneries et des structures présentant un caractère propre d'inspiration confessionnelle.**

– Dans le secteur, en plein développement, des prestations de services liées pour l'essentiel au maintien à domicile des personnes âgées

122. Article 141 de la CIDE: « Les États parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion. 2) Les États parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités. »

123. Article 371-1 du Code civil: « L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité. »

dépendantes¹²⁴, ainsi que dans les établissements privés qui les prennent collectivement en charge, le Haut Conseil à l'intégration propose que le personnel encadrant respecte également les principes de neutralité et de discrétion.

Ainsi, en conséquence de la loi¹²⁵ qui définit le droit fondamental de l'utilisateur au respect de sa personne, de ses convictions et de sa vie privée, tout service rendu dans le cadre d'une mission de service auprès de celui-ci implique un devoir de neutralité de la part des personnels. Tout affichage manifestant ostensiblement une appartenance religieuse doit être proscrit, hors le cas, s'entend, des aumôneries et des structures présentant un caractère propre d'inspiration confessionnelle.

On ne peut respecter les convictions de tous que par la neutralité dans le cadre des prises en charge institutionnelles ou dans les accompagnements plus individuels qui ont lieu au domicile privé de l'utilisateur.

Ainsi, concernant les entreprises non-marchandes, particulièrement les associations d'aide à la personne, les entreprises sociales de service, la neutralité dans l'accompagnement des usagers s'inscrit ainsi dans le strict respect des droits de ces derniers.

Au plan réglementaire

Le Haut Conseil à l'intégration souhaite que l'initiative, prise par un certain nombre d'entreprises, d'institution d'un code de déontologie et de conduites professionnelles dans l'entreprise, puisse être diffusée et étendue afin, comme le dit un de ces codes, « *d'encourager le travail en équipe, la diversité, l'intégration et la confiance [...] dans le respect des lois garantissant la laïcité des lieux tant publics que privés* ».

Un important effort de formation

Tant du côté des directions des ressources humaines que des représentants des organisations syndicales et patronales, dans les différentes instances existantes, un effort de formation sur les pratiques de laïcité nous semble indispensable afin que ce principe apparaisse pour ce qu'il est : une condition d'un vivre ensemble harmonieux, respectueux de la liberté de conscience de chacun.

124. On parle à ce sujet de « cinquième risque » qui se définit comme le risque de perte d'autonomie due à l'âge ou de dépendance qui en résulte.

125. Loi 2002-02 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Annexes du présent avis

Annexe A: membres du groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité auprès du HCI

Pour élaborer le présent avis, ce groupe de travail s'est réuni et a procédé à des auditions les 14 décembre 2010, 10 février, 17 mars, 18 mai, 9 et 28 juin 2011.

Élus

Françoise Hostalier, Députée du Nord, UMP

Manuel Valls, Député-maire d'Évry, PS¹²⁶

Personnalités qualifiées

Guy Arcizet, Grand maître du Grand Orient de France

Thierry Asselin-Hamon, proviseur-adjoint lycée polyvalent, Stains (93);
président du « Cercle Condorcet 93 »

Jean-Louis Auduc, directeur des études à l'IUFM-université Paris Est Créteil

Élisabeth Badinter, philosophe

Ghaleb Bencheikh, essayiste, présentateur de l'émission *Islam* sur France 2

Abdenmour Bidar, philosophe, membre du comité de rédaction de la revue
Esprit

Guylain Chevrier, enseignant en histoire, formateur en travail social

Yolène Dilas-Rocherieux, maître de conférences en sociologie politique,
université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Sophie Ferhadjian, professeur d'histoire-géographie en collège, Clamart (92)

Patrick Gonthier, secrétaire général de l'UNSA-éducation

Sihem Habchi, présidente de l'association Ni putes, ni soumises

Gaston Kelman, écrivain

Patrick Kessel, président du Comité Laïcité-République

Catherine Kintzler, philosophe

Guy Konopnicki, journaliste, essayiste

Frédérique de la Morena, maître de conférences en droit public, université
Toulouse 1-Capitole

126. Manuel Valls n'a pu participer aux réunions du groupe relatives au présent avis.

Haut Conseil à l'intégration

Caroline Bray, chargée de mission

Barbara Lefebvre, chargée de mission

Gaye Petek, chargée de mission

Alain Seksig, inspecteur de l'Éducation nationale

Claire Sérero, chargée de mission

Malika Sorel, essayiste

Jacques Toubon, ancien ministre, président du conseil d'orientation de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration

Annexe B: liste des personnes auditionnées

Alain Dalencourt, président du conseil des prud'hommes de Mantes-la-Jolie (78)

Marc Dubourdiou, secrétaire général de la HALDE

Gilles Fernandes, contrôleur du travail

François Gaudu, professeur agrégé à l'école du droit de la Sorbonne (Paris I)

Anne Lamour, consultante au sein d'un cabinet de conseil aux entreprises

Anne Piot, contrôleur du travail

Jamel Oubechou, directeur de la promotion de l'égalité, à la HALDE

Jean-Pierre Vailhe, directeur des ressources humaines d'un grand groupe, membre de la Commission sociale du Groupement des professions de service (GPS-MEDEF)

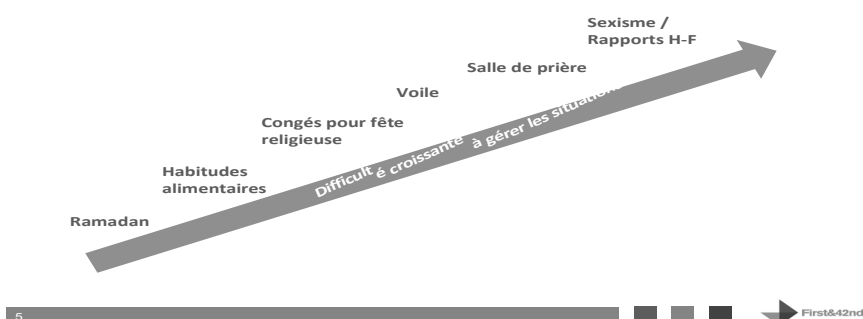
Mickaël Weiss, conseiller technique au cabinet du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé

Brigitte Zago-Koch, Direction générale du travail

Nous avons auditionné le professeur François Gaudu le 18 mai 2011. Nous avons prévu de nous revoir. La vie en a malheureusement décidé autrement. En effet, François Gaudu est décédé quelques mois plus tard d'un cancer. À l'instar de ses collègues et de ses étudiants unanimes qui, au cours d'un hommage solennel à la Sorbonne le 29 mai 2012, ont loué ses qualités intellectuelles, sa capacité de travail et la force de son engagement pour l'université et la recherche, nous avons été bouleversé par cette disparition et tenons ici à lui rendre hommage.

Annexe C: schéma extrait de l'enquête du cabinet d'études First and 42nd¹²⁷

Les cas qui posent problème



Annexe D: extrait du code de déontologie du groupe Reed Elsevier

Code de déontologie et de conduite professionnelle

Respect de nos collègues.

Pratiques équitables en matière d'emploi.

Nous sommes favorables à la diversité et à l'intégration. Nous interdisons le harcèlement et la discrimination, et nous nous engageons à traiter les employés de façon équitable et exempte de danger.

Nous nous engageons à développer des lieux de travail qui encouragent le travail en équipe, la diversité, l'intégration et la confiance. Nos politiques et pratiques en matière de conditions de travail et d'emploi sont conformes aux principes du Pacte mondial des Nations Unies sur les pratiques de travail équitables et non discriminatoires, et elles ont été conçues pour en assurer le respect. Si vous avez des questions sur les lois ou nos directives régissant les relations de travail et les conditions d'emploi, veuillez contacter un représentant des ressources humaines ou un juriste de la société.

127. Schéma extrait d'une étude réalisée par Anne Lamour : « Entreprise et religion : état des lieux, problématiques et acteurs ». Le Haut Conseil tient à la remercier, ainsi que le cabinet First & 42nd pour l'avoir aimablement autorisé à le reproduire ici.

Discrimination

Nous sommes un employeur offrant l'égalité des chances aux membres de son personnel, comme l'indique la déclaration de Reed Elsevier sur la diversité et l'intégration. Nous nous engageons à traiter tous les employés et candidats à l'emploi avec respect et dignité, et nous interdisons la discrimination. Nous recrutons, assurons la promotion, gérons le développement, sanctionnons et assurons des conditions d'emploi sans tenir compte de la race, de la couleur de la peau, de la religion, de l'origine nationale, du sexe, de l'orientation sexuelle, du statut matrimonial, de l'âge, des invalidités ou de toute autre appartenance à une catégorie protégée par la loi. Ceci inclut le fait de donner à tous des conditions de travail raisonnablement adaptées aux handicaps, mais aussi aux croyances ou pratiques religieuses de nos employés, dans le respect des lois garantissant la laïcité des lieux tant publics que privés.

Harcèlement

Nous ne tolérerons aucune forme de harcèlement. Entre autres types de harcèlement, nous interdisons le harcèlement sexuel et les harcèlements de tous types sur la base de l'une des caractéristiques protégées qui ont été mentionnées plus haut. Un harcèlement peut consister en un quelconque comportement verbal, physique ou visuel dont le but ou l'effet est de créer un environnement insultant, hostile ou intimidant. En particulier, le harcèlement sexuel peut inclure des avances, des demandes de faveurs sexuelles, des contacts physiques non sollicités ou des suggestions sexuelles répétées et non désirées. Citons parmi les autres conduites interdites: les plaisanteries ou insultes à caractère racial, ethnique, religieux ou sexuel, ou basées sur l'âge; la distribution ou l'affichage d'images ou de caricatures insultantes; et l'utilisation de la messagerie vocale, d'e-mails ou d'autres dispositifs électroniques pour communiquer des informations à caractère désobligeant ou discriminatoire. De tels comportements sont interdits par Reed Elsevier.

Conditions de travail

Dans chaque pays où nous sommes présents, nous respectons les lois applicables régissant les conditions de travail et l'emploi. Nous respectons votre droit à la liberté d'association et de représentation par le biais de syndicats, de comités d'entreprise, de délégations du personnel, ou de tout autre comité ou conseil approprié.

Annexe E: Entretien avec le président du Haut Conseil à l'intégration

L'avis « De la neutralité religieuse dans l'entreprise » a suscité un certain nombre de sollicitations médiatiques. Voici la retranscription d'un entretien du président du Haut Conseil à l'intégration, Patrick Gaubert, paru dans le magazine *Direction* [s] n° 90 de novembre 2011.

Quelles sont les missions du Haut Conseil à l'intégration (HCI) que vous présidez depuis 2008 ?

Patrick Gaubert: le Haut Conseil à l'intégration (HCI) a été créé en décembre 1989. Rattachés à Matignon, nous rendons des avis sur l'ensemble des sujets concernant l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration, que ce soit en matière d'emploi, d'accès au logement, à l'éducation ou à la santé. Le HCI est en quelque sorte un laboratoire d'idées et de propositions.

Depuis avril 2010 une nouvelle mission nous a été officiellement confiée par le Président de la République: le suivi des questions liées à l'application du principe de laïcité. Auparavant déjà, nous avons eu l'occasion de traiter de ce sujet, en élaborant une charte de la laïcité dans les services publics, ayant fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre en 2007 ou encore en 2000 en rendant un avis sur «l'Islam et la République». Plus récemment, notre avis de mars 2010 est consacré à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République.

Quelle conception de la laïcité portez-vous et quel est le lien avec celui d'intégration?

Patrick Gaubert: le Haut Conseil a toujours considéré la question de l'intégration comme intrinsèquement liée à la laïcité. Ce principe constitutionnel, qui préside à l'élaboration de toutes les lois, est la clé de voûte de notre République. Ce n'est pas une option spirituelle, mais un principe d'organisation de la société qui vise la cohésion sociale, par-delà les différences des individus qui la composent. En outre, la laïcité permet de garantir la liberté de culte. Si elle est un principe d'organisation du «vivre ensemble», qui permet de faire société, l'intégration relève de la création des conditions d'une solidarité plus étroite entre les membres de la même société.

Aujourd'hui, la laïcité fait à nouveau l'objet de vifs débats...

Patrick Gaubert: elle fut déjà l'objet de grandes querelles et d'âpres combats jusqu'à l'adoption de la loi de 1905! En instaurant la séparation des Églises et de l'État, celle-ci a mis fin à la confusion des genres ainsi qu'aux controverses. En 1989, alors qu'on croyait les querelles de 1905 derrière nous, nous nous sommes retrouvés confrontés à une situation inédite: l'affaire du foulard à l'école. Des jeunes filles revendiquaient le port du voile comme un signe d'appartenance religieuse. Cet événement a suscité une nouvelle querelle de la laïcité en France. À la différence qu'elle a traversé le camp... laïque. Dès ce moment, nous avons assisté à des errements importants du fait de l'application très disparate de ce principe constitutionnel sur le terrain.

Votre dernier avis s'intéresse à l'expression religieuse et à la laïcité dans le monde du travail. Pourquoi?

Patrick Gaubert: longtemps, les débats ont été focalisés sur le respect de la laïcité dans les services publics, spécialement à l'école où il s'agissait de protéger la liberté de conscience des enfants. Mais ces questions se retrouvent de plus en plus dans le monde du travail, où les phénomènes de revendication d'expression de l'appartenance religieuse ont progressé. Port de vêtements comme le voile ou la kippa, demande d'horaires aménagés, de repas spécifiques... Depuis quelques années, les employeurs se retrouvent

de plus en plus face à des demandes, certaines pouvant finir par entraver le fonctionnement des entreprises et inscrire une dimension communautaire dans la gestion. Pour les employeurs, il devient donc parfois compliqué de concilier égalité de traitement et liberté d'expression religieuse, diversité et non discrimination.

Quelles sont les réponses que peuvent apporter les employeurs?

Patrick Gaubert : en l'absence de consensus et de loi claire sur le sujet, les employeurs sont seuls juges face à certaines exigences. En général, les demandes de congés pour fêtes sont facilement réglées, comme celles d'aménagement d'horaire. Il en va différemment des demandes de port de signes religieux, d'aménagement de lieux de prière et plus encore de l'inscription de rapports hommes-femmes instituant le sexisme entre salariés.

Mais l'employeur n'a pas à connaître la religion de ses salariés! Toute pratique qui viserait à identifier les employés en fonction de leur confession serait d'ailleurs condamnée par la loi. Ils sont donc dans une situation paradoxale, face à des revendications qui, si elles ne sont pas prises en compte, peuvent donner lieu à des plaintes pour discrimination. Par exemple, une crèche associative – la crèche Baby Loup de Chanteloup-les-Vignes (78)¹²⁸ – a été assignée aux prud'hommes par une employée à qui la direction avait demandé de retirer son voile. Saisie, l'ex Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) avait, dans un premier temps, donné raison à l'employée. Par la suite, les points de vue de nos deux institutions se sont rapprochés.

Que recommande alors le HCI?

Patrick Gaubert : la liberté de conscience, absolue, ne saurait être confondue avec la liberté d'expression religieuse qui, elle, ne l'est pas. Les salariés ne sont pas soumis aux mêmes exigences de neutralité que les agents du secteur public. Néanmoins il nous apparaît que sur le lieu de travail, la réserve en la matière est préférable. Car toute expression revendicative s'accompagne en général de demandes dérogatoires, mal perçues par la majorité des professionnels au regard du respect du principe d'égalité de traitement et donc sources de ressentiment ou de surenchère. Nous préconisons donc, dans le droit fil des travaux de la Commission Stasi en 2004, d'insérer dans le Code du travail un article permettant aux employeurs de prévoir dans le règlement intérieur des dispositions relatives aux tenues vestimentaires, au port de signes religieux et aux pratiques religieuses au nom d'impératifs tenants à la sécurité, au contact avec clientèle mais aussi à la paix sociale interne.

Quid du secteur social et médico-social?

Patrick Gaubert : Nous nous inscrivons en totale continuité avec la recommandation de la HALDE de mars 2011. La loi du 2 janvier 2002 défend le droit fondamental des usagers au respect de leur personne, de leurs

128. Cf. l'arrêt n° 619 de la 11^e Chambre de la cour d'appel de Versailles, du 27 octobre 2011, en annexe 10.

convictions et de leur vie privée. Ainsi, tout service rendu dans le cadre d'une mission de service public ou d'intérêt général auprès de celui-ci implique un devoir de neutralité et d'impartialité de la part des personnels. Aussi préconisons-nous l'extension du principe de laïcité aux structures privées des secteurs social et médico-social, qu'il s'agisse des lieux collectifs d'hébergement ou de l'aide à domicile. Cette proposition fait présentement l'objet d'une étude interministérielle ; au gouvernement d'en décider.

Quel est votre programme des prochains mois ?

Patrick Gaubert : les 8 et 9 décembre prochains, nous organisons au Conservatoire des arts et métiers (CNAM) un séminaire de réflexion sur les acteurs du service public et la laïcité. Ce séminaire, qui accueillera quelque 200 professionnels d'Île-de-France, est la première étape d'un vaste plan de formation des cadres des trois fonctions publiques. Nous travaillons également sur un rapport pour début 2012 concernant le rôle des associations œuvrant dans le champ de la lutte contre les discriminations et de l'intégration. Nous voulons savoir quels sont les besoins et les moyens de ces organisations qui vont souvent là où l'État ne va plus. La mission a commencé il y a sept mois, nous avons rencontré des dizaines d'associations. Nous allons poursuivre nos échanges avec les acteurs institutionnels. Enfin, au printemps 2012 nous devrions élaborer un avis sur l'intégration par l'emploi des personnes immigrées.

Laïcité dans l'enseignement supérieur

Plusieurs séances de travail alimentées d'audition ont été consacrées à ce thème, dont l'étude sera poursuivie afin d'aboutir à des recommandations fin 2012.

En effet, si l'enseignement supérieur échappe au champ d'application de la loi du 15 mars 2004, des atteintes franches ou insidieuses au principe de laïcité s'y manifestent et méritent qu'on réfléchisse aux réponses à y apporter – ainsi que la Conférence des présidents d'université (CPU) essaie elle-même d'y contribuer par la diffusion de son guide *Laïcité et enseignement supérieur*.

Au demeurant, le principal argument invoqué pour justifier la non-application de loi du 15 mars 2004 dans l'enseignement supérieur est qu'on y accueille, en qualité d'étudiants, des personnes majeures – ou, plutôt, nous disent les textes, des personnes « adultes ».

Outre que cette dernière notion peut paraître des plus subjectives, il convient de reconnaître que la qualité de « majeur » s'applique également aux étudiants des classes préparatoires aux grandes écoles et à nombre de lycéens qui sont, eux, soumis à la loi du 15 mars 2004.

Actions de formation

Séminaire de formation sur la laïcité au Conservatoire nationale des arts et métiers (CNAM)

La réflexion et la formation des personnels des fonctions publiques de l'État, hospitalière et territoriale à la philosophie et aux modalités concrètes d'application du principe de laïcité est, à n'en pas douter, une question essentielle aujourd'hui.

Au fil des quelque vingt dernières années, en effet, et sur fond de débat souvent conflictuel, les fonctionnaires ont été confrontés à des situations inédites de contestation du principe de laïcité. Trop de confusion encore, entoure la définition de cette valeur fondamentale de notre République et, par voie de conséquence, de ses modalités d'application concrètes. Cette question semble enfin insuffisamment abordée dans le cadre des actions de formation.

Aussi, en préfiguration du vaste plan de formation qu'il appelle sur ce point de ses vœux et du développement d'une pédagogie de la laïcité, le Haut Conseil à l'intégration a-t-il organisé, les 8 et 9 décembre 2011, avec le concours de plusieurs ministères¹²⁹, un séminaire de réflexion, destiné principalement à des cadres des différentes fonctions publiques. Ce séminaire s'est déroulé à Paris, au Conservatoire national des arts et métiers. Il a notamment accueilli des délégués des préfets à la laïcité ainsi qu'une centaine de responsables franciliens de l'Éducation nationale, de la Santé ou encore du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ainsi que des représentants du monde associatif.

Les actes de ce colloque *Laïcité dans la fonction publique, de la définition du principe à son application pratique* ont été publiés en mai 2012 dans la collection « Débats » à La Documentation française. Les deux interventions ci-dessous y figurent.

129. Cf. la Composition du groupe de travail des responsables des secteurs de formation des principaux ministères concernées, du Centre national de la fonction publique territoriale et de la Ligue de l'enseignement en annexe 5.

Intervention de Patrick Gaubert, président du Haut Conseil à l'intégration

Monsieur l'administrateur général du Conservatoire des arts et métiers, qui nous faites l'amitié de nous accueillir et de nous épauler pour ces deux jours de séminaire, Monsieur le directeur général de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale, Mesdames et Messieurs les représentants des ministères de l'Éducation nationale de la Jeunesse et de la Vie associative, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, du Travail, de l'Emploi et de la Santé, de l'Intérieur et de la Défense, Mesdames et Messieurs les représentants du Centre national de la fonction publique territoriale et de la Ligue de l'enseignement, Mesdames et Messieurs, chacune et chacun en vos qualités et fonctions, je suis particulièrement heureux d'ouvrir, aux côtés de Christian Forestier et de Jean-Michel Blanquer, ce séminaire de réflexion consacré à la laïcité.

Trois raisons essentielles ont conduit le HCI à prendre l'initiative d'organiser ce séminaire :

– La première raison est constitutive. Le HCI a été créé en 1989 par le Premier ministre d'alors, Michel Rocard, à la suite de la première affaire du voile au collège Gabriel-Havez de Creil. C'est dire que la problématique de la laïcité, son sens, ses modalités d'application, son explicitation et sa diffusion, a clairement présidé à la création du Haut Conseil. La laïcité est précisément l'un des outils essentiels de l'intégration de tous à la République.

Ainsi, le Haut Conseil s'est penché dès 1995 sur le lien entre les religions et la République. En 2000, il publie un rapport sur la question de l'islam dans la République. En 2007, il a élaboré une charte de la laïcité dans les services publics. Benoît Normand, secrétaire général du Haut Conseil à l'intégration est l'un de ses principaux artisans. Il reviendra plus précisément dessus dans son intervention. En 2009, un rapport du Haut Conseil insistait sur la nécessité de faire connaître et partager les valeurs de la République, au premier rang desquelles, la laïcité.

Ensuite, en mars 2010, à la suite de nombreuses et fructueuses consultations, le Haut Conseil présentait au Premier ministre douze recommandations relatives à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République.

L'une de ces recommandations concernait les manifestations religieuses susceptibles de se dérouler sur la voie publique, ou pour le dire plus simplement, les prières de rue. Les membres du Haut Conseil rappelaient notamment que les maires disposent à cet égard d'un pouvoir d'autorisation ou d'interdiction pour des motifs d'ordre public tenant à la sécurité, la tranquillité, la salubrité et la dignité humaine.

Je dois à la vérité de dire ici que nous aurions préféré que cette recommandation, de bon sens, fût prise en compte par l'ensemble de nos élus républicains plutôt qu'instrumentalisée par les extrêmes. La laïcité est un principe de concorde civile. Y contrevenir entretient la discorde.

Une autre de ces recommandations intéressait la situation des collaborateurs occasionnels du service public au regard du principe de laïcité. Malgré une avancée récente, leur situation n'est toujours pas réglée à ma connaissance. Les parents d'élèves participant à l'encadrement d'activités et de sorties scolaires sont-ils tenus ou non de respecter le principe de neutralité ? Au Haut Conseil, nous l'avons dit et écrit à de nombreuses reprises : nous pensons que oui.

Sous prétexte qu'elle ne concerne qu'une minorité de personnes, d'aucuns considèrent cette question comme mineure. Or, d'une part, chacun sait l'importance des détails. « *Qui veut faire de grandes choses doit profondément penser aux détails* » disait Paul Valéry. D'autre part, ce type d'argument s'entendait déjà en 1989 lors la première affaire de voiles. L'histoire devrait tout de même servir de leçon !

Sur ce point, nous savons et apprécions la convergence des vues entre le ministère de l'Éducation nationale et le Haut Conseil à l'intégration. De même, le Haut Conseil se félicite du jugement rendu, le 22 novembre 2011, par le tribunal administratif de Montreuil, reconnaissant que le principe de neutralité du service public de l'éducation s'applique aux parents volontaires qui participent à l'encadrement des sorties scolaires.

Cependant, il est plus que temps, je le dis avec force, de soutenir les directeurs et les professeurs, de ne pas les laisser, seuls, affronter des situations conflictuelles avec comme principale recommandation, de « tenir compte du contexte local ». Cette question, qui n'est pas nouvelle, doit être réglée dans la clarté et en toute responsabilité.

– La seconde raison de l'organisation de ce séminaire par le Haut Conseil à l'intégration est conjoncturelle. Voici un an, le Président de la République nous a confié « une mission de réflexion approfondie sur la laïcité, question essentielle pour la cohésion sociale ».

Pour mener à bien cette mission, le Haut Conseil a installé à ses côtés un groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité composé d'une vingtaine de personnalités, d'horizons professionnels, philosophiques et politiques divers, mais toutes connues pour leur engagement au service de cette valeur fondamentale de notre République. Travaillent ainsi avec nous aussi bien Elisabeth Badinter que Jacques Toubon et bien d'autres, philosophes, professeurs, chefs d'entreprise, syndicalistes, historiens, journalistes ou

militants associatifs. La composition du groupe est publique et figure dans le dossier remis aux participants à ce séminaire. Plusieurs des membres de ce groupe de réflexion interviendront au cours de ces deux journées et je les remercie tout particulièrement pour leur participation et le remarquable travail déjà accompli.

Ensemble, nous avons rendu un avis au Premier ministre au mois de septembre sur « L'expression religieuse et la laïcité dans l'entreprise », fruit d'une réflexion collective et de nombreuses auditions. Cet avis est public et consultable sur le site du Haut Conseil à l'intégration.

Il faut souligner que le jugement rendu le 27 octobre 2011 par la cour d'appel de Versailles, dans l'affaire de la crèche Baby Loup, confirme cette fois encore, le bien fondé des préconisations du Haut Conseil.

En effet, nous avons toujours soutenu le positionnement clairement laïque de la directrice et de l'équipe professionnelle de cette crèche unique en France, ouverte 24 heures sur 24, sept jours sur sept, dans un quartier populaire de Chanteloup-les-Vignes.

De façon plus générale, le Haut Conseil défend que le principe de laïcité régissant les services publics, doit être étendu aux structures privées des secteurs social, médico-social, ou de la petite enfance, chargées d'une mission de service public ou d'intérêt général, hors le cas des aumôneries et des structures présentant un caractère propre d'inspiration confessionnelle. Je suis heureux que cette question soit en ce moment même discutée au Sénat.

– La troisième raison de la tenue de ce séminaire tient au constat que le Haut Conseil a fait régulièrement lors des déplacements de ses membres et de leurs auditions : tout le monde n'a pas, y compris dans la fonction publique, la même conception de la laïcité.

Au fil des quelque vingt dernières années et sur fond de débat souvent conflictuel, beaucoup de confusions entourent la définition du principe de laïcité et, par voie de conséquence, ses modalités d'application concrètes. Même au sein des trois fonctions publiques, cette valeur fondamentale de notre République semble encore insuffisamment abordée dans le cadre des actions de formation. Aussi, nous appelons de nos vœux un vaste plan de formation des personnels de nos différentes fonctions publiques, à commencer par les cadres.

Je veux croire que le séminaire qui nous réunit aujourd'hui en sera une première et stimulante illustration. D'ores et déjà, nous avons décidé avec le ministère de l'Éducation nationale, de travailler étroitement ensemble au développement d'une pédagogie de la laïcité. Nous signerons prochainement

une convention qui précisera les termes de cette mission à laquelle nous attachons une grande importance.

Enfin, j'aimerais ajouter un dernier mot sur le moment choisi pour notre séminaire. Avec nombre d'élus et d'associations, le Haut Conseil propose de faire du 9 décembre, date anniversaire de la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État, la journée nationale de la laïcité. Cela figurait parmi ses recommandations de mars 2010. Je veux croire que nous serons entendus.

Je vous souhaite, je nous souhaite collectivement, de bons travaux et vous remercie de votre présence et de votre attention.

Présentation de la Charte de la laïcité dans les services publics par Benoît Normand, secrétaire général du Haut Conseil à l'intégration

Lorsqu'un historien fera l'analyse des thèmes politiques développés dans les années 2000, il ne manquera pas de noter l'importance du thème de la laïcité dans ces années-là. Après le vote de la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues attestant d'une appartenance religieuse dans les écoles publiques, le débat s'est vu relancé. Plusieurs rapports ont ensuite été publiés. Il y eut ainsi en 2003 la Commission d'information parlementaire sur la laïcité présidée par Jean-Louis Debré. Il y eut aussi en 2006 le rapport d'André Rossinot sur la laïcité dans les services publics.

Le rapport Stasi de 2004 contenait lui vingt-six propositions qui continuent actuellement à faire débat. L'une des rares propositions de ce rapport retenue et mise en œuvre fut la charte de la laïcité dans les services publics. En sa conclusion, le rapport préconisait d'« *adopter solennellement une Charte de la laïcité qui serait remise 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* ».

La rédaction de la charte fut confiée par le Premier ministre au Haut Conseil le 15 mai 2006. Le Haut Conseil a alors procédé à de très nombreuses auditions, notamment de tous les syndicats de la fonction publique. Par ailleurs, le Conseil d'État avait été consulté de façon officielle. Après quelques modifications mineures, la charte a été validée par une circulaire du Premier ministre le 13 avril 2007. Dans cette

circulaire le Premier ministre s'exprimait ainsi : « *Compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la bonne connaissance de ce cadre, je vous demande d'assurer une large diffusion de la charte de la laïcité dans les services publics, au sein de vos services, par tous moyens que vous jugerez appropriés. Vous veillerez en particulier à ce que la charte soit exposée de manière visible et accessible dans les lieux qui accueillent le public. En tant que de besoin, vous en assurerez une présentation auprès des organisations syndicales ainsi que des agents des différents services de votre ministère* ». Cette circulaire fut diffusée quelques jours avant le premier tour des élections présidentielles.

Depuis, lorsque le Haut Conseil se déplace, il constate en de rares occasions que la charte est affichée en préfectures ou en mairies. En revanche, elle l'est bien plus souvent dans les hôpitaux. Vous pourrez en outre constater qu'elle est très difficile à trouver sur le site Internet du gouvernement.

Champ d'application de la charte de la laïcité dans les services publics

Si le principe de laïcité n'est pas un principe à géométrie variable, son degré d'exposition est très variable. Lors de nos auditions, les agents des services publics nous ont confirmé être confrontés à une approche consumériste de la part des usagers. Une telle approche heurte les principes fondamentaux et en particulier le principe de laïcité. En revanche, la demande de laïcité est toujours bien présente dans les services publics et dans une perspective d'intérêt général. Les faits ont démontré que la question ne devait pas être abordée d'un point de vue sectoriel, mais qu'il y avait cependant lieu de distinguer selon la nature des services.

Nous avons ainsi distingué ainsi les services publics d'accueil durable des autres services publics. Les services publics d'accueil durable sont des services dits « fermés » dans lesquels l'utilisateur est accueilli pour un temps long (plusieurs jours). Dans un service public d'accueil durable, le gestionnaire de service est tenu de respecter la liberté de conscience des usagers, mais aussi de permettre l'exercice de leur culte. Il s'agit principalement des services publics hospitaliers, pénitentiaires ou encore des armées. Le cas des services publics hospitaliers nous montre les difficultés de la limite à donner au champ d'application de la laïcité.

Trois difficultés relatives à la laïcité sont propres au milieu hospitalier. La première difficulté concerne l'accueil des patients. Un équilibre est à trouver entre le respect de la laïcité

et les droits des malades garantis notamment par la charte du patient hospitalisé. Le point de friction principal tient au droit du patient à pouvoir choisir son praticien. Ce droit doit être respecté, hormis cependant les situations d'urgence.

La seconde difficulté est d'ordre éthique. Il résulte de la loi que le patient dispose d'un droit à donner son consentement à tout traitement médical. Ce droit relève d'une liberté à caractère fondamental. Cependant, dans un arrêt de 2002, le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait pas d'atteinte grave à cette liberté lorsque des médecins avaient tout mis en œuvre pour convaincre un patient qu'un acte était indispensable à sa survie et que celui-ci l'avait refusé. Dans ces situations, à la croisée de l'éthique et du droit, une instance médicale spéciale doit pouvoir intervenir pour éclairer les médecins.

Le troisième type de difficultés est relatif à la vie quotidienne au cours d'un long séjour à l'hôpital. Les règles de comportement doivent être soumises au respect des équipes soignantes et des autres malades notamment en ce qui concerne les règles d'hygiène. À cet égard, le dernier alinéa de la charte est particulièrement explicite.

S'agissant des services publics d'accueil ponctuel (crèches, piscines municipales, bureau de poste, accueil en hôpital de jour...), deux types de situations ont été identifiés. Toutes deux constituent d'éventuels problèmes demeurant aisés à résoudre. La première est liée aux règles de sécurité qui imposent souvent l'identification des usagers. La seconde concerne l'usage des équipements publics. Parfois, pour éviter la mixité homme-femme, des créneaux horaires ont pu être réservés. Dans cette situation, le Haut Conseil préconise d'appliquer sans faiblesse les principes d'égalité et de mixité entre les hommes et les femmes.

Outre la distinction entre services publics ouverts et fermés, la charte distingue usagers et agents du service public. Usagers et agents sont placés dans une situation asymétrique au regard du principe de laïcité. La charte concerne les agents publics de tous statuts. La loi leur garantit la liberté de conscience mais la jurisprudence leur impose un strict devoir de neutralité. Deux interrogations subsistent cependant aux yeux du Haut Conseil à l'intégration.

Il s'agit tout d'abord de se demander où se situe la frontière du service public. Les organismes délégataires de service public sont chargés de l'exécution du service public et sont soumis aux mêmes obligations de neutralité et de laïcité sous réserve des dérogations légales. Cependant, les femmes de ménage ne sont pas concernées, car elles assurent un service externalisé.

La seconde interrogation concerne les collaborateurs occasionnels de service public. Dans cette situation, il

convient de privilégier les solutions de bon sens. Pour le Haut Conseil, un haut niveau de respect de la laïcité s'impose par exemple aux parents qui encadrent les enfants pendant les temps d'activités scolaires ainsi qu'aux citoyens tirés au sort pour accomplir leur devoir de jurés.

S'agissant des usagers de service public, hormis la loi de 2004 concernant le cas très spécifique des élèves de l'Éducation nationale, aucun texte ne vient encadrer l'application du principe de laïcité. Ainsi, aucun principe général de neutralité ne s'impose aux usagers. Cela contredirait d'ailleurs les principes constitutionnels de liberté de conscience et de liberté religieuse. Cependant, la liberté n'entraîne pas le laisser-faire.

La charte rappelle l'existence de certaines obligations pesant sur les usagers :

- respecter l'organisation et les contraintes du service public ;
 - respecter la croyance ou l'incroyance d'autrui ;
 - éviter le prosélytisme.
-

Portée de la charte de la laïcité dans les services publics

La charte du Haut Conseil à l'intégration est non-normative, car elle n'ajoute rien au droit. Cependant, elle est issue de textes constitutionnels dont elle met en application les principes. Plutôt qu'un texte long et littéraire, la rédaction de la charte a produit un texte cursif réaffirmant les grands principes pour l'ensemble des services. Le Haut Conseil a cependant précisé qu'il souhaitait que lors de l'affichage de la charte, ses principes en soient déclinés en prenant en compte les spécificités du service public qui l'accueillerait. Chaque service public doit ainsi s'approprier la charte.

La conclusion de l'avis du Haut Conseil jointe au texte de la charte avait pour titre : « La charte, première étape d'un chantier pédagogique ». Nous sommes parvenus à ce chantier, mais il aura fallu cinq ans pour cela après la mise en circulation de la charte. Rappelons la préconisation conclusive de cet avis : *« Le Haut Conseil à l'intégration 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, la charte pourrait être remise 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 ».*

CHARTRE de la laïcité

DANS LES SERVICES PUBLICS

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.

Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle garantit des droits égaux aux hommes et aux femmes et respecte toutes les croyances. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, notamment religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. La liberté de religion ou de conviction ne rencontre que des limites nécessaires 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. La République assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes dans les conditions fixées par la loi du 9 décembre 1905.

des agents du service public

Tout agent public a un **devoir de stricte neutralité**. Il doit traiter également toutes les personnes et respecter leur liberté de conscience.

Le fait pour un agent public de **manifestar ses convictions religieuses** dans l'exercice de ses fonctions **constitue un manquement à ses obligations**.

Il appartient aux responsables des services publics de **faire respecter l'application du principe de laïcité** dans l'enceinte de ces services.

La liberté de conscience est garantie aux agents publics. Ils bénéficient d'autorisations d'absence pour participer à une fête religieuse dès lors qu'elles sont compatibles avec les nécessités du fonctionnement normal du service.

des usagers du service public

Tous les usagers sont **égaux** devant le service public.

Les usagers des services publics ont le **droit d'exprimer leurs convictions religieuses dans les limites du respect de la neutralité du service public**, de son bon fonctionnement et des impératifs d'ordre public, de sécurité, de santé et d'hygiène.

Les usagers des services publics doivent **s'abstenir de toute forme de prosélytisme**.

Les usagers des services publics **ne peuvent récuser un agent public ou d'autres usagers**, ni exiger une adaptation du fonctionnement du service public ou d'un équipement public. Cependant, le service s'efforce de prendre en considération les convictions de ses usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement.

Lorsque la vérification de l'identité est nécessaire, les usagers doivent **se conformer aux obligations** qui en découlent.

Les usagers accueillis à temps complet dans un service public, notamment au sein d'établissements médico-sociaux, hospitaliers ou pénitentiaires ont **droit au respect de leurs croyances et de participer à l'exercice de leur culte**, sous réserve des contraintes découlant des nécessités du bon fonctionnement du service.

Au printemps 2012, à la suite d'une proposition du Haut Conseil à l'intégration, le Bureau central des cultes du ministère de l'Intérieur a demandé une nouvelle diffusion de la charte, *via* les correspondants « Laïcité » en préfecture.

Il leur est demandé de bien vouloir assurer une large diffusion de cette charte, dans un premier temps, auprès des services de l'État et dans les lieux d'accueil du public de leur préfecture, et dans un deuxième temps, auprès de leurs interlocuteurs élus. Il est également préconisé une mise en ligne sur les sites Internet et intranet des préfectures.

Dans la logique du colloque organisé les 8 et 9 décembre 2011, le Haut Conseil à l'intégration et le Conservatoire national des arts et métiers ont décidé de poursuivre leur collaboration pour l'organisation d'un séminaire régulier au long de l'année 2012-2013, consacré à la laïcité : « Sens et modalités d'application concrètes ». Il se déroulera sur quatre ou cinq séances de 2 heures. Il sera ouvert, sur inscription, aux personnels des différentes fonctions publiques d'Île-de-France.

Mission « Pédagogie de la laïcité »

Comme le principe en avait été annoncé lors du séminaire des 8 et 9 décembre 2010, et en application de la recommandation n° 6 du HCI, de mars 2010 « Développer à l'école une pédagogie de la laïcité » – il est décidé la mise en œuvre d'une mission conjointe du HCI et du ministère de l'éducation nationale sur cette thématique.

Objectif

Comment garantir la compréhension et l'application du principe de laïcité dans les établissements scolaires ? Il est nécessaire que les personnels de l'Éducation Nationale en charge de son application disposent des *outils conceptuels* nécessaires pour que leur discours ne soit pas seulement le rappel du principe et l'injonction au respect de ses exigences, mais qu'il ait une vraie dimension pédagogique d'explicitation de ses fondements et de ses enjeux. Il s'agit, de façon complémentaire à la loi du 15 mars 2004 et aux différents règlements qui déterminent les exigences du principe de laïcité, que celui-ci puisse faire également l'objet d'un travail d'explication quant à son contenu.

Selon la charte de la laïcité dans les services publics¹³⁰ : « *Il appartient aux responsables des services publics de faire respecter le principe de laïcité dans l'enceinte de ses services* ». Dans tous les établissements scolaires publics, et privés sous contrat, cette obligation légale incombe à tous les personnels de la communauté scolaire¹³¹ qui ont une responsabilité éducative vis-à-vis des élèves. En raison de la mission éducative propre de l'école, il s'agit pour ces personnels de faire respecter le principe de laïcité dans l'enceinte scolaire en instruisant les élèves du sens et des enjeux de cette laïcité scolaire, comme du principe de laïcité en général. « Faire comprendre » et « faire valoir » pour « faire respecter ». Il faut ainsi que les personnels des différentes équipes éducatives sachent expliquer aux élèves le bien-fondé et la valeur de la laïcité, en montrant que c'est d'abord grâce à la neutralité qu'elle institue que l'école peut remplir ses missions de « développer et de conforter le libre arbitre de chacun », « garantir l'égalité entre les élèves » et « promouvoir une fraternité ouverte à tous »¹³².

C'est la prise de conscience de cette nécessité qui donne sa raison d'être et son objectif à la mission « Pédagogie de la laïcité » établie par convention entre le Haut Conseil à l'intégration et la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'Éducation nationale.

Ainsi la mission « Pédagogie de la laïcité » s'attachera en premier lieu à expliciter la dimension conceptuelle du principe de laïcité lui-même en montrant sa fonction majeure pour le *vivre ensemble* républicain. La laïcité est la condition pour que les différences culturelles s'expriment de telle façon qu'elles n'empêchent pas la constitution d'une société unie autour des mêmes valeurs et du même projet. Elle ne vise pas l'uniformisation et l'uniformité, ni la négation des différences, mais l'unité et la solidarité d'une société qui sait fixer une limite à l'expression de ses différences internes en donnant à ses membres l'opportunité de trouver les principes sur lesquels ils veulent se ressembler et qui peuvent les rassembler. Rien ne serait plus coûteux que cette dimension positive du principe de laïcité, comme condition d'une société plus solidaire et unie, ne soit plus perçue et qu'il soit appréhendé au contraire de façon négative comme instrument d'une répression des identités particulières. Ce réflexe de contestation existe actuellement et il pose problème dans nombre de situations scolaires où le principe laïque est récusé comme contradictoire avec la liberté d'expression, religieuse notamment. La mission « Pédagogie de la laïcité » trouve pleinement sa raison d'être dans ce constat. Face à de telles contestations du principe de laïcité il est indispensable que les représentants de l'école républicaine puissent disposer d'une compréhension suffisamment approfondie de son concept même – tel qu'il

130. Circulaire du 13 avril 2007 du Premier ministre, in *Laïcité et liberté religieuse*, recueil de textes et de jurisprudence, Paris, Direction de l'information légale et administrative/Les éditions des Journaux officiels, Paris, 2011.

131. Personnels de direction, d'éducation, d'orientation, administratifs, techniciens, ouvriers, de service, de santé et sociaux.

132. Loi du 15 mars 2004 encadrant le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*, n° 21 du 27 mai 2004.

vient d'être esquissé – pour savoir précisément et clairement au nom de quelles valeurs positives ils pourront fonder et légitimer leur appel au respect du principe.

En second lieu, la mission répondra précisément aux questions suivantes :

Les membres de la communauté scolaire pensent-ils toujours à mobiliser le principe de laïcité ? Et que répondre lorsque son rappel provoque l'objection d'une oppression culturelle et d'une négation de la liberté religieuse ? De quelle formation spécifique disposent en la matière les différents personnels de l'Éducation nationale qui, d'une part, se trouvent en butte à ce type de difficulté et qui, d'autre part, sont en charge de transmettre la compréhension du principe constitutionnel de laïcité ? L'école républicaine ne peut pas prendre le risque, contradictoire avec sa vocation d'imposer sans être capable en même temps d'expliquer, de justifier, de légitimer ce qu'elle impose – sinon la laïcité serait réduite à l'un de ces mots « *qui ont plus de valeur que de sens* » comme le disait déjà Paul Valéry au sujet de la liberté.

Afin d'articuler la valeur et le sens, le principe et sa compréhension, la mission se donne donc cette double tâche :

1) La tâche théorique de mettre en évidence la liaison conceptuelle entre le principe de laïcité et les valeurs de la République et son école, de vivre ensemble, de tolérance, de droit à la différence, de liberté de conscience et d'expression, de conciliation des libertés, de solidarité, de compréhension mutuelle, de fraternité, de projet de société, de contrat social.

2) La tâche pratique d'organiser la mise de ce travail conceptuel à la disposition de tous les personnels de l'Éducation nationale, à travers la constitution et la publication sur le site Eduscol, de documents de travail consacrés chacun à une situation d'enseignement ou de vie scolaire, selon l'intitulé suivant : « Pédagogie de la laïcité relative au cours de... ».

La création de la mission « Pédagogie de la laïcité » contribuera par ce double travail à poursuivre deux objectifs plus généraux :

– remédier au *déficit de compréhension et d'image* dont souffre aujourd'hui le principe de laïcité, déficit qui dans le cas particulier de son application à l'école la rend problématique en laissant les personnels trop démunis au moment de le faire valoir ;

– réaffirmer la fonction centrale de l'école dans la constitution de la société républicaine d'un vivre ensemble effectif. La laïcité à l'école, grâce à laquelle les différences trouvent un accord réglé qui permet à l'unité et à la solidarité de se constituer entre tous, est précisément le creuset de cette société républicaine de demain.

Le rôle de l'école laïque tout entière est d'assurer l'acquisition et la perpétuation de la conscience de cette condition laïque du bien vivre ensemble. Car celle-ci, quelle que soit sa vigueur interne, n'a eu cependant de pérennité historique et n'aura de vitalité future qu'en faisant l'objet pour

chaque génération de son « *appropriation collective* »¹³³ à l'école. La pédagogie de la laïcité assurée par l'école est en réalité le moyen indispensable pour ce principe majeur de rester *un bien commun vivant*, c'est-à-dire qui dispose toujours dans l'esprit de chacun de la totalité et de l'actualité de son sens comme de sa portée.

L'école républicaine doit pouvoir revendiquer à cet égard d'être considérée comme *gardienne du sens de la laïcité* : l'institution où son explicitation et sa communication aux générations nouvelles la prémunit contre le risque qu'elle finisse par se réduire au fil du temps à une notion « floue », ou bien à un ensemble de lois et de règles formelles dont le sens éthique n'apparaîtrait plus. Voilà pourquoi une pédagogie de la laïcité – à destination des professeurs puis des élèves – est une entreprise nécessaire : il n'y a que la transmission permanente de ce principe majeur de nos institutions et de notre vie sociale par une école maîtrisant pleinement sa signification qui puisse lui épargner de se trouver un jour dévalué comme tous ces mots usés à force d'usages incertains qui finissent en effet par avoir « plus de valeur que sens », et même finalement « moins de valeur et plus du tout de sens » si la responsabilité n'est plus suffisamment assumée de les comprendre et de les expliquer.

Composition de la mission « Pédagogie de la laïcité »

La composition de celle-ci est évolutive et comprend essentiellement les membres suivants :

Abdenour Bidar, philosophe, professeur de philosophie en classes préparatoires aux grandes écoles à Sophia-Antipolis, membre de la commission « Laïcité » du Haut Conseil à l'intégration¹³⁴

Des représentants du Haut Conseil à l'intégration et du ministère de l'Éducation nationale (DGESCO)

Des représentants de l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAENR)¹³⁵

Activités

La mission « Pédagogie de la laïcité » organisera ses activités selon le calendrier suivant.

Le premier volet de son travail consistera en une double consultation :

133. Jacqueline Costa-Lascoux et Jean-Louis Auduc, *La laïcité à l'école, Un principe, une éthique, une pédagogie*, CRDP de l'Académie de Créteil, 2006, p. 127.

134. Cf. la lettre de mission conjointe du Haut Conseil à l'intégration et du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative, en **annexe 6**.

135. Cf. la liste nominative complète en **annexe 7**.

– la consultation des différents personnels des établissements scolaires afin de voir à quelles difficultés concrètes se trouve confrontée l'exigence de respect du principe de laïcité, à quels besoins de formation cette situation donne lieu pour ces personnels, quels types d'explication et quels contenus d'enseignement sont mobilisés par ces personnels pour communiquer le sens et les enjeux de cette exigence ;

– la consultation d'un certain nombre d'expertises individuelles, institutionnelles et associatives reconnues pour la qualité de leur réflexion sur la laïcité à l'école, et plus spécialement pour leur capacité à proposer des clés de compréhension et d'explication du principe de laïcité scolaire qui pourraient contribuer à l'élaboration ultérieure de la « Pédagogie de la laïcité » que la mission devra mener à bien.

Sur la base de l'information recueillie de cette double consultation la mission consacrera le second volet de son activité à l'élaboration de cette « Pédagogie de la laïcité » qui consistera en la présentation synthétique d'un ensemble de propositions – concepts, dispositifs, études de cas – permettant de faire mieux comprendre son sens et ses enjeux afin que l'application du principe de laïcité en soit à la fois facilitée et justifiée.

Une fois ce travail d'élaboration achevé les éléments fondamentaux de cette pédagogie pourront ensuite faire l'objet d'une série de conférences et de séminaires, ainsi que de publications dont la forme éditoriale reste à déterminer – cette forme pouvant être l'édition d'une série de *Bulletins de laïcité scolaire* diffusés dans les établissements. À travers chacun de ces supports la mission entreprendra donc de présenter et de diffuser avec le plus large spectre possible les résultats de son travail afin de les mettre à la disposition de tous les personnels.

Publics

Les consultations de la mission « Pédagogie de la laïcité » mobiliseront les différents personnels exerçant dans les établissements scolaires publics, auxquels seront destinés également ses conférences, séminaires et publications : corps d'inspection, personnels de direction, personnels enseignants, personnel adjoint technique territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE), personnels de santé et sociaux. Pour l'organisation pratique de ces consultations il semblerait particulièrement judicieux que celles-ci aient lieu dans un certain nombre d'établissements dont la direction et les équipes pédagogiques sont particulièrement sensibilisées à cette problématique de la pédagogie de la laïcité. Ces établissements de référence pourraient également accueillir les conférences et les séminaires projetés, dont il faudrait que certains aient lieu également à l'École supérieure de l'Éducation nationale (ESEN). Ces consultations solliciteront également les syndicats des personnels enseignants et de direction, les fédérations de parents d'élèves, les représentants des élèves (Conseil national de la vie lycéenne (CNVL) et éventuellement « syndicats » lycéens), les collectivités territoriales (employeurs des ATTEE), les représentants des cultes.

Thèmes des fiches de situation

Fiches relatives à des situations de contestation d'enseignement

- 1) École primaire.
- 2) Éducation physique et sportive (EPS).
- 3) Français-philosophie (voir fiche prototype).
- 4) Histoire.
- 5) Sciences et vie de la Terre (SVT).
- 6) Langue vivante.
- 7) Enseignement artistique ou musical.
- 8) Enseignement professionnel : (notamment : boucherie, boulangerie, hôtellerie-restauration).

Fiches relatives à des situations qui relèvent de la vie scolaire

- 1) Problèmes liés à la restauration scolaire.
- 2) Problème des espaces: cantine, CDI, cour de récréation, gymnase, etc.
- 3) Problèmes liés à des violences morales ou physiques, de nature sexiste ou homophobe.
- 4) Problèmes liés à des violences morales ou physiques, de nature raciste ou antisémite.
- 5) Comportements communautaires/communautaristes.
- 6) Problèmes liés aux tentatives de contournement de la loi du 15 mars 2004.
- 7) Problème de l'absentéisme sélectif, revendications des élèves ou des familles, etc.
- 8) Problèmes posés par les tentatives de prosélytisme dans l'établissement ou d'entrisme.
- 9) Problèmes posés par la remise en question de la légitimité du professeur, à cause de sa culture supposée (il n'est pas de telle confession, donc...) ou de son sexe.
- 10) Problèmes posés par la visite d'un monument religieux ou d'un lieu de mémoire/problèmes posés par l'accompagnement des sorties scolaires: la question des collaborateurs occasionnels – à intégrer, là aussi, dans une fiche plus générale sur les sorties scolaires?

Communiqués de presse et interventions diverses

Les communiqués

Laïcité – Crèche Baby Loup, Paris, le 10 novembre 2010

Le Haut Conseil à l'intégration apporte son soutien à l'équipe de la crèche Baby Loup de Chanteloup-les-Vignes, dans sa volonté de voir respectée en son sein la neutralité religieuse. À cet égard, le Haut Conseil rappelle qu'il a émis, en mars 2010, des recommandations au Premier ministre « Relatives à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République ».

Depuis lors, il a été chargé par le Président de la République de « *conduire une réflexion approfondie sur la laïcité, question essentielle pour la cohésion sociale* ». Il entend œuvrer pour que, dans toutes les institutions éducatives de notre pays, le principe républicain de laïcité soit clairement affirmé et fermement appliqué.

Crèche Baby Loup, Paris, 13 décembre 2010

Le président du Haut Conseil à l'intégration se félicite du jugement rendu aujourd'hui par le conseil des prud'hommes de Mantes-la-Jolie dans l'affaire qui opposait la direction de la crèche Baby Loup de Chanteloup-les-Vignes à une salariée qui entendait arborer un signe ostensible d'appartenance religieuse dans le cadre de ses fonctions. Ainsi que l'avait explicitement souhaité le Haut Conseil dans son communiqué du 10 novembre 2010, l'application du principe de laïcité a clairement prévalu.

Plus largement, le Haut Conseil rappelle l'une de ses recommandations contenue dans l'avis relatif à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République qu'il a remis au Premier ministre en mars 2010 : « *Insérer dans le Code du travail un article pour que les entreprises puissent intégrer dans leur règlement intérieur des dispositions relatives aux tenues vestimentaires et au port de signes religieux pour des impératifs tenant à la sécurité, au contact avec la clientèle ou à la paix sociale interne* ».

Enfin, à la demande du Président de la République, le Haut Conseil va réunir dans les prochains jours un groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité afin de conduire une réflexion approfondie sur la laïcité. Dans un premier temps, il s'attachera à ce que, dans toutes les

institutions éducatives de notre pays, le principe républicain de laïcité soit clairement affirmé et fermement appliqué.

Neutralité des parents accompagnateurs/groupes scolaires, Paris, le 21 juin 2011

Le président du Haut Conseil à l'intégration s'inquiète des hésitations que les médias ont attribuées récemment au gouvernement en ce qui concerne l'interdiction de signes religieux ostensibles pour les parents participant à l'encadrement de groupes scolaires pendant les heures d'école.

Le Haut Conseil tient tout d'abord à rappeler que ce principe est d'ordre général. Il ne trouve pas son origine dans la loi de mars 2004 qui n'intéresse que les enfants scolarisés à l'école publique et non leurs parents.

Ce principe est jurisprudentiel. Lorsqu'un parent encadre des activités scolaires (activités pédagogiques dans et hors la classe), il change de rôle et acquiert le statut de collaborateur occasionnel du service public tel que Rémy Schwartz, conseiller d'État, rapporteur de la Commission Stasi le définissait en 2005 : « *La jurisprudence du Conseil d'État engage la responsabilité de l'État à leur égard s'ils sont victimes d'un accident durant les activités d'encadrement ou les sorties scolaires* ». Ainsi, un arrêt du tribunal administratif de Paris de septembre 2007 a condamné un inspecteur de l'Éducation nationale et un inspecteur d'Académie pour avoir refusé la prise en charge des frais inhérents à un accident survenu à un parent accompagnateur de sortie scolaire. Le juge a clairement défini que le parent « *se trouvait chargé temporairement de responsabilités par l'Éducation nationale* », avec les droits et les devoirs que cela implique. C'est ce principe jurisprudentiel que le Haut Conseil, dans un avis de mars 2010, a souhaité voir rappeler, et conforter le cas échéant, par circulaire.

Enfin, le Haut Conseil, s'il partage la volonté de ne stigmatiser aucun parent, considère que lorsqu'ils affichent de façon ostentatoire leur croyance dans le cadre des activités pédagogiques aux côtés d'enseignants tenus à la neutralité, ils se stigmatisent et s'excluent eux-mêmes.

Pour le président du Haut Conseil, il est donc essentiel que la circulaire annoncée en mars dernier par le ministre de l'Éducation nationale et largement approuvée par les acteurs du terrain, soit publiée car on observe une politisation des groupes de défense des mères voilées accompagnatrices qui, localement, nuit gravement à la paix scolaire.

Entreprise et laïcité, Paris, le 6 septembre 2011

Dans le cadre de la mission que lui a confiée le Président de la République en 2010, sur « l'application du principe de laïcité dans la République », le Haut Conseil à l'intégration a mis en place un groupe de travail composé d'une vingtaine de personnalités d'horizons professionnels et philosophiques divers.

En accord avec les membres du Haut Conseil, ce groupe de travail s'est notamment intéressé, au cours des six derniers mois, à la question de «L'expression religieuse et la laïcité dans l'entreprise».

C'est sous cet intitulé qu'un avis vient d'être remis par Patrick Gaubert, président du Haut Conseil à l'intégration, au Premier ministre.

Longtemps, la question des revendications de nature religieuse ne s'est guère posée dans l'entreprise. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. En effet, de plus en plus d'entreprises y sont à présent confrontées.

Le Haut Conseil considère que, si les entreprises privées doivent respecter la liberté de conscience de leurs salariés, elles doivent également protéger ces derniers de toute pression communautaire et affirmer la nécessité d'un cadre de travail religieusement neutre. Aussi, le Haut Conseil recommande-t-il, notamment, une modification législative du Code du travail, afin que les entreprises puissent «*intégrer dans leur règlement intérieur des dispositions relatives aux tenues vestimentaires, au port de signes religieux et aux pratiques religieuses*».

Ce faisant, le Haut Conseil s'inscrit dans le droit fil des travaux de la Commission Stasi qui avançait déjà cette proposition en 2003.

À la suite notamment de la récente affaire de la crèche Baby Loup, le Haut Conseil préconise d'étendre aux structures privées des secteurs social, médico-social et de la petite enfance, le principe de laïcité régissant déjà les services publics.

L'avis sera présenté à la presse par plusieurs de ses contributeurs, jeudi 15 septembre 2011, à 9 heures 30, au siège du Haut Conseil à l'intégration, 69, boulevard Malesherbes, Paris 8^e.

Avis disponible sur le site Internet du Haut Conseil, rubrique «Avis»: http://www.hci.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=17

Crèche Baby Loup : la laïcité réaffirmée, Paris, le 28 octobre 2011

Le Haut Conseil à l'intégration qui a, dès l'origine, soutenu l'équipe professionnelle de la crèche Baby Loup dans sa volonté de voir respecté en son sein le principe de laïcité, se félicite de l'arrêt de la cour d'appel de Versailles rendu le 27 octobre 2011¹³⁶.

Cet arrêt considère notamment que «*la crèche doit assurer une neutralité du personnel dès lors qu'elle a pour vocation d'accueillir tous les enfants du quartier quelle que soit leur appartenance culturelle ou religieuse ; que ces enfants, compte tenu de leur jeune âge, n'ont pas à être confrontés à des manifestations ostentatoires d'appartenance religieuse*».

136. Cf. l'arrêt n° 619 de la 11^e Chambre de la cour d'appel de Versailles, du 27 octobre 2011 **en annexe??**.

Dans l'avis « Expression religieuse et laïcité dans l'entreprise » qu'il a rendu le 1^{er} septembre dernier au Premier ministre, le Haut Conseil ne disait pas autre chose quand il recommandait que le « principe de laïcité régissant les services publics [soit] étendu aux structures privées des secteurs social, médico-social, ou de la petite enfance, chargées d'une mission de service public ou d'intérêt général, hors le cas des aumôneries et des structures présentant un caractère propre d'inspiration confessionnelle ».

Le Haut Conseil espère que cette décision de justice éclairera l'action des responsables politiques et des élus républicains de notre pays sur les questions relatives à la laïcité.

Ainsi de celle, par endroits très sensible, de la participation de parents d'élèves porteurs de signes manifestes d'appartenance religieuse à l'encadrement d'activités et de sorties scolaires. À l'instar de ce que le ministre de l'Éducation nationale avait lui-même déclaré en mars dernier, le gouvernement doit clairement appeler à l'application du principe de laïcité en la matière, au lieu de renvoyer la question à son hypothétique gestion locale, nécessairement disparate et – l'histoire nous l'a montré – génératrice de conflits.

Seule l'application ferme du principe de laïcité, principe de concorde non-discriminatoire, pourra maintenir le « vivre ensemble » de tous les citoyens, réels ou en devenir, par-delà leurs différences.

À l'heure où, bien au-delà de nos frontières, des forces sociales et politiques, des hommes et des femmes de toutes origines, entendent s'y référer, il est plus que jamais nécessaire de faire prévaloir et expliciter ce principe constitutionnel et constitutif de notre République : la laïcité.

L'arrêt de la cour d'appel de Versailles en faveur de la Crèche Baby-Loup nous y encourage¹³⁷.

Charlie Hebdo débordé par les intégristes, Paris, le 2 novembre 2011

Le 8 février 2006, *Charlie Hebdo* mettait à la une « Mahomet débordé par les intégristes » s'exclamant : « C'est dur d'être aimé par des cons ».

Aujourd'hui *Charlie Hebdo* n'est plus que décombres, victime des cocktails Molotov de ces « cons »-là.

En 2006, en tant que président de la LICRA et avec beaucoup d'autres, j'étais aux côtés de *Charlie Hebdo* pour défendre le droit à la critique et à la caricature des religions que permet la liberté d'expression.

C'est un peu de cette liberté qui vient de partir en fumée cette nuit, après que *Charlie Hebdo* ait osé, à la une de « charia hebdo » une cari-

137. Cf. l'annexe 8 : exposé des motifs de la proposition de loi votée au Sénat le 17 janvier 2012.

cature de barbu façon *Iznogoud* disant : « 100 coups de fouet si vous n'êtes pas morts de rire ».

Au-delà de l'indignation convenue et de circonstance, les héritiers de Voltaire que sont les Français doivent se dresser pour empêcher « l'infâme » d'avoir de nouveau droit de cité dans notre République. Nous préférons avec *Charlie Hebdo* mourir de rire que de peur face aux menaces de ces terroristes-là !

La liberté de se moquer, de critiquer les tenants fanatiques de la loi religieuse et les menaces qu'ils font peser sur les citoyens et surtout les citoyennes, ne se discute pas, ne se marchand pas. Alors maintenant, comme en 2006 nous nous devons d'être aux côtés de *Charlie Hebdo*.

Nous le devons aussi à ceux qui de l'autre côté de la Méditerranée espèrent en nous, ceux qui après le Printemps arabe tremblent de voir soudain la chape de plomb de la charia, privatrice de liberté et de droits s'abattre sur eux.

Ici le message républicain, toutes tendances partisans oubliées doit être clair : l'intolérance religieuse sera combattue sans faillir. La liberté d'expression et la laïcité principe de respect des valeurs et croyances de chacun, doivent primer car là est notre présent et notre avenir. Rien de plus rien de moins.

La laïcité confortée à l'école, Paris, le 24 novembre 2011

Le Haut Conseil à l'intégration se félicite du jugement, rendu par le tribunal administratif de Montreuil¹³⁸, reconnaissant que le principe de neutralité du service public de l'éducation s'applique aux parents volontaires qui accompagnent les sorties scolaires. C'est un jugement clair qui devrait faire jurisprudence.

Celui-ci vient confirmer le bien fondé de la position du Haut Conseil sur cette question, abordée dès mars 2007 dans son avis sur « La charte de la laïcité dans les services publics ». Elle a fait l'objet depuis d'une recommandation dans son avis relatif à « L'expression religieuse dans les espaces publics de la République » rendu en mars 2010 au Premier ministre, comme dans son rapport sur *Les défis de l'intégration à l'école* remis le 28 janvier 2011, à la suite des auditions de nombre de directeurs et directrices d'écoles concernées ainsi que d'inspecteurs de l'Éducation nationale.

Après le jugement du 27 octobre 2011 de la cour d'appel de Versailles sur l'affaire de la crèche Baby Loup, une nouvelle fois les préconisations du Haut Conseil à l'intégration se trouvent confortées. Dès lors – et dans la logique des propos tenus en mars dernier par le ministre de l'Éducation nationale – le Haut Conseil à l'intégration recommande d'édicter par

138. Cf. l'arrêt n° 1012015 du tribunal administratif de Montreuil du 22 novembre 2011, en annexe 9.

circulaire ministérielle des règles de fonctionnement conformes au principe constitutionnel de laïcité.

Ces questions seront notamment reprises et développées à l'occasion du séminaire de réflexion organisé par le Haut Conseil, les 8 et 9 décembre prochains, à destination de cadres et responsables de formation de la fonction publique. Intitulé « Laïcité : de la définition du principe à son application pratique dans la fonction publique » ce séminaire se déroulera à Paris, au Conservatoire national des arts et métiers.

Laïcité et fonction publique. Lucidité et courage politique indispensables, Paris, le 8 décembre 2011

Lors de l'ouverture du séminaire sur la laïcité qui se tient au Conservatoire national des arts et métiers à l'initiative du Haut Conseil à l'intégration, les intervenants – Patrick Gaubert président du Haut Conseil à l'intégration, Christian Forestier directeur du Conservatoire national des arts et métiers, Catherine Kintzler et Jean-Michel Blanquer, directeur général de l'enseignement scolaire – ont tous insisté sur la lucidité et le courage politique attendus pour que soit réaffirmé avec force et volonté le principe de laïcité dans la société française.

Le Haut Conseil à l'intégration publiera l'intégralité des travaux qui se déroulent les 8 et 9 décembre pour marquer l'anniversaire de l'adoption de la loi de 1905.

Le président du Haut Conseil à l'intégration, Patrick Gaubert, a suggéré dans son discours d'introduction de faire du 9 décembre la journée nationale de la laïcité.

Les rencontres

Rencontre avec Amnesty International

Le 28 juin 2011, le Haut Conseil à l'intégration a reçu, à sa demande, une délégation d'Amnesty International composée de Marco Perolini, chercheur, membre du secrétariat international, responsable du programme « Discrimination en Europe », et de Jeanine Thorat, responsable de la commission « Lutte contre les discriminations ». L'entretien a porté sur le thème de leur enquête, alors en cours : « Choix et préjugés : la discrimination à l'égard des musulmans en Europe ».

Remise 2011 des prix national et international de la laïcité

Intervention d'Alain Seksig, chargé de la mission « Laïcité » au Haut Conseil à l'intégration

Le 20 octobre 2011, le Comité Laïcité République a remis le prix national attribué à Natalia Baleato, directrice de la crèche Baby Loup, pour son action courageuse en faveur de la laïcité au quotidien.

Le prix international a été attribué à Nadia El Fany, réalisatrice franco-tunisienne, dont le film *Laïcité Inch Allah!* réalisé avant et au cœur de la révolution de jasmin, témoigne d'un engagement en faveur d'une Tunisie démocratique et laïque.

Membre du jury, Alain Seksig, chargé de la mission « Laïcité » y a prononcé le discours suivant :

« C'est avec un immense plaisir que je me trouve ici parmi vous. Compagnon de longue date du Comité Laïcité République, je siège depuis plusieurs années au jury du prix de la laïcité. C'est à un autre titre, toutefois, que j'interviens aujourd'hui devant vous. Je représente le Haut Conseil à l'intégration au sein duquel je suis chargé de la mission « Laïcité ».

Mais si je m'exprime aujourd'hui devant vous au nom d'une autorité administrative rattachée depuis sa création, en 1989, au Premier ministre, mon discours – parce qu'il est tout simplement impossible qu'il reflète autre chose que mes convictions personnelles – n'a pas varié. Cela m'est d'autant plus aisé que le Haut Conseil à l'intégration est précisément né en 1989, à l'initiative du Premier ministre d'alors, Michel Rocard, dans le contexte très particulier de la première affaire de voile au collègue Gabriel-Havez de Creil.

C'est dire que le Haut Conseil est constitutivement lié à la problématique de la laïcité. Voici un an, saisi par le Président de la République d'une mission de suivi des questions liées à la laïcité dans notre pays, le président du Haut Conseil à l'intégration, Patrick Gaubert, a d'abord installé, en novembre 2010, un comité permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité.

Celui-ci est composé d'une vingtaine de personnalités d'horizons professionnels et politiques divers connues pour leur engagement au service de cette valeur fondamentale de notre République : d'Élisabeth Badinter à Jacques Toubon, de Sihem Habchi, présidente de l'association Ni putes, ni soumises à Ghaleb Bencheikh, président de la Conférence mondiale des religions pour la paix, de Catherine Kintzler et Abdennour Bidar, philosophes, à Gaye Petek, qui fonda et dirigea longtemps l'association Elele, migrations et cultures de Turquie et qui fut membre de la Commission Stasi, de Cathy Kopp, chef d'entreprise, ancienne présidente de la Commission sociale du MEDEF à Guylain Chevrier, formateur en travail social et syndicaliste... J'en arrête ici la liste, elle est publique et figure sur le site du Haut Conseil.

*Sans entrer non plus dans le détail de nos travaux, j'indique simplement les **trois axes** sur lesquels nous avons décidé de travailler cette première année :*

– la question de l'expression religieuse et la laïcité dans l'entreprise ; celle de la laïcité à l'université ;

– enfin celle de la formation des personnels de la fonction publique : professeurs et responsables administratifs de l'éducation nationale, praticiens hospitaliers, cadres de la fonction publique territoriale...

C'est que, sur ce dernier point, la confusion, la terrible et coupable confusion génératrice de régression, alimentée selon, par l'ignorance, la peur ou de bons sentiments un peu niais, est encore bien prégnante dans les discours et les comportements. À l'effet de mettre ces derniers en cohérence et d'initier un vaste plan de formation des personnels de nos différentes fonctions publiques, le Haut Conseil à l'intégration organisera, les 8 et 9 décembre prochains, un séminaire de réflexion consacré à la laïcité, définition du principe et modalités d'application pratique. Outre plusieurs directeurs d'administrations centrales et de nombreux acteurs de terrain – Natalia Baleato sera l'une d'entre eux – Catherine Kintzler, Sihem Habchi et Patrick Kessel, notamment, nous ont fait l'amitié d'y participer.

À l'opposé de cette confusion qui est aussi, qui est d'abord, le propre de nombreux responsables politiques, de droite comme de gauche dans notre pays, nous devons saluer le courage et la lucidité de citoyens, modestes et authentiques, non pas militants professionnels mais professionnels militants, tels les deux lauréates du prix Laïcité 2011.

Tels aussi ces directrices et directeurs d'école – il en est dans cette salle – qui refusent que des parents d'élèves participent à l'encadrement de sorties scolaires si eux-mêmes refusent d'ôter en la circonstance les signes et tenues par lesquels ils manifestent habituellement – et au vrai en permanence – leur appartenance religieuse.

Le ministre de l'Éducation nationale a apporté son soutien à ces enseignants ; c'est une bonne chose. C'est à l'ensemble des organisations laïques et républicaines comme aux élus de la Nation qu'il revient à présent de le faire ! À l'école, et dès la crèche en effet, le respect des enfants et de leur conscience en formation, exige une parfaite neutralité de leurs encadrants, fussent-ils, comme ici dans le cadre d'activités scolaires, collaborateurs occasionnels et bénévoles du service public.

C'est rigoureusement ce qu'a dit et écrit le Haut Conseil à l'intégration dans ses recommandations relatives à l'expression religieuse dans les espaces publics de la République, remises au Premier ministre en mars 2010.

Dans le domaine particulier de la petite enfance, qu'il s'agisse tout aussi bien du secteur associatif ou de l'entreprise, le HCI demande que "le principe de laïcité régissant les services publics [soit] étendu aux structures privées des secteurs social, médico-social, ou de la petite enfance, chargées d'une mission de service public ou d'intérêt général, hors le cas des aumôneries et des structures présentant un caractère propre d'inspiration confessionnelle".

C'est également la position défendue par Manuel Valls, député-maire d'Évry, qui fut l'un des tout premiers élus à avoir soutenu le combat laïque de la crèche Baby Loup.

Pour sa part, dès qu'il a eu connaissance de la situation conflictuelle existant dans cette crèche, au demeurant unique en France en raison de son ouverture 24 heures sur 24, le Haut Conseil a apporté un soutien sans réserve à la démarche de sa directrice que nous honorons aujourd'hui, Natalia Baleato.

Natalia Baleato que les membres du Haut Conseil – dont Malika Sorel, ici présente, qui la première m'en avait parlé – ont rencontrée lors d'un déplacement à Chanteloup-les-Vignes en 2010, puis qui fut auditionnée par le groupe de travail sur la laïcité.

Natalia Baleato, manière de force tranquille à elle seule, dont il n'est pas indifférent de rappeler qu'elle nous est venue du Chili que nous avons aimé et soutenu dans son combat contre la sauvagerie fascisante.

Dans l'avis sur "L'expression religieuse et la laïcité dans l'entreprise" que nous avons rendu le 1^{er} septembre dernier au Premier ministre, et que Patrick Kessel a cité tout à l'heure, nous demandons notamment que soit inséré dans le Code du Travail un article autorisant les entreprises à intégrer dans leur règlement intérieur des dispositions relatives aux tenues vestimentaires, au port de signes religieux et aux pratiques religieuses dans l'entreprise (prières, restauration collective...) au nom d'impératifs tenant à la sécurité, au contact avec la clientèle ou la paix sociale interne.

Cette recommandation figurait déjà, en décembre 2003, au nombre des propositions de la Commission Stasi. Elle fit l'objet d'une proposition de loi portée en 2008 par le député Jean Glavany et fut également reprise dans le cadre de la résolution sur l'attachement au respect des principes de laïcité adoptée le 31 mai 2011 à l'Assemblée nationale.

Le 12 septembre dernier, lors du jugement en appel au tribunal de Versailles où nous étions présents dans l'assistance, comme nous l'avions été le 13 décembre 2010 au tribunal des prud'hommes de Mantes-la-Jolie, nous avons singulièrement apprécié que cet avis du Haut Conseil soit positivement cité dans sa remarquable plaidoirie par l'avocat de la crèche Baby Loup, M^e Richard Malka, quand l'avocat de la partie adverse n'avait de cesse de le vilipender!

Le Haut Conseil à l'intégration est heureux et fier d'apporter son soutien à Madame Natalia Baleato et de participer aujourd'hui au juste hommage qui lui est rendu.

Et puis Nadia El Fani, dont j'ai eu le plaisir et le privilège de voir le film, voici peu, ici même en mairie de Paris, au cours d'une soirée organisée par Yamina Benguigui et où j'ai personnellement croisé de nombreux visages amis. Nadia El Fani, "une force qui va" comme Hernani (son presque homonyme!) se décrivait lui-même sous la plume de Victor Hugo.

Ici ou là, il n'est pas rare qu'on nous dise que la laïcité est une particularité franco-française, incompréhensible et même intraduisible hors de nos frontières, ce qui est tout simplement faux comme en attestent, entre autres, les propos de Soheib Bencheikh, ex-mufti de Marseille, dans la revue Hommes et Migrations dès 1999.

À ceux qui persistent dans ce discours de dénigrement, de double dénigrement – de la laïcité à pouvoir être comprise; des étrangers, voire des immigrés à pouvoir la comprendre – Nadia El Fani est là pour nous rappeler par son combat, par son film qui en est le témoin et l'outil magnifique, que la laïcité est un principe universel.

S'il en est d'une certaine manière dépositaire au point de l'avoir inscrit dans la Constitution de la République, notre pays n'est nullement propriétaire du principe de laïcité, cette idée centenaire et toujours aussi neuve.

D'un peu partout, de par le monde, des voix s'élèvent pour la revendiquer. Ce sont ces voix-là qui, ici, plus que d'autres, méritent d'être entendues et soutenues.

C'est ce qu'ensemble nous disons aussi ce soir à Nadia El Fani. Tout comme celui de Natalia Baleato, votre combat, Madame, est le nôtre, celui qui vise à promouvoir les idéaux de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité.»

Colloque du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Le Haut Conseil, représenté par Alain Seksig, est intervenu à l'occasion du colloque national « Les secondes assises juridiques des collectivités territoriales », organisé par l'INSET de Nancy les 16 et 17 novembre 2011 à Pantin.

Alain Seksig a participé à l'atelier sur « Les relations entre les collectivités territoriales et les cultes », aux côtés de Louis-Xavier Thirode, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur.

Colloque de l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ)

Les 1^{er} et 2 décembre 2011, l'Institut européen en sciences des religions (IESR) et l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse

(ENPJJ) ont organisé les journées de valorisation de la recherche sur le thème « Les jeunes, le religieux et la laïcité ». Au nom du Haut Conseil à l'intégration, Alain Seksig est intervenu à la table-ronde consacrée aux « Postures professionnelles et identités religieuses ».

Visite du Conseil extramunicipal de la laïcité et du vivre ensemble (CELVE) de Tourcoing

Le 26 septembre 2011, une délégation de Haut Conseil à l'intégration a assisté à une séance de travail du Conseil extramunicipal de la laïcité et du vivre ensemble (CELVE) de Tourcoing. Cette invitation faisait suite à l'audition, le 19 mai, du conseiller municipal délégué à la laïcité et au vivre ensemble de Tourcoing, Houari Bouissa, cosignataire avec le maire Michel-François Delannoy, d'une tribune sur cette instance unique en France, publiée dans l'édition du 29 décembre 2010 du quotidien *Le Monde*.

Séminaire universitaire « Formation au management égalitaire des ressources humaines » à Grenoble

Le 10 avril 2012, Alain Seksig a présenté l'avis « Expression religieuse, neutralité et laïcité dans l'entreprise » devant des étudiants de l'école de management ESC Grenoble. Dans le cadre du Fonds social européen, l'ESC Grenoble pilote un projet intitulé « Formation au management égalitaire des ressources humaines », dirigé par le professeur Mohand Hamoumou, membre du Collège du Haut Conseil à l'intégration. Ce projet couvre la question du management de la diversité dans les entreprises.

Séance de travail au Lycée Jacques-Brel à La Courneuve

Confronté à des tentatives de transgressions du principe de laïcité et du respect de la loi du 15 mars 2004, le lycée Jacques-Brel (La Courneuve, 93) a mis en place un groupe de réflexion, afin de définir des pistes communes pour mieux faire appliquer la loi, sans créer de tensions ou de réactions pouvant déstabiliser la communauté scolaire. Partant du postulat que la définition de la laïcité et des principes de son application devaient tout d'abord être clarifiés auprès des adultes, un débat a été organisé le 31 mai 2011 auquel le proviseur Jean-Luc Héraud a convié Alain Seksig, Abdennour Bidar et Jean-Louis Auduc, en leur qualité de membres du groupe de réflexion et de propositions sur la laïcité auprès du Haut Conseil à l'intégration.

Annexes

Annexe 1 Lettre du Président de la République au président du Haut Conseil à l'intégration

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

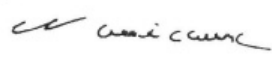

Paris, le 26 AVR. 2010

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu me transmettre un rapport du Haut Conseil à l'Intégration formulant douze recommandations relatives à l'expression religieuse dans les espaces publics. J'en ai pris connaissance avec intérêt et je souhaite que ces travaux contribuent à enrichir l'action du gouvernement sur la laïcité.

Je vous confirme ma volonté de confier au HCI la mission de conduire une réflexion approfondie sur cette question essentielle pour la cohésion nationale.

Vous renouvelant l'expression de ma confiance, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Nicolas SARKOZY

Monsieur Patrick GAUBERT
Président du Haut Conseil à l'Intégration
69 boulevard Malesherbes
75008 PARIS

Annexe 2

Lettre du président du Haut Conseil à l'intégration à Alain Sekzig



PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LE PRESIDENT

Paris, le 4 octobre 2010

Monsieur,

Par lettre en date du 26 avril 2010, le Président de la République a confié au Haut conseil à l'intégration une mission de suivi des questions liées à l'application du principe de laïcité dans notre pays, singulièrement dans ses services publics.

Déjà membre du collège du HCI en votre qualité d'inspecteur de l'éducation nationale, je souhaite que vous mettiez votre expérience et votre expertise au service de cette mission.

Faire vivre la laïcité est en effet, aujourd'hui, l'une des tâches essentielles à conduire pour empêcher que ne se défasse le pacte républicain entre les citoyens et la nation, pour réunir et renforcer les conditions du "vivre ensemble" de tous les membres de notre société, par delà leurs différences.

Mis à disposition par votre ministère de tutelle pour mener à bien cette mission, vous me serez directement rattaché et veillerez à agir en étroite collaboration avec le Secrétaire général du HCI.

En vous appuyant, en tant que de besoin, sur les ressources propres au HCI, notamment les membres du Collège, tout comme sur le réseau de chercheurs, responsables institutionnels et associatifs investis sur ce sujet, vous devrez concevoir les axes et modalités d'intervention du HCI, dans une optique résolument pédagogique.

Ils devront concerner particulièrement les quatre domaines suivants:

- *L'information*, par l'organisation d'une large diffusion et d'une campagne d'explicitation de la Charte de la laïcité dans les services publics;
- *La formation*, en impulsant la mise en œuvre de plans de formation destinés prioritairement, mais non exclusivement, aux personnels de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique hospitalière, de la fonction publique territoriale.

Monsieur Alain SEKSIG
Inspecteur de l'Education nationale
Membre du Haut Conseil à l'intégration

Cette formation devrait porter sur la philosophie et les modalités d'application concrète du principe de laïcité.

Vous vous efforcerez, pour ce faire, de mobiliser les institutions publiques de formation, tout comme les organismes privés, qui interviennent dans le monde de l'entreprise ou encore les centres de formation de journalistes.

Ce plan de formation s'appuiera sur des outils pédagogiques sélectionnés puis diffusés aussi largement que possible;

- L'approfondissement de *la réflexion*, par l'organisation et la participation à des journées d'étude, le soutien à la publication d'articles et dossiers dans des revues spécialisées comme dans des périodiques à large audience ou encore à la réalisation d'émissions audiovisuelles;

- *La valorisation* d'actions destinées à promouvoir le principe de laïcité, notamment dans la perspective de l'institution d'une "journée de la laïcité" (le 9 décembre) déjà souhaitée par de nombreux parlementaires et militants associatifs. Ainsi devrez-vous faciliter le recensement, la promotion, voire le lancement d'initiatives -nationales et locales, scolaires et universitaires, associatives...- sous le label du HCI.

Enfin, je souhaite que vous examiniez la possibilité pour le HCI d'intervenir ponctuellement, à des fins de conseil et de médiation, dans le cas de situations conflictuelles portant atteinte au principe de laïcité.

Un tel programme commandera la recherche d'une meilleure efficacité et d'une réelle coordination des moyens humains et matériels existant notamment dans les différents départements ministériels concernés. A cet effet, je vous demande de rencontrer rapidement les principales institutions et associations que vous jugerez utile d'associer à la réflexion et à l'action du Haut Conseil à l'intégration, sur ce thème de la laïcité.



Patrick GAUBERT

Annexe 3

Groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité ¹³⁹

Élus

Françoise Hostalier, députée du Nord, UMP

Manuel Valls, député-maire d'Évry, PS

Personnalités qualifiées

Guy Arcizet, Grand maître du Grand Orient de France

Thierry Asselin-Hamon, proviseur-adjoint lycée polyvalent, Stains (93),
président du « Cercle Condorcet 93 »

Jean-Louis Auduc, directeur des études à l'IUFM-université Paris Est Créteil

Élisabeth Badinter, philosophe

Sadek Beloucif, professeur d'université, chef du service anesthésie-réanimation de l'hôpital Avicenne à Bobigny (membre du groupe depuis le 16 février 2012)

Ghaleb Bencheikh, essayiste, présentateur de l'émission *Islam* sur France 2

Abdenmour Bidar, philosophe, membre du comité de rédaction de la revue *Esprit*

Guylain Chevrier, enseignant en histoire, formateur en travail social

Yolène Dilas-Rocherieux, maître de conférences en sociologie politique,
université Paris Ouest Nanterre-La Défense

Stéphane Dufoix, maître de conférences en sociologie à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense (membre du groupe depuis le 16 février 2012)

Patrick Gonthier, secrétaire général de l'UNSA-éducation

Asma Guenifi, présidente de l'association Ni Putes Ni Soumises

Sihem Habchi, ancienne présidente de l'association Ni Putes Ni Soumises

Gaston Kelman, écrivain

Patrick Kessel, président du Comité Laïcité-République

Catherine Kintzler, philosophe

Guy Konopnicki, journaliste, essayiste

Sophie Mazet, professeur d'anglais, Lycée Auguste-Blanqui (Saint-Ouen, 93) (membre du groupe depuis le 16 mars 2012)

Frédérique de la Morena, maître de conférences en droit public, université Toulouse 1

139. Installé mardi 14 décembre 2010, dans les locaux du Haut Conseil à l'intégration, 69, boulevard Malesherbes, 75008 Paris.

Michèle Narvaez, professeur de chaire supérieure, classes préparatoires aux grandes écoles au Lycée La-Martinière-Monplaisir de Lyon (membre du groupe depuis le 16 février 2012)

Gilles Schildknecht, directeur délégué du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), administrateur de la Conférence des directeurs de service universitaire de formation continue

Haut Conseil à l'intégration

Caroline Bray, chargée de mission et des études

Cécilia Gabizon, journaliste

Sophie Ferhadjina, chargée de mission et des études

Gaye Petek, chargée de mission

Alain Seksig, inspecteur de l'Éducation nationale

Claire Séréro, chargée de mission et de la communication

Malika Sorel, essayiste

Jacques Toubon, ancien ministre, président du conseil d'orientation de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration

Annexe 4 Calendrier des auditions

Auditions consacrées à l'enseignement supérieur

Le 7 avril 2011

Jacques Legrand, président de l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO)

Jean-Loup Salzmann, président de l'université Paris XIII

Sophie Mazet, professeur d'anglais, lycée Auguste-Blanqui de Saint-Ouen (93)

Le 5 mai 2011

Louis Vogel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU)

Camille Galap, président de l'université du Havre, président de la commission « vie de l'étudiant » (CPU)

Hughes Fulchiron, président de l'université Lyon III Jean-Moulin, président de la commission juridique (CPU)

Clothilde Marseault, chargée de mission vie étudiante (CPU)

Annie Edery, chargée de mission juridique et santé (CPU)

Olivier Lopez, président d'honneur de la Conférence des étudiants vice-présidents d'université (CEVPU)

Le 12 mai 2011

Françoise Bir, directrice du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Versailles (CROUS)

William Martinet, représentant l'Union nationale des étudiants de France (UNEF)

Baki Youssoufou, représentant la Confédération étudiante

Olivier Vial, représentant l'Union nationale interuniversitaire (UNI)

Le 16 février 2012

Michel Cantal-Dupart, professeur émérite d'urbanisme et d'environnement au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) de Paris; membre du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRA

Stéphane Dufoux, maître de conférences en sociologie à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense

Philippe de Lara, philosophe, maître de conférences à l'université Panthéon-Assas

Isabelle de Mecquenem, professeur de philosophie à l'IUFM de Reims

Michèle Narvaez, professeur de chaire supérieure en lettres modernes et philosophie, classes préparatoires aux grandes écoles au lycée La-Martinière-Monplaisir de Lyon

Charles Coutel, professeur des universités en philosophie, directeur de l'Institut d'étude de faits religieux, vice-président du CA d'Artois

Le 16 mars 2012

Pierre Baracca, enseignant en sociologie à l'Institut universitaire de technologie B de Lille 3 (Tourcoing), chercheur au Centre de recherches sur les liens sociaux (CERLIS) à Paris 5-Paris 3

Éric Wegrzynowski, enseignant en informatique à l'UFR IEEA (Lille 1)

Marylène Manté-Dunat, enseignante en droit du travail à l'Institut d'administration des entreprises AE (Lille 1)

Claire Derycke, maître de conférence à l'IUFR sciences de la Terre (Lille 1)

Anne Steiner, maître de conférence en sociologie à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense

Le 12 avril 2012

Saïda Douki-Dedieu, médecin psychiatre, professeur honoraire à la faculté de médecine de Tunis et à la faculté de médecine de Lyon

Auditions consacrées à d'autres thèmes

Le 19 mai 2011

Houari Bouissa, conseiller municipal Laïcité-Vivre ensemble de la ville de Tourcoing (59), à propos de l'expérience du Conseil extramunicipal de la laïcité et du vivre ensemble (CELVE)

Claudine Palacio, directrice d'école élémentaire à Pantin (93)

Gérald Jaussaud, directeur d'école élémentaire à Montreuil (93)

Nadia Remadna, médiatrice scolaire

Élisabeth Verbois, inspectrice de l'Éducation nationale, à Sevran (93)

Annexe 5
Groupe de travail des responsables
des secteurs formation des principaux
ministères concernés, du Centre national
de la fonction publique territoriale
et de la Ligue de l'enseignement

Ministère de l'Éducation nationale

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

Virginie Gohin, chef du service formation des enseignants

Anne Rebeyrol, chef de la mission « Prévention des discriminations et égalité fille-garçon »

Fabien Musitelli, mission prévention des discriminations et égalité filles-garçons

Direction générale des ressources humaines (DGRH)

Patrick Debut, directeur adjoint de l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN)

Puis à compter du 11 mai 2011

Annick Monteil, chef de projet chargée des partenariats et du RESP – ESEN

Ministère de l'Intérieur

Direction des ressources et compétences de la police nationale

Laurence Affres, Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), commissaire divisionnaire, mission « Veille, Études et Prospective »

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

Claire Witig et Lacine Koné, Bureau central des cultes

ministère de la Santé

Bureau de la formation professionnelle

Catherine Blin, bureau de la formation professionnelle

Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP)

Marjorie Obadia, adjointe au directeur des affaires juridiques de l'AP-HP

Hylda Dubarry, Direction des affaires juridiques

ministère de la Défense

Bureau de la formation professionnelle et de la valorisation des compétences

Fabienne Porré, adjointe du chef du bureau, représentée par Caroline Sordet, bureau de la formation professionnelle

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Isabelle Roussel, chef de service, adjointe à la directrice des affaires juridiques

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Direction générale

Anne Rinnert, responsable du pôle de compétences « Citoyenneté et Affaires juridiques », Institut national spécialisé d'études territoriales (INSET)

Ligue de l'enseignement

Charles Conte, chargé de mission « Laïcité, Études, Formation »

Jean-Michel Ducomte, président et Nicolas Sadoul, secrétaire national à la laïcité ont également participé à la réunion d'installation du groupe de travail, le 9 février 2011

Annexe 6

Lettre du ministère de l'Éducation nationale à Abdennour Bidar



Premier ministre
Haut Conseil à l'intégration



Ministère de l'éducation nationale,
de la jeunesse et de la vie associative

Monsieur,

Les travaux du groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité, institué par le Haut Conseil à l'intégration (HCI), ont montré que l'école demeure l'un des espaces publics où cette question est des plus sensibles. Contestation de contenus d'enseignements, demandes multiples d'aménagements relatifs à la restauration scolaire ou à l'emploi du temps vis-à-vis de jours déclarés « sacrés » par la culture, etc., c'est toujours au nom d'une approche fondamentaliste de la religion que sont exprimées ces revendications. Celles-ci exercent une pression croissante sur l'école et perturbent par endroits son fonctionnement.

Ainsi le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, notamment sa direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), et le Haut Conseil à l'intégration ont-ils décidé de mener une réflexion commune sur la question, inscrite dans le cadre d'une convention de partenariat, de manière à préconiser une réponse pragmatique. Celle-ci doit notamment consister à mettre à la disposition des personnels de l'éducation nationale les outils conceptuels et pédagogiques nécessaires pour anticiper sur, et réagir à, ces différentes formes de contestation du principe de laïcité et des règles qui le régissent à l'école. Il s'agira ainsi, de façon complémentaire à la loi du 15 mars 2004 qui détermine les exigences de ce principe, que celui-ci puisse faire également l'objet de la part des différents personnels de la communauté éducative, tant du premier que du second degré, d'un travail de présentation et d'explicitation de son contenu comme de ses enjeux – à travers différents supports écrits et audio-visuels.

Le but de cette sensibilisation à la laïcité, à sa signification et à ses enjeux, est que les élèves et leurs familles l'entendent non seulement comme loi et règle qui imposent, mais aussi, de façon positive, comme condition du vivre ensemble républicain. Le ministère de l'éducation nationale et le HCI souhaitent ainsi que soit réaffirmé le sens du principe de laïcité : que celui-ci ne soit pas identifié, comme il l'est trop souvent, à une limitation de la liberté de conscience et d'expression, mais selon sa valeur positive, éthique et sociale, pour une école où la neutralité de l'espace partagé par tous permet aux différences de se côtoyer sereinement et de s'enrichir mutuellement à partir du respect qu'elles se témoignent.

Dans le cadre de votre mission, vous travaillerez en étroite liaison avec l'ensemble des membres du groupe de réflexion et particulièrement avec Mme Anne REBEYROL, chef de la mission prévention des discriminations et égalité filles-garçons de la Direction générale de l'enseignement scolaire et M. Alain SEKSIG, inspecteur de l'éducation nationale, chargé de la mission laïcité au HCI.

Monsieur Abdennour BIDAR
Professeur agrégé de philosophie
en classes préparatoires
Centre international de Valbonne Sophia Antipolis
190 rue Frédéric Mistral
06560 Valbonne

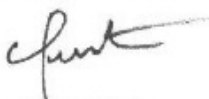
Afin d'élaborer une « pédagogie de la laïcité », il vous est demandé d'engager les actions suivantes :

1. recension des écrits relatifs à la pédagogie de la laïcité, et leur réunion dans un corpus d'accès et d'usage aisé pour les personnels, ainsi que leur utilisation sur différents supports – site internet comme Eduscol, clips vidéos, par exemple ;
2. organisation conjointe avec la DGESCO de réunions de groupes de travail temporaires, associant en tant que de besoin des personnalités reconnues pour la qualité de leur recherche et de leur réflexion sur la laïcité à l'école et des personnels d'établissements scolaires confrontés à des situations problématiques.
Ces réunions devront permettre de :
 - o cerner les difficultés concrètes auxquelles se trouve confrontée l'exigence de respect du principe de laïcité ;
 - o définir le contenu des formations pour ces personnels d'enseignement et de vie scolaire ;
 - o mutualiser, à l'aide d'études de cas, les stratégies déjà mobilisées par ces personnels eux-mêmes pour communiquer le sens et les enjeux de cette exigence.
3. Une fois le corpus de recension constitué, il s'agira pour la mission d'élaborer et mettre en place :
 - o les moyens de la **communication et diffusion** de ce corpus ;
 - o des instruments et activités de formation – publications, séminaires, conférences ;
 - o des propositions pédagogiques sur la thématique de la laïcité

A cet effet, vous bénéficierez d'une mise à disposition à mi-temps pour une durée d'un an renouvelable (année scolaire 2011/2012)

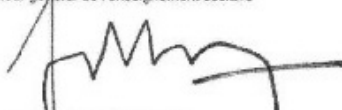
Nous vous prions, Monsieur, d'agréer l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le Président du Haut Conseil à l'intégration



Patrick GAUBERT

Le Directeur général de l'enseignement scolaire



Jean-Michel BLANQUER

Annexe 7

Composition de la mission pédagogie de la laïcité

Haut Conseil à l'Intégration

Alain Seksig, inspecteur de l'Éducation nationale, chargé de la mission « Laïcité »

Sophie Ferhadjian, professeur d'histoire-géographie, chargée d'études

Caroline Bray, chargée d'études

Claire Séréro, chargée de mission et de la communication

Jean-Louis Auduc, directeur des études honoraire à l'IUFM-université Paris Est Créteil, membre du groupe de réflexion et de propositions sur la laïcité auprès du Haut Conseil

Ministère de l'Éducation nationale

Direction générale de l'enseignement scolaire

Guy Waïss, chef du service du budget, de la performance et des établissements, adjoint au directeur général

Roger Vrand, sous-directeur de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives

Anne Rebeyrol, chef de la mission « Prévention des discriminations et égalité filles-garçons »

Fabien Musitelli, adjoint au chef de la mission « Prévention des discriminations et égalité filles-garçons »

Anne Lavagne, chef du bureau des écoles et des établissements, de la vie scolaire, des relations avec les parents d'élève et de la réglementation

Véronique Fouquat, chef du bureau des programmes d'enseignement

Chargé de mission « Pédagogie de la laïcité »

Abdenour Bidar, professeur de philosophie en classes préparatoires, membre du groupe de réflexion et de propositions sur la laïcité auprès du Haut Conseil

Direction générale des ressources humaines

Thérèse Filippi, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire, adjointe à la directrice générale des ressources humaines

Inspection générale de l'Éducation nationale

Claude Bisson-Vaivre, doyen du groupe « Établissements et Vie scolaire »

Jean-Pierre Villain, groupe « Enseignement primaire »

Inspection générale l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche

Patrice Champion, groupe territorial « Île-de-France »

Inspection académique

Annie Partouche, inspectrice de l'Éducation nationale adjointe à l'IA (93)

École supérieure de l'Éducation nationale

Annick Monteil, chef de projet chargée des partenariats au département des relations internationales et des partenariats

Chefs d'établissement

Christiane Tyburn (95)

Jean-Luc Héraud (93)

Ligue de l'enseignement

Charles Conte, chargé de mission « Études et recherche Laïcité – Formation »

Annexe 8

Proposition de loi

Inspirée par le déroulement et les conclusions de l'affaire Baby Loup, une proposition de loi a été présentée au Sénat par M^{me} Françoise Laborde et les membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen, visant à étendre l'obligation de neutralité à certaines personnes ou structures privées accueillant des mineurs et à assurer le respect du principe de laïcité.

L'exposé des motifs de cette proposition de loi adopté le 17 janvier 2012 par fait explicitement référence aux travaux du Haut Conseil à l'intégration.

Cf. le site du Sénat : <http://www.senat.fr/leg/pp11-056.html>

N° 56 rectifié

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la présidence du Sénat le 25 octobre 2011

PROPOSITION DE LOI

Visant à étendre l'obligation de neutralité aux structures privées en charge de la **petite enfance et à assurer le respect du principe de laïcité** ;

PRÉSENTÉE

Par M^{me} Françoise LABORDE et les membres du groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen ⁽¹⁾,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement).

(1) Ce groupe est composé de : MM. Nicolas Alfonsi, Gilbert Barbier, Jean-Michel Baylet, Alain Bertrand, Christian Bourquin, Jean-Pierre Chevènement, Yvon Collin, Pierre-Yves Collombat, M^{me} Anne-Marie Escoffier, M. François Fortassin, M^{me} Françoise Laborde, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Plancade, Robert Tropeano, Jean-Claude Requier, Raymond Vall et François Vendasi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article premier de la Constitution de 1958 dispose : « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ». **En application du principe de laïcité**, la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadre le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

La République a ainsi réaffirmé son attachement à la liberté de conscience et au principe de laïcité. Ce faisant, elle a explicité le principal objectif recherché par cette loi : préserver l'école afin d'y assurer l'égalité des chances, l'égalité devant l'acquisition des valeurs et des connaissances, l'égalité entre les filles et les garçons.

Ce qui apparaît nécessaire, à l'école, pour l'apprentissage des enfants à partir de 6 ans, l'est tout autant pour les plus jeunes.

S'agissant de l'accueil des enfants de moins de six ans, il existe des écoles maternelles, des garderies et des services d'assistant(e)s maternel(le)s municipaux, obéissant aux règles du service public. Il en découle, pour les agents du service public, l'obligation d'assurer leurs fonctions, avec neutralité, c'est-à-dire sans considération des opinions politiques, religieuses ou philosophiques. Ce principe de neutralité traduit dans le service public le principe constitutionnel de respect de la laïcité.

Les services d'accueil de la petite enfance sont exclus du champ d'application de la directive européenne sur les services. Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose une obligation de neutralité aux professionnels de la jeunesse qui ne travaillent pas pour le service public, bien qu'ils soient placés sous la protection d'autorités publiques délivrant les autorisations nécessaires à leur activité. Pour les assistant(e)s maternel(le)s à domicile, en particulier, c'est le président du conseil général qui délivre les agréments garantissant la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs accueillis, en tenant compte des aptitudes éducatives des personnels.

Par ailleurs, il s'avère que la France connaît, depuis de nombreuses années, une pénurie de places d'accueil pour la garde des enfants de moins de 6 ans. Dans ce contexte, certains parents peinent à trouver du personnel

agrée qui accueille leur enfant à son domicile tout en respectant leur volonté légitime de neutralité.

Or, un certain nombre de traités internationaux, outre la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, peuvent être invoqués par les citoyens des États signataires pour faire reconnaître le droit fondamental des parents à choisir l'éducation de leurs enfants en fonction de leurs convictions.

On citera :

- le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** (1966);
- le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** (1966);
- la **charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** (proclamée en 2000 et rendue contraignante en 2009);
- la **Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – et en particulier l'article 2 du Protocole n° 1**, sur le droit à l'instruction, dont la cour de Strasbourg a jugé bon de préciser la portée (arrêt *Folgero et autres c/Norvège* du 29 juin 2007) en indiquant qu'il ne fait pas de distinction entre l'enseignement public et l'enseignement privé.

Sur le terrain, l'absence de législation quant à l'obligation de neutralité dans le secteur de l'accueil de la petite enfance conduit, parfois, à faire obstacle au droit fondamental des parents au choix de l'éducation de leurs enfants. L'actualité relance régulièrement ce débat de société sans qu'aucune réponse appropriée n'y soit apportée.

Déjà au moins un contentieux très médiatisé a été porté devant la justice, entre la salariée d'une crèche refusant d'enlever son voile dans l'exercice de ses fonctions et la directrice adjointe de l'établissement, au mépris du règlement intérieur qui affirmait très explicitement la neutralité de cette structure d'accueil. Les auteurs déplorent qu'une crèche privée laïque rencontre les pires difficultés à faire respecter son caractère laïc.

L'ensemble de ces éléments impose de clarifier les règles qui définissent les conditions d'accueil de la petite enfance en dehors du domicile parental, dans les différentes structures collectives (crèches, haltes garderies, jardins d'enfants) et à domicile (crèche familiale, assistantes maternelles).

C'est pourquoi, les auteurs de cette proposition de loi ont choisi d'introduire une obligation de neutralité dans les dispositifs législatifs relatifs à la qualification professionnelle (article L. 2324-1 du Code la santé publique, 4^e alinéa) et à l'agrément des personnes habilitées à accueillir de jeunes enfants (article L. 421-3 du Code de l'action sociale et des familles s'agissant des assistantes maternelles et des assistants familiaux).

D'ailleurs, dans sa délibération n° 2011-67 du 28 mars 2011, le collège de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a recommandé au Gouvernement d'« examiner l'opportunité d'étendre aux structures privées des secteurs social, médico-social et de la petite enfance chargées de missions de service public ou d'intérêt général, les

obligations notamment de neutralité qui s'imposent aux structures publiques de ces secteurs».

De son côté, dans un avis du 5 juillet 2011, le Haut Conseil à l'intégration (HCI) a considéré que les personnels des établissements privés associatifs ou d'entreprises qui prennent en charge des enfants, sur un mode collectif, se doivent d'appliquer « *les règles de neutralité et d'impartialité* ».

Pour le Haut Conseil à l'intégration, l'enfant a droit à la neutralité et à l'impartialité, notamment sur le fondement de la Convention internationale des droits de l'enfant et de l'article 371-1 du Code civil qui définit l'autorité parentale.

Dans « l'affaire de la crèche Baby Loup », rappelons que le parquet général a demandé la confirmation du jugement du conseil de prud'hommes de Mantes-la-Jolie en évoquant « *le respect du principe de laïcité mais aussi la vulnérabilité des enfants.* »

*
* *

L'article 1^{er} de la proposition de loi (modifiant l'article L. 2324-1 du Code de la santé publique) ajoute, dans le Code de la santé publique, la condition de neutralité dans les critères de qualification professionnelle requis des personnes chargées de l'accueil des enfants de moins de six ans soit dans les crèches, haltes-garderies ou en qualité d'assistantes maternelles, dans les secteurs privé ou public relevant de l'autorisation ou de l'avis du président du conseil général, soit dans les centres de vacances ou de loisirs relevant du préfet.

L'article 2 (modifiant l'article L. 421-3 du Code de l'action sociale et des familles) complète les règles relatives à l'agrément accordé par le président du conseil général aux assistantes maternelles et aux assistants familiaux. Le texte actuel prévoit que l'agrément est accordé si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et jeunes majeurs accueillis en tenant compte des aptitudes éducatives du candidat. Le texte proposé dispose que l'agrément sera délivré si les conditions d'accueil et la *neutralité* du candidat garantissent le *respect de la laïcité*, ainsi que la sécurité, la santé et l'épanouissement des intéressés.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Au 4^e alinéa de l'article L. 2324-1 du Code de la santé publique, après les mots : « *de moralité* », sont insérés les mots : « *, de neutralité* ».

Article 2

La première phrase du 5^e alinéa de l'article L. 421-3 du Code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigée : « *L'agrément est accordé à ces deux professions si les conditions d'accueil et la neutralité du candidat garantissent le respect de la laïcité, ainsi que la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de 21 ans accueillis en tenant compte des aptitudes éducatives de la personne.* »

Annexe 9

Décision du tribunal administratif de Montreuil relative aux jeunes accompagnateurs de sorties scolaires

23/11/2011 09:04:50 TA MONTREUIL 01.49.20.20.99

Page:2/7

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTREUIL

N° 1012015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Sylvie OSMAN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Mazaud
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Montreuil

Mme Restino
Rapporteur public

(5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies)

Audience du 8 novembre 2011
Lecture du 22 novembre 2011

01-04-03-07-02

30-02-01

R

Vu la requête, enregistrée le 24 novembre 2010, présentée par Mme Sylvie OSMAN, demeurant 95 allée Jean-Pierre Bernard à Montreuil (93100) ; Mme OSMAN demande au tribunal d'annuler la disposition du règlement intérieur de l'école élémentaire Paul Lafargue à Montreuil, selon laquelle « les parents volontaires pour accompagner les sorties scolaires doivent respecter dans leur tenue et leurs propos la neutralité de l'école laïque » ;

Elle soutient que cette disposition est discriminatoire, dès lors qu'elle fonde un traitement différencié entre les parents d'élèves portant un voile et les autres ; qu'elle méconnaît la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ; qu'elle porte atteinte au principe de liberté religieuse ; qu'elle est dépourvue de base légale, dès lors que ni 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, ni la circulaire d'application n° 2004-084 ne concernent les parents d'élèves ; que les parents d'élèves accompagnateurs sont des collaborateurs bénévoles ; que, selon la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, cette qualité n'emporte pas reconnaissance du statut d'agent public qui seul impose une obligation de neutralité au regard du port d'une tenue manifestant une appartenance religieuse ;

N° 1012015

2

Vu le règlement attaqué ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 1^{er} août 2011, présenté par le recteur de l'académie de Créteil, qui conclut au rejet de la requête ;

Il soutient que l'accompagnement des élèves lors des sorties scolaires par des parents d'élèves volontaires portant une tenue manifestant une appartenance religieuse contrevient au principe de laïcité ; que la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que le port d'un foulard a un effet de prosélytisme et que l'interdiction de porter un foulard faite à une enseignante intervenant auprès de jeunes enfants ne contrevient pas à l'article 9 de la convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales ; qu'en qualité d'accompagnateurs, les parents d'élèves se placent vis-à-vis des enfants dans une situation comparable à celle des agents publics ; que le rôle des parents accompagnateurs est assimilable à celui des agents publics en charge de l'organisation et de l'accompagnement des sorties scolaires ; que les délibérations de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ne sont pas revêtues de l'autorité de la chose jugée ; qu'en outre, la participation des parents d'élèves aux sorties scolaires ne constitue pas un droit ; qu'il appartient au directeur d'établissement d'accepter cette participation ; que le contexte particulier de l'école Paul Lafargue, dans lequel l'adoption de la loi du 15 mars 2004 avait fait l'objet de nombreuses contestations, justifiait ce règlement ;

Vu le mémoire, enregistré le 17 août 2011, présenté par Mme OSMAN, qui conclut aux mêmes fins que la requête ;

Elle ajoute que l'article 18 du pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de libertés fondamentales stipulent que les restrictions à la liberté de pensée, de conscience et de religion ne peuvent qu'être prévues par la loi ; que le règlement intérieur attaqué a méconnu l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que le rôle de parent accompagnateur volontaire n'est pas assimilable à celui d'enseignant, dès lors que les activités de sortie s'exercent sous la responsabilité pédagogique des enseignants ; que tout parent est en droit de proposer sa candidature à l'accompagnement des sorties scolaires et d'être retenu ; que la délibération n° 2007-117 du 14 mai 2007 de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a très clairement conclu que « le refus de principe opposé aux mères d'élèves portant le foulard d'accompagner ces derniers en sorties scolaires (...) en l'absence de toute circonstance susceptible de lui conférer le caractère d'un acte de pression ou de prosélytisme, apparaît comme contraire aux dispositions interdisant les discriminations fondées sur les religions » ; que la loi a conféré à cette autorité le pouvoir de recommander toute modification législative ou réglementaire ; que le recteur n'établit nullement les raisons pour lesquelles le contexte local aurait justifié la disposition contestée, laquelle porte atteinte à la cohésion sociale et à l'intérêt supérieur de l'enfant, dès lors que des parents d'élèves se voient écartés de l'accompagnement des sorties ; qu'aucune des écoles de Montreuil n'a adopté une disposition restreignant l'accès à l'accompagnement scolaire des mères voilées ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

N° 1012015

3

Vu la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Vu la convention internationale relative aux droits de l'enfant, signée à New-York le 26 janvier 1990 ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 8 novembre 2011 :

- le rapport de M. Mazaud ;
- les conclusions de Mme Restino ;
- et les observations de Mme OSMAN ;

Considérant, en premier lieu, que Mme OSMAN soutient que l'article du règlement intérieur contesté disposant que « Les parents volontaires pour accompagner les sorties scolaires doivent respecter dans leur tenue et leurs propos le principe de neutralité de l'école laïque » est dépourvue de base légale ;

N° 1012015

4

Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : "Nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi" ; qu'aux termes de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 : "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et 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" ;

Considérant qu'il résulte des textes constitutionnels et législatifs que le principe de liberté de conscience ainsi que celui de la laïcité de l'Etat et de neutralité des services publics s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci ; que les parents d'élèves volontaires pour accompagner les sorties scolaires participent, dans ce cadre, au service public de l'éducation ; que le principe de la laïcité de l'enseignement public, qui est l'un des éléments de la laïcité de l'Etat et de la neutralité de l'ensemble des services publics, impose que l'enseignement soit dispensé, dans le respect, d'une part, de cette neutralité par les programmes, les enseignants et les personnels qui interviennent auprès des élèves et, d'autre part, de la liberté de conscience des élèves ; que si les parents d'élèves participant au service public d'éducation bénéficient de la liberté de conscience qui interdit toute discrimination fondée sur leur religion ou sur leurs opinions, le principe de neutralité de l'école laïque fait obstacle à ce qu'ils manifestent, dans le cadre de l'accompagnement d'une sortie scolaire, par leur tenue ou par leurs propos, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques ;

Considérant que la disposition contestée constitue, indépendamment du contexte local, une application du principe constitutionnel de neutralité du service public à l'accompagnement des sorties scolaires par les parents d'élèves, qui participent en tant qu'accompagnateurs au service public de l'école élémentaire ; que, par suite, Mme OSMAN n'est pas fondée à soutenir que la disposition attaquée ne repose sur aucun fondement légal ou méconnaît le domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de ce que les règlements intérieurs des autres écoles de la commune ne prévoient pas une telle disposition et que les mères portant un voile y seraient admises pour accompagner les sorties scolaires ne peut qu'être écarté ;

Considérant, en deuxième lieu, que, compte tenu de l'intérêt qui s'attache aux principes de laïcité et de neutralité du service public dans les établissements scolaires publics, la disposition attaquée ne porte pas une atteinte excessive à la liberté de pensée, de conscience et de religion garantie par l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 18 du pacte international des droits civils et politiques ; qu'en outre, une telle disposition, qui est prise sans distinction entre les confessions des parents d'élèves, ne méconnaît pas, comme il a été dit précédemment, le principe de non discrimination édicté par les stipulations de l'article 14 de cette convention ; qu'ainsi, les moyens tirés de la méconnaissance des articles 9 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de celles de l'article 18 du pacte international des droits civils et politiques doivent être écartés ;

N° 1012015

5

Considérant, en troisième lieu, que la requérante ne peut utilement invoquer l'article 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, qui ne concerne que les activités salariées ;

Considérant, en quatrième lieu, que l'accompagnement des sorties scolaires par les parents d'élèves ne constitue pas un droit ; que, par suite, Mme OSMAN n'est pas fondée à soutenir que la disposition attaquée du règlement intérieur aurait méconnu le droit des parents d'élèves à accompagner les sorties scolaires auxquelles participent leurs enfants ;

Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990 : "Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale" ;

Considérant que la disposition attaquée qui, ainsi qu'il a été dit, tend à protéger la liberté de conscience des élèves, ne porte pas atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par les stipulations susvisées ;

Considérant, en sixième lieu, que la recommandation n° 2007-117 du 14 mai 2007 de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ne porte pas sur la disposition du règlement intérieur de l'école Paul Lafargue ; que Mme OSMAN n'est donc pas fondée, en tout état de cause, à en demander l'application au présent litige ;

Considérant, enfin, qu'il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que le règlement intérieur d'un établissement scolaire, lequel en l'espèce a pour objet, par la disposition contestée, de rappeler le principe de neutralité de l'école laïque, soit tenu de respecter ou de contribuer à la cohésion sociale ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que Mme OSMAN n'est pas fondée à solliciter l'annulation de la disposition du règlement intérieur de l'école élémentaire Paul Lafargue à Montreuil, selon laquelle « les parents volontaires pour accompagner les sorties scolaires doivent respecter dans leur tenue et leurs propos la neutralité de l'école laïque » ;

N° 1012015

6

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme OSMAN est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme Sylvie OSMAN et au recteur de l'académie de Créteil.
Copie en sera adressée au directeur de l'école élémentaire Paul Lafargue.

Délibéré après l'audience du 8 novembre 2011, à laquelle siégeaient :

Mme Erstein, président du tribunal administratif
Mme Herbelin, président
M. Buchin, président
M. Combes, conseiller
M. Mazaud, conseiller

Lu en audience publique le 22 novembre 2011.

Le rapporteur,

signé


J.-P. Mazaud

Le président,

signé

L. Erstein



Certifiée
conforme : 
Le Greffier en Chef

Et par délégation le Greffier

Le greffier,

signé

A. Pigeot

La République mande et ordonne au ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Annexe 10
Arrêt de la cour d'appel de Versailles,
Association Baby-Loup

COUR D'APPEL
DE
VERSAILLES

Code nac : 00A

11ème chambre

ARRET N° 019
contradictoire

DU 27 OCTOBRE 2011

R.G. N° 10/05642

AFFAIRE :

Fatima LAAOUEJ épouse
AFIF

C/
ASSOCIATION
BABY-LOUP, prise en la
personne de sa Présidente
Mme REUET Monique

Décision déferée à la cour :
Jugement rendu le 13
Décembre 2010 par le
Conseil de Prud'hommes -
Formation paritaire de
MANTES LA JOLIE
Section : Activités diverses
N° RG : 10/00587

Copies exécutoires délivrées à :

Me Michel HENRY
Me Richard MALKA

Copies certifiées conformes
délivrées à :

Fatima LAAOUEJ épouse
AFIF

ASSOCIATION BABY-LOUP,
prise en la personne de sa
Présidente Mme REUET
Monique

Monsieur le PROCUREUR
GÉNÉRAL près la cour
d'appel de Versailles

le : 27 OCT. 2011

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE VINGT SEPT OCTOBRE DEUX MILLE ONZE,
La cour d'appel de VERSAILLES, a rendu l'arrêt suivant dans l'affaire entre :

Madame Fatima LAAOUEJ épouse AFIF
14 Rue Place du Pas
78570 CHANTELOUP LES VIGNES

Comparante en personne, assistée de Me Michel HENRY, avocat au barreau
de PARIS

APPELANTE

ASSOCIATION BABY-LOUP, prise en la personne de sa Présidente
Mme REUET Monique
12 Place du Trident
78570 CHANTELOUP LES VIGNES

Comparante en personne, assistée de Me Richard MALKA, avocat au barreau
de PARIS et de Me Louis GAYON, avocat au barreau de PARIS

INTIMEE

MONSIEUR LE PROCUREUR GENERAL près la cour d'appel de
VERSAILLES en la personne de Monsieur Jacques CHOLET, Avocat
Général

PARTIE JOINTE

Composition de la cour :

L'affaire a été débattue le 12 Septembre 2011, en audience publique, devant la
cour composée de :

Madame Marie-Noëlle ROBERT, Présidente,
Madame Sylvie BOURGOGNE, conseiller,
Madame Marie-Andrée BAUMANN, Conseiller,

qui en ont délibéré,

Greffier, lors des débats : Madame Claudine AUBERT

POURVOI

Exposé du litige

Suivant contrat à durée indéterminée du 1er janvier 1997, lequel faisait suite à un emploi solidarité du 6 décembre 1991 au 6 juin 1992 et à un contrat de qualification du 1er décembre 1993 au 30 novembre 1995, Mme Laaouej épouse Afif a été engagée en qualité d'éducatrice de jeunes enfants exerçant les fonctions de directrice adjointe de la crèche et de la halte garderie Baby Loup.

La convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 régissait les relations contractuelles.

Par ailleurs, l'établissement était doté d'un règlement intérieur prévoyant notamment un principe de neutralité dans l'exercice de ses tâches par le personnel.

En mai 2003, Mme Laaouej épouse Afif a bénéficié d'un congé maternité suivi d'un congé parental jusqu'au 8 décembre 2008.

Elle a été convoquée par lettre du 9 décembre 2008 à un entretien préalable, fixé le 18 décembre suivant, en vue de son éventuel licenciement, avec mise à pied à titre conservatoire, et licenciée le 19 décembre 2008 pour faute grave.

S'estimant victime d'une discrimination au regard de ses convictions religieuses, Mme Laaouej épouse Afif a saisi le conseil de prud'hommes de Mantes-la-Jolie le 9 février 2009 afin, à titre principal, de voir prononcer la nullité du licenciement et d'obtenir la condamnation de l'employeur à lui payer sommes suivantes :

- * 63 015,12 euros à titre de dommages et intérêts pour nullité du licenciement et discrimination et atteinte aux libertés fondamentales,
- * 9 695,32 euros à titre d'indemnité compensatrice de préavis,
- * 969,53 euros au titre des congés payés afférents,
- * 700,17 euros à titre de rappel de salaire sur mise à pied,
- * 70 euros au titre des congés payés afférents,
- * 26 662,13 euros à titre d'indemnité conventionnelle de licenciement,

à défaut de reconnaissance de sa qualité de cadre :

- * 4 847,66 euros à titre d'indemnité compensatrice de préavis,
- * 484,77 euros au titre des congés payés afférents,
- * 13 331,07 euros à titre d'indemnité conventionnelle de licenciement,

A titre subsidiaire, elle a sollicité la condamnation de l'employeur à lui verser les mêmes sommes sur le fondement de l'absence de cause réelle et sérieuse du licenciement.

En tout état de cause, elle a demandé la condamnation de l'employeur à lui payer :

- * 10 000 euros à titre de dommages et intérêts pour atteinte à la vie privée et à la dignité et réparation du préjudice moral,
- * 3 000 euros sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile.

L'association s'est opposée à la demande et a sollicité l'octroi une indemnité de 3 000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

Par jugement du 13 décembre 2010, le conseil :

- a débouté Mme Laaouej épouse Afif de l'ensemble de ses demandes,
- a débouté l'association Baby Loup de sa demande reconventionnelle.

Mme Laaouej épouse Afif a relevé régulièrement appel de cette décision.

Le Ministère public, auquel l'affaire a été communiquée en application des dispositions de l'article 427 du code de procédure civile, conclut oralement à la confirmation du jugement entrepris.

Mme Laaouej épouse Affif demande à la cour d'infirmier le jugement déféré, de prononcer la nullité du licenciement et de condamner l'employeur à lui payer les sommes suivantes :

- * 63 000 euros à titre de dommages et intérêts pour licenciement discriminatoire et attentatoire aux libertés fondamentales,
- * 9 695,32 euros à titre d'indemnité compensatrice de préavis,
- * 969,53 euros au titre des congés payés afférents,
- * 700,17 euros à titre de rappel de salaire sur mise à pied,
- * 70 euros au titre des congés payés afférents,
- * 26 662,13 euros à titre d'indemnité conventionnelle de licenciement,

à défaut de reconnaissance de sa qualité de cadre :

- * 4 847,66 euros à titre d'indemnité compensatrice de préavis,
- * 484,77 euros au titre des congés payés afférents,
- * 13 331,07 euros à titre d'indemnité conventionnelle de licenciement.

Elle sollicite en outre l'octroi d'une indemnité de 5 000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

Elle fait valoir en substance :

- que fin avril 2003, enceinte de son quatrième enfant, elle a été placée en congé maternité et qu'au cours du congé parental qui s'en est suivi, Mme Baleato, directrice de la crèche l'a informée qu'en vertu d'un nouveau règlement intérieur adopté en juillet 2003, elle ne pourrait plus revenir travailler avec le foulard qu'elle avait l'habitude de porter,
- que c'est donc dans ce contexte qu'elle a sollicité un entretien en mentionnant qu'elle n'était pas opposée à une rupture conventionnelle, projet auquel il n'a pas été finalement donné suite,
- que lors de la reprise de son travail le 9 décembre 2008, elle a été invitée à retirer le foulard qu'elle portait et qu'elle a répondu qu'elle était toujours vêtue ainsi ; que contestant le grave incident auquel l'employeur faisait référence dans la lettre de convocation à l'entretien préalable, avec prononcé d'une mise à pied, elle a refusé de signer cette lettre et est restée sur place sur les conseils d'un conseiller du salarié et de l'inspecteur du travail ; que n'ayant reçu aucun courrier, elle est revenue le lendemain ; que pendant le temps où elle était dans les locaux de la crèche elle n'a provoqué aucun scandale ni perturbation,
- que l'association Baby Loup, qui est régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, intervient à Chanteloup les Vignes, habitée essentiellement par des personnes immigrées ou issues de l'immigration, principalement du Maghreb et d'Afrique noire ; que les enfants accueillis à la crèche sont accoutumés à voir un bon nombre de leurs proches porter un foulard et ne consomment, depuis 1997, que de la viande hallal au sein de cet établissement,
- que l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et la Constitution garantissent la liberté de conscience ; que le port d'un vêtement ou d'un insigne susceptible d'exprimer son adhésion à une religion, une culture ou un courant de pensée relève de la liberté de religion ou de pensée, seule une loi pouvant fixer une restriction générale aux libertés fondamentales ; que la directive du 27 novembre 2002 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement, interdit les discriminations fondées sur la religion ou les convictions,
- que les articles L. 1121-1 et L. 1321-3 du code du travail limitent le pouvoir de l'employeur en ce qui concerne les restrictions qu'il peut apporter à ce principe,
- que la question est de savoir si l'article II A) du règlement intérieur du 9 janvier 2003 est conforme à ces exigences ; que l'association ne fait état d'aucune circonstance particulière qui justifierait la restriction prévue par ce règlement,
- que le fait que l'employeur lui ait interdit de reprendre son travail au motif qu'elle refusait d'ôter son voile islamique sur le fondement d'un règlement intérieur illicite établi à lui seul que la décision de licenciement n'était pas étrangère à ses convictions religieuses ; que le licenciement est donc nul selon l'article 1132-4 du code du travail.

L'association Baby Loup demande à la cour à titre principal de confirmer en toutes ses

dispositions le jugement du conseil de prud'hommes, de rejeter les prétentions de Mme Laaouej épouse Afif et de condamner celle-ci à lui payer la somme de 5 000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

Elle fait valoir principalement :

- qu'aux termes de ses statuts, elle propose dans un milieu défavorisé une offre d'accueil à la petite enfance et oeuvre pour l'insertion sociale et professionnelle des femmes du quartier, tout en favorisant le maintien du lien social par des activités ouvertes aux parents et aux habitants de la commune ; qu'ainsi pour répondre aux besoins des parents, la crèche est ouverte 24 heures sur 24,
- que le règlement intérieur de 1990, comme celui de 2003, édictent que le personnel de la structure, dans ses missions professionnelles, doit respecter un principe de neutralité confessionnelle ; que le port du voile n'a jamais été admis, le souci constant étant le respect de la laïcité imposée par son activité dédiée à la petite enfance,
- que Mme Laaouej épouse Afif connaissait et appliquait cette règle avant 2003,
- qu'ayant décidé d'imposer une rupture des relations contractuelles, elle a pris prétexte déjà annoncé du port de son voile pour engager un conflit avec la direction, lors de la reprise de son travail,
- que le licenciement est justifié par le comportement de l'intéressée qui s'est introduite dans la crèche pour proférer injures et menaces à l'égard de la direction, alors qu'elle était mise à pied .

Conformément aux dispositions de l'article 455 du code de procédure civile, la cour renvoie pour un plus ample exposé des moyens des parties, aux conclusions qu'elles ont déposées et soutenues oralement à l'audience.

Motifs de la décision

Considérant que les statuts de l'association précisent que celle-ci a pour but de développer une action orientée vers la petite enfance en milieu défavorisé et d'œuvrer pour l'insertion sociale et professionnelle des femmes du quartier ; qu'elle s'efforce de répondre à l'ensemble des besoins collectifs émanant des familles, avec comme objectif la revalorisation de la vie locale, sur le plan professionnel, social et culturel sans distinction d'opinion politique ou confessionnelle ;

Considérant que conformément à ces dispositions la crèche doit assurer une neutralité du personnel dès lors qu'elle a pour vocation d'accueillir tous les enfants du quartier quelle que soit leur appartenance culturelle ou religieuse ; que ces enfants, compte tenu de leur jeune âge, n'ont pas à être confrontés à des manifestations ostentatoires d'appartenance religieuse ;

Considérant que tel est le sens des dispositions du règlement intérieur entré en vigueur le 15 juillet 2003, lequel, au titre des règles générales et permanentes relatives à la discipline au sein de l'association, prévoit que le principe de la liberté de conscience et de religion de chacun des membres du personnel ne peut faire obstacle au respect des principes de laïcité et de neutralité qui s'appliquent dans l'exercice de l'ensemble des activités développées par Baby Loup, tant dans les locaux de la crèche ou ses annexes qu'en accompagnement extérieur des enfants confiés à la crèche ;

Que le règlement précédemment en vigueur définissait le même principe selon lequel, dans l'exercice de son travail, le personnel devait respecter et garder la neutralité d'opinion politique et confessionnelle en regard du public accueilli ;

Considérant que les restrictions ainsi prévues apparaissent dès lors justifiées par la nature de la tâche à accomplir et proportionnées au but recherché au sens des articles L. 1121-1 et L. 1321-3 du code du travail ;

Considérant que la salariée soutient que l'association tolérait le port du voile ; que ceci est contredit par le rappel à l'ordre dont elle a été l'objet le 21 mars 2001 concernant le respect de la règle de laïcité au regard de signes vestimentaires ayant une connotation confessionnelle dans le cadre des activités au sein de la crèche ou en accompagnement d'enfants en extérieur ; qu'elle-même, le 17 avril 2002, lors d'un entretien préalable en vue du licenciement d'une autre salariée,

a rappelé à celle-ci la nécessité de rester neutre vis-à-vis des enfants et à l'égard des parents, et l'obligation de ne pas porter le voile pour toutes les activités auprès des enfants, « ceci étant mentionné dans le règlement intérieur » ;

Que dès lors, les témoignages qu'elle fournit apparaissent en tout état de cause inopérants alors au demeurant que les témoignages dont se prévaut l'employeur sont en sens contraire ; que si elle a pu porter ponctuellement le voile, à d'autres occasions que celle ayant donné lieu au rappel à l'ordre mentionné ci-dessus, il n'est pas établi que l'employeur en avait connaissance ; que celui-ci n'est pas utilement contredit lorsqu'il explique que dans un documentaire tourné en 2001 lors de la préparation de la fête de Noël, la salariée, qui portait le voile, ne se trouvait pas dans les locaux de la crèche mais dans un centre de loisirs ;

Considérant qu'il n'apparaît pas, au vu notamment des factures produites, que l'association aurait fait le choix de servir aux enfants uniquement de la viande halal, au regard du contexte local dont se prévaut la salariée ;

Considérant qu'il résulte des pièces fournies, notamment de l'attestation de Mme Grolleau, éducatrice de jeunes enfants, que la salariée, au titre de ses fonctions, était en contact avec les enfants ;

Considérant qu'en conséquence l'association pouvait légitimement s'opposer à ce que Mme Laouej épouse Afif porte le voile dans l'exercice de ses fonctions ;

Considérant qu'au vu de l'ensemble de ces éléments, le licenciement de la salariée ne porte pas atteinte aux libertés fondamentales et n'est pas lié aux convictions religieuses de celle-ci ; qu'il ne présente pas un caractère discriminatoire au sens de l'article L. 1132-1 du code du travail ;

Qu'il convient donc de rejeter la demande de la salariée tendant à obtenir la nullité de ce licenciement et de confirmer de ce chef la décision critiquée ;

Considérant que la salariée a été licenciée dans les termes suivants :

« Pour rappel, avant votre retour de congé parental prévu le 9 décembre 2008, vous nous avez écrit le 15 octobre 2008 pour nous faire part de « votre décision de rompre votre contrat avec Baby Loup » suivant la procédure de la rupture conventionnelle.

A l'occasion de l'entretien du 5 novembre organisé pour répondre à votre demande, vous nous avez indiqué que vos convictions religieuses vous amenaient à porter le voile islamique intégral et que, de ce fait, vous n'étiez prête à faire aucune concession sur votre tenue vestimentaire lors de votre retour à la crèche. Après un rappel des principes de laïcité et de neutralité auxquels notre établissement est particulièrement attaché, ces principes figurant d'ailleurs dans le règlement intérieur, nous vous avons indiqué que votre poste était toujours disponible, votre arrivée étant attendue, et que dans un contexte de pénurie de personnel diplômé nous ne pouvions envisager de nous séparer de vos services.

Face à l'absence d'accord sur une rupture conventionnelle, par lettres des 22 novembre et 4 décembre, nous vous avons rappelé votre reprise de travail au 9 décembre en vous invitant à prendre connaissance de la planification de service.

Le 9 décembre, vous vous êtes présentée à la crèche, revêtue de votre voile islamique intégral.

Après qu'un vestiaire vous a été affecté et que le temps vous a été donné pour vous changer, Madame BALEATO, Directrice de la crèche, descendant vérifier l'organisation du repas des enfants, a constaté que vous étiez toujours habillée comme à votre arrivée, et ce malgré les demandes répétées de son adjointe, Madame GROLLEAU, de vous changer. Madame BALEATO vous a alors réitéré l'ordre de vous changer, mais vous avez catégoriquement refusé de suivre ses directives, faisant valoir que vous étiez ainsi en tenue de travail.

Pour éviter tout incident devant les enfants, Madame BALEATO vous a invitée à l'accompagner dans la salle de réunion à l'étage. Mesdames GOMIS, adjointe à la direction, et GROLLEAU, adjointe également et déléguée du personnel, étaient présentes à cet entretien. Devant ces

personnes, sur un ton arrogant, après un rappel des règles de neutralité s'appliquant à la crèche, vous avez déclaré à Madame BALEATO « tu ne vas pas me faire la morale! ». Cette dernière vous a répondu qu'il s'agissait simplement d'un rappel des termes du règlement intérieur. Elle a alors réitéré l'ordre de vous changer sans délai, ordre auquel vous avez opposé un refus catégorique. Une altercation s'en est suivie, vous en prenant à Madame GOMIS qui, pour sa part, tentait aussi de vous raisonner.

Devant la violation manifeste de vos obligations, et face à votre insubordination caractérisée, Madame BALEATO n'a eu d'autre choix que de référer de la situation à la Présidente. Elle vous a alors demandé de sortir et de patienter dans la salle d'attente, ce à quoi vous avez répondu « J'espère que tu ne vas pas me faire « poireauter » longtemps, je n'étais venu ici que pour 5 minutes ». Environ une heure après, Madame BALEATO est venue vous remettre une lettre vous signifiant votre mise à pied conservatoire à effet immédiat, réitérée verbalement, et vous avisant d'une convocation à un entretien préalable à une éventuelle mesure de licenciement.

Après avoir lu cette lettre, vous avez refusé de la signer. Vous êtes ensuite restée dans la salle d'attente jusqu'à environ 15 h, passant divers appels téléphoniques, puis avez fait irruption en pleine réunion de direction, réclamant que l'on vous remette de nouveau cette lettre qu'une nouvelle fois vous avez refusé de signer. Elle vous a donc été adressée le jour même par voie recommandée. Une deuxième altercation s'est produite en pleine réunion, alors qu'une adjointe vous demandait de quitter la salle pour cesser de perturber le travail.

Au mépris de la mise à pied qui venait de vous être signifiée, vous vous êtes maintenue dans les locaux de la crèche, vous informant des situations des enfants présents, ayant des échanges avec les parents. Répugnant tout recours à la force physique, nous avons tenté de vous convaincre de partir, mais en vain. Ce n'est qu'à 18 heures 30 que vous avez enfin décidé de quitter la structure, mais en annonçant à tous que l'on vous aurait « sur le dos » tous les jours.

Le lendemain matin, 10 décembre, votre comportement inqualifiable a repris de plus belle. Après être rentrée de force dans la crèche alors que Madame BALEATO tentait de vous en dissuader en vous rappelant de nouveau la mise à pied conservatoire prononcée la veille, vous avez indiqué « cela ne vaut rien » et vous vous êtes rendue directement au milieu des enfants dans la salle des moyens. Madame BALEATO vous a demandé de quitter les lieux. Le ton montant, elle vous a convoqué dans son bureau, ce que vous avez refusé.

Vos provocations incessantes et multiples, parfois sous le regard des enfants, n'ont cessé de redoubler durant le temps où vous avez imposé votre présence dans les locaux. Alors que Madame BALEATO vous réitérait encore l'ordre de partir, vous lui avez rétorqué « Eh bien vas-y appelle la police pour me faire sortir! », vos agissements n'ayant manifestement d'autres fins que de tenter de multiplier des incidents dont vous espérez qu'ils tournent à votre avantage.

Nous avons joint la Mairie pour qu'un médiateur intervienne d'urgence, mais cela n'a pas été possible à ce moment là. Méprisant ouvertement nos injonctions multiples de vous voir quitter sans délai les lieux, vous avez décidé de partir définitivement à 18 heures.

Votre insubordination, votre obstruction, vos menaces, constituent autant de violations de vos obligations contractuelles totalement incompatibles avec votre maintien dans les effectifs durant votre préavis et justifient plus qu'amplement votre licenciement pour faute grave... ; »

Considérant que Mme Baleato, directrice de la crèche, atteste de ce que la salariée, à qui elle avait demandé, lors de la reprise de son travail le 9 décembre 2008, de se changer après lui avoir rappelé les termes du règlement intérieur, a refusé et s'en est pris à elle ainsi qu'à Mme Gomis, directrice adjointe, indiquant par ailleurs que la présidente de l'association, Mme Reuet, n'était « bonne à rien » ; que Mme Baleato explique qu'elle lui a ensuite remis, à 13 heures 50, après avoir vu la présidente de l'association, une lettre, contre décharge, lui signifiant une mise à pied conservatoire avec effet immédiat et une convocation à un entretien préalable à une éventuelle mesure de licenciement qu'elle a refusée de signer ;

Considérant que Mme Gomis et Mme Grolleau, éducatrice de jeunes enfants, confirment l'existence de l'altercation relatée par Mme Baleato, Mme Grolleau entendue par le conseil de prud'hommes, n'ayant pas démenti les termes de son attestation ;

Que celles-ci, Mme Baleato et d'autres salariées de la crèche, qui participaient à une réunion organisée dans l'après-midi, témoignent que Mme Laaouej épouse Afif a fait irruption dans la salle de réunion pour réclamer la lettre de mise à pied et de convocation à l'entretien préalable que Mme Baleato était prête à lui remettre à condition qu'elle la signe, à défaut cette lettre devant être expédiée sous la forme recommandée ; que les témoins soulignent la conduite agressive de la salariée lors de cet incident, laquelle s'est notamment adressée à Mme Gomis, en lui disant « toi, je ne t'ai pas parlé alors t'as rien à dire, tu la fermes » et « vas-y, énerve-toi, crie, vas-y » sur un ton de provocation ;

Que Mme Gomis précise par ailleurs que cette même journée du 9 décembre 2008 et le lendemain Mme Laaouej épouse Afif est restée auprès des enfants avec les collègues présentes, malgré la mise à pied qui lui avait été signifiée ; qu'elle discutait avec les collègues, perturbant leur travail, et que lorsque des parents venaient récupérer leurs enfants, elle interpellait ceux qu'elle connaissait, discutant avec eux au milieu des enfants et des autres parents ;

Que d'autres salariées attestent du comportement de Mme Laaouej épouse Afif, qui parlait de son « problème avec la direction » à l'ensemble du personnel et perturbait notamment l'attention des enfants lors d'une animation musicale ; que Mme Zar épouse Almendra, intervenant au titre de cette animation, lors de son audition devant le conseil de prud'hommes, a maintenu les termes de son attestation rédigée en ce sens, précisant qu'elle avait entendu Mme Laaouej épouse Afif crier « tu es morte, tu es finie » à l'attention de la directrice ;

Considérant que Mme Laaouej épouse Afif se prévaut d'attestations ou de déclarations devant le conseil de prud'hommes établissant selon elle l'absence de menaces et troubles pendant les journées en cause ;

Que cependant il est versé aux débats, les témoignages de Mme El Khattabi, éducatrice de jeunes enfants et de Mme Soumare, femme de ménage, qui étaient revenues sur leurs premiers témoignages en faveur de l'association, et qui expliquent que Mme Laaouej épouse Afif avait fait valoir la solidarité entre musulmanes et leur avait dicté de nouveaux témoignages quant à sa tenue vestimentaire, à l'absence de troubles et à la viande halal qui aurait été servie aux enfants ; que Mme El Khattabi précise que Mme Laaouej épouse Afif voulait qu'elle motive d'autres salariées afin qu'elles adhèrent à sa cause et que la direction soit « totalement balayée » et répétait « je veux la tête de Natalia (Baleato) » ;

Que Mme Bendahmane épouse Boutellis, ancienne salariée de l'association, a reconnu dans le cadre d'une convocation par la Gendarmerie nationale, avoir rédigé une attestation en faveur de Mme Laaouej épouse Afif sous sa dictée ;

Que des parents d'enfants inscrits à la crèche, qui avaient témoigné en faveur de l'association ou refusé de témoigner pour Mme Laaouej épouse Afif, ont déposé des mains courantes concernant les insultes, menaces, pressions de la part de celle-ci ;

Que dans ces conditions, les témoignages produits par Mme Laaouej épouse Afif apparaissent dénués de crédibilité alors que les attestations fournies par l'association, dont le contenu est corroboré pour certaines d'entre elles par les déclarations des témoins devant le conseil de prud'hommes, sont précises et concordantes et mentionnent l'identité de leurs auteurs, ainsi que leur adresse ; que les attestations de parents témoignant du comportement professionnel de la salariée les 9 et 10 décembre 2008 ne sont pas de nature à contredire les propos des salariées présentes sur les lieux ;

Considérant que dans ces conditions, la réalité des griefs invoqués à l'appui de la rupture du contrat de travail est établie ; que la faute grave commise par la salariée justifie le licenciement, ainsi qu'en a décidé le conseil de prud'hommes, dès lors que son comportement rendait impossible son maintien dans l'association ;

Qu'il convient donc de confirmer le jugement déféré de ce chef et en ce qu'il a rejeté les demandes de la salariée en paiement de différentes indemnités consécutives à la rupture des relations contractuelles ;

Considérant que la question de savoir si la salariée avait le statut de cadre est sans objet dès lors que celle-ci revendique ce statut au titre du calcul des indemnités consécutives à la rupture, lesquelles ne sont pas dues ;

Par ces motifs

La cour,

Statuant par arrêt contradictoire,

Confirme en toutes ses dispositions le jugement rendu le 13 décembre 2010 par le conseil de prud'hommes de Mantes-la-Jolie, sous réserve de préciser que la question tenant au statut de cadre de Mme Laaouej épouse Afif est sans objet,

Y ajoutant,

Dit n'y avoir lieu à application de l'article 700 du code de procédure civile en cause d'appel,

Condamne Mme Laaouej épouse Afif aux dépens.

Arrêt prononcé publiquement par mise à disposition au greffe de la cour, les parties en ayant été préalablement avisées dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 450 du code de procédure civile, et signé par Mme Marie-Noëlle ROBERT, président, et Mme Claudine AUBERT, greffier.

Le GREFFIER



Le PRESIDENT



POUR COPIE CERTIFIEE CONFORME
LE GREFFIER EN CHEF

R/



Annexes du rapport annuel

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

NOR: PRMX8900171D

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 – article 1
JORF du 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 no 99-211 du 17 mars 1999 – article 1 JORF
du 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 no 2006-382 du 30 mars 2006 – article 2
JORF du 31 mars 2006*

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

Article 4

Modifié par décret no 2009-330 du 25 mars 2009 – article 1

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

Article 5

*Modifié par décret no 99-211 du 17 mars 1999 – article 2 JORF
du 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 no 2006-382 du 30 mars 2006 – article 3 JORF
du 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 no 2009-330 du 25 mars 2009 – article 2

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

Article 7

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

**Par le Président de la République,
François Mitterrand**

**Le Premier ministre,
Michel Rocard**

Décret du 4 septembre 2009 portant nomination au Haut Conseil à l'intégration

JORF n° 0207 du 8 septembre 2009

Texte no 19

DÉCRET

NOR : PRMX0919362D

Par décret du Président de la République en date du 4 septembre 2009 :

Le mandat des membres du Haut Conseil à l'intégration dont la liste suit est renouvelé :

- 1) M. Patrick Gaubert.
- 2) M^{me} Claude Greff.
- 3) M^{me} Nora Preziosi.
- 4) M. le général d'armée Jean-Philippe Wirth.

Sont nommés membres du Haut Conseil à l'intégration :

- 1) M. Pierre Cardo.
- 2) M. Yazid Chir.
- 3) M^{me} Cécilia Gabizon.
- 4) M. Mohand Hamoumou.
- 5) M^{me} Gélita Hoarau.
- 6) M. Marc-Antoine Jamet.
- 7) M^{me} Cathy Kopp.
- 8) M^{me} Soumia Malinbaum.
- 9) M. Nacer Meddah.
- 10) M. Abdelwahhab Meddeb.
- 11) M. Arnaud Ngatcha.
- 12) M^{me} Malika Orloff.
- 13) M^{me} Salima Saa.

14) M. Alain Seksig.

15) M^{me} Malika Sorel.

16) M. Jacques Toubon.

M. Patrick Gaubert est reconduit dans les fonctions de président du Haut Conseil à l'intégration.

Délégations reçues par le Haut Conseil à l'intégration à la demande du ministère des Affaires étrangères de 2011

Lundi 17 janvier à 14 heures 30	M ^{me} Hala Rashed, conseiller juridique de l'Organisation de libération de la Palestine
Jeudi 3 mars à 14 heures 30	Délégation de journalistes sud-africains
Mardi 17 mai à 16 heures	Représentants de l'ambassade des Pays-Bas
Mercredi 14 septembre à 10 heures	Délégation chinoise
Mercredi 5 octobre à 15 heures 30	Député libéral suédois, Shen Yun
Lundi 10 octobre à 15 heures 30	M. Piet Hein Donner, ministre de l'Intérieur du royaume des Pays-Bas
Mercredi 19 octobre de 10 h 30 à 12 heures	Délégation de journalistes sénégalais
Mercredi 19 octobre de 14 heures 30 à 15 heures 30	Universitaire tchèque
Mercredi 19 octobre à 14 heures 30	Invitée tchèque M ^{me} Katerina Bocianova, directrice du Comité des affaires étrangères du CSSD (parti social démocrate tchèque)
Mercredi 23 novembre à 10 heures 30	M. Giuseppe Civati (membre du parti démocrate italien)

Table des matières

Avant-propos	9
Première partie	
Avis au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration Investir dans les associations pour réussir l'intégration	13
Présentation	15
D'une logique de subvention à une logique de prestation	16
L'intégration comme priorité politique	18
Les conditions d'un vrai partenariat avec les associations	19
Introduction	23
Chapitre 1	
Les associations, des acteurs omniprésents en pleine mutation	25
Le panorama des associations engagées dans la politique d'intégration, des associations moins nombreuses mais plus professionnelles	25
Une forte réduction du format	26
Un maillage complété localement par la politique de la ville et celles des collectivités territoriales	28
Des financements en forte baisse mais proportionnellement plus importants	29
Une professionnalisation rapide et irréversible	30
Le large champ des missions confié aux associations	32
La médiation sociale et interculturelle	32
La formation linguistique	33
L'apprentissage des valeurs de la République et de la citoyenneté	38
Le soutien à la parentalité	40
Le soutien scolaire	41
Le logement des travailleurs immigrés et l'hébergement des réfugiés	41
L'accompagnement des immigrés vers le droit commun	42
Les autres missions	43

Le rôle des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées	44
Le PRIPI, une obligation législative...	44
inégalement appliqué et porteur de fortes disparités...	45
... présentant un périmètre financier restreint...	46
... source de perte de visibilité...	47
... et de diminution des contrôles	47
Chapitre 2	
Des fragilités qui s'accroissent	49
Un morcellement des interlocuteurs étatiques nationaux et locaux	49
Des collectivités locales qui s'impliquent mais sans véritable coordination	52
Des sources de financements qui se complexifient	53
Des rigidités structurelles et conjoncturelles	55
Une concurrence accrue entre associations et avec d'autres organismes	56
Chapitre 3	
Un partenariat assumé entre l'État et les associations	59
Rétablir la synergie entre la politique de la ville et la politique d'intégration	59
Vers un seul opérateur national	59
Un pilote unique aux niveaux régionaux et départementaux	61
Pour de nouveaux contrats urbains de cohésion sociale et d'intégration	61
Conforter une politique générale pluriannuelle structurée	63
Mettre en œuvre des PRIPI rénovés 2013-2015	63
Limiter les PDI aux seuls départements de forte immigration	66
Assurer la professionnalisation des acteurs associatifs partenaires en les accompagnant	67
Appuyer le développement de la contractualisation entre les associations et l'État	67
Poursuivre la montée en qualité de la politique d'intégration	69
Stabiliser les ressources des associations	71
Animer le réseau d'associations partenaires de la politique d'intégration	72
Conclusion	73

Annexes	75
Annexe 1	
Lettre de mission du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration	77
Annexe 2	
Les personnes rencontrées par la mission	81
Institutions	81
Associations	83
Annexe 3	
Organisation actuelle synthétique des politiques de l'intégration et de la ville	87
Au plan national	87
La politique de la ville	88
Aux plans régionaux et départementaux	89
Annexe 4	
Questionnaire à destination des associations	91
Annexe 5	
Questionnaire à destination des financeurs	95
Annexe 6	
Grille d'évaluation de l'OFII	97
Annexe 7	
Liste des membres des groupes thématiques du PRIPI de la région des Pays de la Loire	99
Guides d'accueil	99
Formation linguistique et emploi	99
Logement	99
Éducation	100
Santé	100
Favoriser la participation des immigrés	100
Annexe 8	
Liste des sigles et abréviations	101
Deuxième partie	
La charte des droits et devoirs du citoyen français	103
Intervention de Patrick Gaubert	108
Projet de charte des droits et des devoirs du citoyen	

français présentée a la signature des demandeurs de la nationalité française en application de l'article 21-24 du Code civil	111
La charte	111
Troisième partie	
Rapport d'activité de la mission laïcité	119
Chapitre 1	
Genèse de la mission	121
Chapitre 2	
Avis et recommandations	125
Expression religieuse et neutralité dans l'entreprise	125
Avis	125
Introduction	126
Laïcité: rappel de quelques principes	128
Des entreprises face à des situations conflictuelles en augmentation	130
Quelles réponses les entreprises apportent-elles aux revendications religieuses ?	133
Que dit le droit ?	135
Recommandations du Haut Conseil à l'intégration	142
Annexes du présent avis	146
Annexe A: membres du groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité auprès du HCI	146
Annexe B: liste des personnes auditionnées	147
Annexe C: schéma extrait de l'enquête du cabinet d'études First and 42nd	148
Annexe D: extrait du code de déontologie du groupe Reed Elsevier	148
Annexe E: Entretien avec le président du Haut Conseil à l'intégration	149
Chapitre 3	
Actions de formation	153
Séminaire de formation sur la laïcité au Conservatoire nationale des arts et métiers (CNAM)	153
Mission « Pédagogie de la laïcité »	162
Objectif	162
Thèmes des fiches de situation	167
Fiches relatives à des situations de contestation d'enseignement	167
Fiches relatives à des situations qui relèvent de la vie scolaire	167

Chapitre 4	
Communiqués de presse et interventions diverses	169
Les communiqués	169
Les rencontres	175
Chapitre 5	
Annexes	181
Annexe 1 – Lettre du Président de la République au président du Haut Conseil à l'intégration	181
Annexe 2 – Lettre du président du Haut Conseil à l'intégration à Alain Sekzig	182
Annexe 3 – Groupe permanent de réflexion et de propositions sur la laïcité	184
Annexe 4 – Calendrier des auditions	185
Annexe 5 – Groupe de travail des responsables des secteurs formation des principaux ministères concernés, du Centre national de la fonction publique territoriale et de la Ligue de l'enseignement	187
Annexe 6 – Lettre du ministère de l'Éducation nationale à Abdennour Bidar	189
Annexe 7 – Composition de la mission pédagogie de la laïcité	191
Annexe 8 – Proposition de loi	192
Annexe 9 – Décision du tribunal administratif de Montreuil relative aux jeunes accompagnateurs de sorties scolaires	196
Annexe 10 – Arrêt de la cour d'appel de Versailles, Association Baby-Loup	202
Annexes du rapport annuel	211
Annexe 1	
Décret n° 89-912 du 19 décembre 1989 portant création d'un Haut Conseil à l'intégration	213
Annexe 2	
Décret du 4 septembre 2009 portant nomination au Haut Conseil à l'intégration	215
Annexe 3	
Délégations reçues par le Haut Conseil à l'intégration à la demande du ministère des Affaires étrangères de 2011	217