

Rapport au Premier ministre

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

Haut Conseil à l'intégration

Rapport officiel

Dans la même collection :

Premier rapport
du Haut Conseil à l'intégration

Pour un modèle français
d'intégration

Conditions juridiques
et culturelles d'intégration

La connaissance de l'immigration
et de l'intégration
Éditions 1991 et 1992

Les étrangers et l'emploi

Liens culturels et intégration

© La **documentation** Française

*«En application de la loi
du 11 mars 1957
(art . 41) et du code de la propriété
intellectuelle du 1^{er} juillet 1992,
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 2-11-003782-2
ISSN 0981-3764
DF 5 4266-0
Paris, 1997

Composition du Haut Conseil à l'intégration (décret du 7 février 1994 et du 20 décembre 1995)

Marceau Long, président du Haut Conseil, vice-président honoraire du Conseil d'État

Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse

Pierre Chaunu, historien

Jean-Pierre Delalande, député du Val-d'Oise, maire de Deuil-la-Barre

Christian Delorme, prêtre

Philippe Farine, ancien conseiller de Paris

Jeanne-Hélène Kaltenbach, responsable d'associations

René Vandierendonck, maire de Roubaix

Patrick Weil, chercheur au CNRS

Rapporteurs

Rémy Schwartz, rapporteur général, maître des requêtes au Conseil d'État

Éliane Chemla, maître des requêtes au Conseil d'État

Patrick Quinqueton, maître des requêtes au Conseil d'État

Nathalie Destais, inspecteur, IGAS

Secrétaire général

Christiane Ducastelle

Liste des personnalités auditionnées par le Haut Conseil

M. André, responsable d'un café-musique / Élancourt

M. Anton, principal / Aulnay-sous-Bois - Victor-Hugo

Mme Body-Gendrot, chercheur

M. Boubaker, FAS

M. Braouezec, député-maire / Saint-Denis

M. Buttazzoni, adjoint au sport / Mulhouse

Mme Cadier, directeur du conservatoire de musique de la ville de Saint-Denis

Mme Cherifi, direction des Lycées et Collèges, ministère de l'Éducation nationale

M. Dru, directeur du centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis

Mme Duplaix, proviseur / Saint-Denis - Paul-Éluard

M. Floch, député-maire de Reze, rapporteur du budget de l'administration pénitentiaire à l'Assemblée nationale

M. Frize, compositeur

M. Gasperi, principal / Saint-Denis - Pierre-de-Geyter

M. Genestier, chercheur

M. Giubilei, animateur en cité sociale / Fameck

M. Kedadouche, conseiller technique, ministère de l'Intégration, ancien sportif professionnel

M. Lazart, principal / Saint-Priest - Colette

Melle Lepine, psychologue / Val-d'Oise

M. Meilhac, éducateur, maison d'arrêt de Bois-d'Arcy
M. Rioux, inspecteur / Éducation nationale / Seine-Saint-Denis
M. Tigoulet, directeur de la maison d'arrêt de la Santé / Paris
M. Vieillard-Baron, chercheur
Mme Vignes, directrice / Aulnay-sous-Bois - Petits-Ormes
M. Zomer, adjoint au sport / Aubervilliers

Entretiens divers et déplacements du Haut Conseil

M. Moreau, directeur DPM (ministère de l'Intégration et de la Ville)
M. L. Wacquant, chercheur / Berkeley (Californie)

Responsables de fédérations sportives

Responsables de l'Observatoire de l'intégration (Alsace)

Déplacement en région lyonnaise

Déplacement à Roubaix

Visite des maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis (91) et Loos-les-Lille (59)

Sommaire

Première partie

Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité	11
---	-----------

Introduction	13
---------------------	-----------

Chapitre I

L'intégration et la vie urbaine	19
--	-----------

De l'incivilité à l'insécurité	20
--------------------------------	----

La recherche d'identité ou les identités de rechange	22
---	----

Des pratiques culturelles urbaines	24
------------------------------------	----

De nouvelles formes de médiation	25
----------------------------------	----

De la régulation à la représentation	27
--------------------------------------	----

Chapitre II

L'intégration dans les établissements scolaires	31
--	-----------

L'école est en butte à l'ensemble des difficultés qui touchent les jeunes	31
--	----

L'école est la seule institution présente dans certains quartiers	34
--	----

L'école trouve des solutions adaptées pour des publics spécifiques	38
---	----

Chapitre III

Les pratiques sportives et l'intégration	45
---	-----------

Le sport, élément de construction d'une vie sociale	45
--	----

Des efforts certains, mais ponctuels, des institutions	46
---	----

De la pratique informelle au sport dans les clubs	47
---	----

Les actions d'aide à l'intégration des jeunes par le sport	48
---	----

Privilégier une pratique sportive organisée	48
---	----

Chapitre IV	
Le milieu pénitentiaire et l'intégration	51
La place du milieu pénitentiaire dans une réflexion sur l'intégration	51
Des jeunes détenus éloignés d'une dynamique d'intégration	52
Des efforts importants accomplis en prison en termes socio-éducatifs	53
Des résultats cependant compromis par les conditions d'organisation de la détention	54
Une influence finalement faible sur les parcours individuels	56
Chapitre V	
Observations générales	57
Une convergence des indices de précarité économique et sociale	57
Une perte des repères et des règles de la vie sociale	59
Restaurer la cohésion sociale : recommandations	62
Le recours à la médiation	64
Conclusion	65
Annexes	67
Annexe 1	
Avis relatif au programme national d'intégration urbaine	69
Les publics auxquels doit aujourd'hui s'adresser une politique d'intégration	70
Les territoires auxquels s'applique une politique d'intégration urbaine	70
Les acteurs sur lesquels s'appuie toute politique d'intégration	70
La détermination des objectifs et moyens d'une politique d'intégration	71
Annexe 2	
Contribution des membres du HCI	73
Jean-Marie Bockel	73
Pierre Chaunu	75
Christian Delorme	76
Philippe Farine	78
Jeanne-Hélène Kaltenbach	79
René Vandierendonck	82

Deuxième partie	
La connaissance de l'immigration	85
Groupe statistique du Haut Conseil à l'intégration	87
Les chiffres des années 1994 et 1995	90
Le bilan de l'immigration depuis 1990	104
L'observation de l'immigration en France	111
Table des matières	117

Le Haut Conseil à l'intégration présente ici les réflexions des travaux qu'il a menés depuis novembre 1995, date à laquelle il a été saisi par le Gouvernement du sujet de rapport ainsi libellé : «Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité ».

Première partie

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

Introduction

Le thème sur lequel le Gouvernement nous a invités à réfléchir a orienté nos recherches dans deux directions :

- qu'est devenue l'intégration que nous avons définie, il y a sept ans, dans notre premier rapport, et précisée, en 1993, dans la synthèse de nos six premiers rapports, sous le titre ambitieux de « l'intégration à la française » ? Six ans, c'est peu dans le cheminement du temps ; ce peut être beaucoup si la société a changé rapidement ;
- l'ouverture de notre conception française se concilie-t-elle, et comment, avec des risques d'éclatement, naissant d'un lien social affaibli ? Et, dès lors, la tendance au repli sur soi, à l'enfermement des différentes composantes de la société n'est-elle pas devenue un obstacle redoutable à l'intégration telle que nous la concevons ?

Installé le 9 mars 1990, le Haut Conseil à l'intégration recevait du Premier ministre la double tâche, d'une part, de clarifier les concepts et de cerner la réalité des flux migratoires et, d'autre part, de définir le processus d'intégration dans une approche prospective.

Le Haut Conseil s'est donc efforcé de mieux définir, notamment, les notions d'étranger, d'immigré et de personne d'origine étrangère. Il a mis en place un groupe de travail statistique comprenant des représentants de différentes administrations, en mesure de dégager les données indispensables au débat public. Dès mars 1991, dans son premier rapport annuel, le Haut Conseil a pu présenter l'ensemble des statistiques de l'immigration, issues de différentes sources, réactualisées à l'occasion de la publication de chaque rapport. Les travaux réalisés dans ce cadre ont incontestablement participé à l'amélioration de la connaissance, non seulement des flux migratoires, mais encore du processus d'intégration, et contribué ainsi à l'apaisement du débat.

Cependant, la nécessité de promouvoir sur ce sujet un débat public serein est plus que jamais avérée ; aussi l'objectif fixé, le 25 mai 1990, par le Premier ministre demeure-t-il d'actualité : « Dissiper les fantasmes qui entourent la présence des étrangers en France, en substituant aux informations lacunaires - dispersées, parfois incohérentes ou tout simplement inexistantes - une connaissance aussi exacte que possible des

données relatives aux flux d'immigration, à la présence évolutive et à la situation juridique des étrangers sur le sol français. » Il convient de reconnaître que d'autres travaux contribuent fortement à cette progression de la connaissance : il en est ainsi de l'enquête MGIS (*mobilité géographique et insertion sociale*) conduite par l'INED en 1992 et des nombreuses analyses qu'elle en a tirées depuis.

Le Haut Conseil, pour sa part, s'est efforcé de cerner les traits de ce qui a été et demeure le « modèle » français d'intégration depuis que notre pays, carrefour à l'extrémité de l'Europe où se sont mêlées depuis plus de deux cents ans de multiples populations, a fait appel à l'immigration pour répondre à des besoins en hommes, en main-d'oeuvre et en soldats. Dès le milieu du XIX^e siècle et de façon discontinue depuis lors, Belges, Polonais, Italiens, peuples de l'Est européen, puis Espagnols, Portugais, Maghrébins, Africains, Asiatiques sont venus, les uns après les autres, s'établir sur le sol français. Si l'on cherche à décrire les politiques et les législations françaises depuis plus de cent cinquante ans, un trait majeur se dégage : la France a toujours refusé de reconnaître des droits collectifs spécifiques à des groupes et minorités. C'est à chaque homme, à chaque femme qu'elle a reconnu la plénitude des droits lui permettant de prendre individuellement sa place dans la société française. Égalitaire et laïc, le modèle français reconnaît donc à tous les résidents, quelle que soit leur nationalité, les mêmes droits et la même identité juridique, à la seule exception des droits civiques qui demeurent attachés, pour les non-ressortissants de l'Union européenne, à l'acquisition de la nationalité française, encore ouverte et aisée. Chacun, dans ce processus individuel d'intégration, reste cependant libre de conserver et de vivre au quotidien des particularismes culturels.

C'est dans ce cadre qu'il faut situer les recommandations du Haut Conseil. Ainsi, il a rappelé qu'il était nécessaire de supprimer, en matière de prestations sociales, les discriminations résiduelles, injustifiées, voire illégales ou inconstitutionnelles. C'est dans la même logique d'égalité et de respect des principes généraux de notre droit, et notamment du droit de la personne humaine, de ses libertés, de sa dignité, que se situent les propositions successives du Haut Conseil. Citons, parmi d'autres, le réexamen des conditions de logement des étrangers dans les foyers, l'amélioration de l'accès à l'emploi des populations d'origine étrangère, la remise en cause de l'enseignement des langues et cultures d'origine étrangère dans les établissements publics d'enseignement, le soutien aux associations oeuvrant directement en faveur de l'intégration, ou les efforts pour lever des obstacles injustifiés à l'expression du culte musulman dans le cadre d'une société laïque qui reconnaît et assure la liberté de conscience et d'exercice des cultes.

Dès son premier rapport, le Haut Conseil à l'intégration avait relevé que les difficultés d'intégration ne se limitaient pas aux seules populations d'origine étrangère. D'un côté, nombreux, et c'est heureux, sont les étrangers ou immigrés qui n'ont pas de problèmes d'intégration dans la société française. De l'autre, il est des Français qui ont des problèmes d'intégration réels. « La société française - observons-nous -

compte ses propres exclus ou pour mieux dire... ses membres en voie de marginalisation. Et c'est bien la cohabitation explosive, en de nombreux quartiers ou cités, entre des immigrés récents et des populations françaises en voie de marginalisation qui constitue actuellement l'un des problèmes graves auquel notre société est exposée. »

Ce constat de 1991 a bien plus de force encore en 1997. La situation économique nouvelle, qu'on l'analyse comme une crise prolongée ou comme une entrée dans une ère post-industrielle bouleversant les conditions et la rémunération du travail, a conduit à la marginalisation de groupes sociaux aux origines les plus diverses. La problématique de la cohésion est aujourd'hui autant économique et sociale que liée à l'origine des hommes. Cette origine peut être un facteur aggravant, mais la question majeure est maintenant d'intégrer ou de réintégrer dans la vie sociale des personnes sans travail et souvent aux faibles ressources, marquées par la paupérisation et la marginalisation. L'affaiblissement des liens sociaux traditionnels laisse des hommes et des femmes en déshérence. Ils se retrouvent seuls, isolés, confrontés à leurs problèmes. Le travail, l'étude, l'effort et le mérite ne garantissent plus l'ascension sociale.

De plus, l'arrivée récente de populations immigrées venues de zones rurales de pays du tiers-monde, peu adaptées au mode de vie urbain d'une société développée, a certainement rendu plus difficile le fonctionnement des mécanismes traditionnels d'intégration. Le risque apparaît que nos grands principes relatifs à l'intégration, et à ce juste équilibre entre identités individuelles et culture commune, ne soient discrédités par un tel contexte. Ils sont, à vrai dire, confrontés à deux tendances ou deux tentations : l'individualisme poussé jusqu'à l'anomie, d'une part, le repli sur les identités communautaires, d'autre part.

Ce repli peut être une démarche rassurante pour les individus concernés. Les pouvoirs publics eux-mêmes pourraient être tentés de « jouer cette carte » afin de rechercher à court terme un certain contrôle des comportements par l'amorce d'un dialogue avec des interlocuteurs qui, apparemment influents, leur sembleraient pouvoir servir de relais.

Des regroupements entre personnes d'une même communauté ont, certes, toujours existé en France et n'ont jamais empêché les intéressés de s'intégrer dans la société. Au contraire, ils leur ont permis, par la constitution de solidarités, d'y trouver leur place. Associations de Polonais, de Portugais, d'Arméniens ont développé une intense vie culturelle et sociale qui dure encore. Leur participation à des communautés vivantes ne les a pas entraînés, jusqu'ici, à un repli sur un groupe fermé. Et même si la France a accepté la gestion collective de certaines immigrations, en liaison avec les États d'origine, elle n'a jamais accepté un traitement « communautariste » des problèmes, c'est-à-dire une réponse politique et juridique modulée selon des « critères ethniques ».

L'autre voie serait fort hasardeuse. Les fondements incertains de l'autorité et de la légitimité de relais communautaires, la contrepartie de leur influence, les limites insaisissables d'une approche discriminatoire des politiques économiques ou sociales, la perception imprévisible de

telles exceptions par le reste de la population française constituent autant de raisons qui invitent à la plus grande prudence face à toute tentation communautariste. À cet égard, la pression qui s'exerce en Europe pour une reconnaissance large et formalisée des droits des minorités menace les principes français. Le Haut Conseil considère qu'il est plus que jamais nécessaire et opportun d'y résister. Une telle approche des politiques apparaît de surcroît en France particulièrement inadaptée à la solution de problèmes qui dépassent un groupe ethnique ou une zone géographique. C'est pourquoi le « modèle » républicain d'intégration, même s'il est sans doute plus difficile aujourd'hui à mettre en oeuvre, reste celui qui peut assurer la nécessaire cohésion de notre société. Devant l'affaiblissement du lien social et la tendance à un enfermement dans les particularismes, il faut de nouveau poser la question de l'intégration dans la cité.

Nous avons été conduits, dans l'élaboration de ce rapport, à prêter une grande attention à la situation des jeunes, en particulier de ceux issus de l'immigration. Ils sont, en effet, fortement affectés par la moindre cohésion sociale et par la déstructuration des familles. De nombreux jeunes ou adolescents se retrouvent désemparés et sans repère. Que pourra faire demain la société si elle laisse sans réagir ces générations livrées à elles-mêmes ? Les responsables locaux sont fréquemment confrontés à de très jeunes délinquants dont le comportement empoisonne la vie quotidienne des quartiers et laisse les habitants sans réponse.

Le Haut Conseil a décidé de circonscrire son champ d'analyse. Il a privilégié les lieux où se jouait l'intégration au quotidien - l'institution scolaire, le sport, la cité - et n'a pas voulu oublier ce milieu fort spécifique qu'est le monde pénitentiaire. La question, pourtant déterminante, de l'emploi n'a pas été traitée parce qu'elle a déjà fait l'objet, en 1993, de notre rapport précédent : « Les étrangers et l'emploi ». Elle est si importante et si complexe qu'elle mériterait de faire l'objet d'une nouvelle étude spécifique, notamment sur l'accès des jeunes au marché du travail.

Le Haut Conseil a entendu approcher la question de la reconstruction du lien social à partir des lieux où elle se jouait au quotidien. Les enquêtes et les auditions se rapportent à des zones très urbanisées de la région parisienne (Saint-Denis, Aubervilliers, Bondy, Aulnay-sous-Bois), de la région lyonnaise et de l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing.

Ce rapport ne prétend donc pas à l'exhaustivité, autant en raison de la définition de son champ d'analyse que des zones retenues. Il tente simplement une approche de l'intégration des jeunes dans les zones urbaines où ils résident nombreux.

Ainsi avons-nous essayé d'apporter à la difficile question que le Gouvernement nous a soumise une réponse qui ne soit pas fondée seulement sur des concepts généraux, mais qui tire sa substance de plus d'une quarantaine de visites, d'auditions, d'entretiens avec des élus locaux, instituteurs, professeurs, chefs d'établissements scolaires, responsables associatifs, responsables administratifs ou socio-éducatifs des établissements pénitentiaires, et autres acteurs locaux de nos villes.

Chapitre I

L'intégration et la vie urbaine

L'urbanisation est un phénomène ancien. En France, deux temps forts, portés par la croissance économique et démographique, ont été l'occasion des déplacements de populations qui l'ont alimentée : d'une part, la période 1850-1880, et d'autre part, la période 1950-1970. Les difficultés rencontrées aujourd'hui dans la vie urbaine ne sont donc qu'une phase dans un processus long.

L'urbanisation massive de l'après-guerre, avec son cortège de « grands ensembles » a posé, dès les années soixante, des problèmes tels qu'un néologisme a été créé pour les caractériser : la « sarcellite », en référence aux quartiers entièrement construits *ex nihilo* sur la commune de Sarcelles. Ces difficultés ont été accentuées par un certain nombre de déséquilibres, comme les lacunes dans l'organisation des transports publics, la persistance, voire l'accroissement, des tensions sur le logement ou l'absence d'activité économique autre que celle des grandes surfaces commerciales. La crise économique s'est traduite par l'appauvrissement de ces quartiers où résident de nombreuses personnes et familles touchées par le chômage. Enfin, la décentralisation a conduit à la fois à une multiplication des niveaux de décision et à un certain désengagement de l'Etat. C'est dans ce contexte que la recherche de solutions a progressivement conduit à la lente élaboration d'une politique des villes.

L'articulation entre la politique des villes et la politique d'intégration des populations immigrées est complexe. Conçue d'abord comme une approche novatrice et expérimentale, dans le cadre des procédures « habitat et vie sociale », puis comme la combinaison de politiques spécifiques dans la prise en charge globale de populations souffrant de handicaps, avec le « développement social des quartiers », la politique des villes a progressivement nécessité un renforcement de la coordination au niveau central, avec la création d'un ministère de la Ville en 1990.

Depuis, la politique de la ville s'est constamment développée. Le Pacte de relance pour la ville, présenté le 18 janvier 1996, à Marseille, par le Premier ministre, regroupe un ensemble de mesures venant compléter les dispositifs et les procédures précédemment mis en place.

Le Haut Conseil, qui avait été saisi d'une demande d'avis^(*) relatif au projet de Pacte de relance, avait noté, à l'époque, les approches différentes qui inspiraient politique d'intégration et politique de la ville, alors que dans les territoires d'application de l'une sont présentes en nombre des populations auxquelles s'adresse l'autre.

Les divers aspects de la politique de la ville devraient en principe créer les conditions de l'intégration. Mais cette dynamique est contrariée par des facteurs socio-économiques défavorables. La présence, dans les quartiers périphériques, d'une population jeune importante, notamment issue de l'immigration, souvent privée de toute perspective de progression personnelle, accentue les incompréhensions et multiplie les tensions avec une population autochtone, vieillissante, et peu satisfaite de ses conditions de vie.

De l'incivilité à l'insécurité

La perception des problèmes de sécurité est une des questions majeures de la nouvelle vie urbaine. Les statistiques de l'évolution de la délinquance ne rendent, à cet égard, pas compte de la manière dont celle-ci est perçue. En effet, si les atteintes aux biens sont sensiblement en augmentation ces dix dernières années, ce n'est pas le cas des violences à l'encontre des personnes.

Dès lors, on est conduit à se demander d'où vient ce sentiment diffus d'insécurité, alors même que la France reste, dans le monde, un des pays où la criminalité est très faible. Sans doute la multiplication des incivilités, la régression du respect des autres, la relativisation de la frontière entre le « permis » et « l'interdit » y contribuent-elles largement.

L'une des traductions les plus fréquentes de ce sentiment de peur, décrit dans les récits des habitants, est celle des jeunes, souvent d'origine étrangère, qui, en bas d'une cage d'escalier, semblent menacer les gens plus âgés, par des propos ou des gestes qui relèvent plus de l'incivilité que de la délinquance. Est-ce un problème de relations entre les générations, ou - et ce peut être plus grave - d'agressivité liée à leur mal-être par rapport à la cité dans son ensemble et aux gens qui les entourent ?

Sans doute le rajeunissement très sensible des auteurs d'actes violents accentue-t-il ce sentiment d'inquiétude. Quelques signes, qui caractérisent nettement cette tendance, doivent être pris au sérieux. Les cas de racket dans les établissements scolaires et à leurs portes ne sont pas rares. Des accidents ou des actes de violence mettant en cause des adolescents armés sont les signes de dérapages sérieux dans le contrôle de

(*) L'avis rendu est joint pour partie en annexe de ce rapport.

la commercialisation et la possession des armes à feu. L'utilisation des mineurs, qui ne risquent pas de lourdes condamnations, dans le trafic de drogue, se répand. D'une façon générale, on observe depuis vingt-cinq ans, une lente augmentation de la proportion des mineurs parmi les personnes mises en cause pour des crimes ou délits. Si les atteintes aux biens dont ils se rendent coupables ont tendance à diminuer un peu, les atteintes aux personnes augmentent, en opposition avec l'évolution globale constatée par les statistiques. Plusieurs principaux de collèges ont fait part au Haut Conseil à l'intégration de leur souci en la matière, et de leur action résolue pour réaffirmer la nécessité du respect de la règle commune. Des actions spécifiques, alliant l'information, la prévention et la répression, sont, en effet, nécessaires face à ces comportements de jeunes adolescents.

Paul Thibaud, dans un petit livre intitulé *Et maintenant*, s'essaie à une analyse en profondeur de l'insécurité contemporaine : « Les menaces pour la sécurité changent selon les régimes et les époques. L'insécurité peut être le fait de la tyrannie [...], elle peut être aussi produite par l'anomie. C'est cette insécurité que l'on invoque le plus souvent de nos jours. Mais pour être la plus spectaculaire, sans doute n'est-elle pas la plus profonde et la plus répandue. D'une certaine manière, c'est la société libérale elle-même qui est insécurisante, à cause du désétablissement des instances métaphysiques qui régulaient la société. Tocqueville l'a vu, la société démocratique, c'est la solitude parce que la mobilité sociale et la multiplication des innovations rompent le lien de similitude entre les générations, et qu'il devient difficile de s'identifier à ses aïeux et à ses enfants. [...] Qui plus est, cette intensification d'une temporalité que nous n'avons plus guère de moyens de dominer fractionne les biographies, précarise les statuts..., impose à beaucoup de refaire et de reprendre leur vie plusieurs fois. » L'auteur pense que la politique a été le moyen principal de contrôler collectivement cette modification de la perception du temps, à travers des notions comme le programme, le projet, la promesse, le progrès, la vision du monde, la conception de la société. Et il considère que « la crise contemporaine, plus sensible en France qu'ailleurs, tient à ce que la politique ne permet plus cette maîtrise imaginaire du temps ».

Il est donc probable que de simples mesures techniques ne feront pas reculer le sentiment d'insécurité. L'Etat a, d'ailleurs, régulièrement oscillé entre des politiques spécifiques touchant les quartiers difficiles et des politiques globales de lutte contre l'insécurité urbaine. Les politiques de prévention de la délinquance, depuis leur lancement en 1982, traduisent cette tension. Leur intégration progressive dans les politiques de la ville est sans doute le signe qu'il est difficile de faire reculer ce sentiment. La portée des réorganisations en cours dans la police et la gendarmerie ne doit pas être négligée. Il est probable que, si la présence visible des forces de police que permet l'îlotage devait diminuer au profit d'un regroupement dans des commissariats ou des unités de plus grande échelle, cela serait ressenti par la population comme un recul. Y a-t-il une certaine corrélation entre l'utilisation croissante des forces de l'ordre pour assurer l'ordre public et leur moindre implication pour assurer la paix civile ?

Mais le sentiment d'insécurité est, on l'a vu, bien autre chose que la simple traduction de la montée de la délinquance. L'affaiblissement du lien social, qui est à l'origine de ce sentiment, traduit la recherche, par des personnes appartenant à des couches sociales de plus en plus fragmentées, d'une identité collective qu'elles ne trouvent plus dans la nation. Cette identité peut s'affirmer contre d'autres personnes, soit sur le mode du regroupement en bande et de l'agression verbale, soit sur le mode de la discrimination.

La recherche d'identité ou les identités de rechange

La discrimination à l'encontre des jeunes d'origine étrangère est une réalité de notre société. S'il ne s'agit pas de l'exagérer - les pratiques véritablement racistes restent le fait d'une minorité de personnes -, il ne faut pas non plus la minimiser : l'emploi et le logement, outre les lieux de loisirs, sont les terrains d'une discrimination réelle.

Discriminations dans les entreprises

À l'entrée dans les entreprises, beaucoup de formateurs constatent que les rares étudiants préparant un baccalauréat professionnel ou un brevet de technicien supérieur qui ne trouvent pas de lieu de stage sont toujours des jeunes d'origine étrangère. Plus simplement, les agents de l'ANPE et les responsables des entreprises de travail temporaire se voient régulièrement proposer des offres d'emploi discriminatoires, comme l'a souligné le Haut Conseil à l'intégration dans son rapport de mars 1993. Dans les petites annonces, des codes sont employés pour le signifier et parfois même, comme le FAS l'a observé, des ruses sont utilisées aux mêmes fins, comme, en Alsace, l'obligation de parler le dialecte pour des métiers qui ne le nécessitent pas. Ces indices sont préoccupants. Il faut préciser que, en cette matière, la discrimination ne touche pas seulement les personnes étrangères, mais aussi celles qui sont ou paraissent être d'origine étrangère, même si elles sont de nationalité française.

Discrimination dans l'accès au logement

L'accès au logement, dans le secteur privé, fait aussi l'objet de telles pratiques. Les exemples de logements qui se retrouvent subitement occupés alors qu'un jeune d'origine étrangère, qui parle au téléphone sans accent, se présente physiquement au propriétaire ne sont pas rares. Mais la discrimination peut aussi résulter de la simple affirmation selon laquelle la présence de certaines populations ferait automatiquement

« perdre de la valeur » à un logement. Même des bailleurs, publics ou privés, qui n'ont pas d'a priori dans ce domaine, se trouvent parfois confrontés à des choix presque impossibles lorsqu'ils cherchent à concilier l'accès de tous au logement et la paix civile, ou simplement le calme dans un immeuble d'habitation.

Face à de telles pratiques, il est probable que le travail d'explication - et la conviction - sont essentielles. Certes la sanction doit être la réponse aux cas les plus patents, mais il faut d'abord comprendre les racines de tels comportements. Comme le sentiment d'insécurité, la discrimination est à la fois l'origine et l'une des conséquences de l'inquiétude d'une partie croissante de la population quant à sa propre identité. Ce sont des peurs qui sont à l'oeuvre.

Le repli sur des particularismes

L'enfermement de certains jeunes dans leur propre particularisme contribue à nourrir ces pratiques d'exclusion, et probablement s'en nourrit aussi. Le phénomène des bandes traduit sans doute la recherche, par les jeunes de familles déracinées, à travers l'affirmation des « identités de quartier », d'un substitut à un avenir devenu opaque. Les flambées de violence que connaissent, à intervalles réguliers, certains quartiers, sont le signe d'un besoin d'entendre parler de soi.

À l'extrême, cette recherche de l'affirmation d'une identité est à l'origine de la construction de ce que l'on pourrait appeler des « identités de rechange », c'est-à-dire d'identités artificielles destinées à combler un double vide, celui de la citoyenneté et celui des convictions personnelles, par une identité artificiellement recréée. C'est sans doute une raison du développement des sectes, qui traduit la recherche de certitudes dans un climat d'insécurité et regroupe de plus en plus de personnes en situation personnelle ou professionnelle difficile, quelles que soient leurs origines et leur nationalité. C'est aussi le cas de l'islam radical qui, à travers la revendication d'une identité contre le sentiment de rejet ou d'humiliation, recrée pour les plus jeunes, d'origine maghrébine ou turque, un islam qui n'a pas de racines historiques et entre d'ailleurs souvent en conflit avec l'islam que pratiquent les parents. D'un autre côté, certains de ceux qui s'inquiètent de la diversité de la France se cherchent une identité qui leur serve de défense, et croient la trouver en identifiant la nation à une ethnie : c'est la revendication d'une France qui n'a jamais existé, par des personnes qui, privées parfois par la crise de leur utilité sociale, ont l'impression d'être dépossédées de leur identité et tentent d'en retrouver une.

Cette identification artificielle s'affirme notamment par des tentatives d'appropriation des lieux publics. L'objectif est de faire reconnaître cette nouvelle identité dans l'espace urbain. Sans doute, une partie des mouvements organisés pour inciter au port du « foulard » par les jeunes filles d'origine maghrébine ou turque à l'école s'expliquent-ils de cette façon. De leur côté, les tenants d'une conception ethnique de la nation, comme ceux qui attisent la peur de « l'invasion », traduisent bien

la même inquiétude touchant au contrôle de l'espace. De même, la revendication de lieux de prière par les musulmans est légitime, mais lorsque les tenants d'un islam radical tentent d'en imposer la présence dans des centres sociaux, par exemple, comme certains témoignages devant le Haut Conseil à l'intégration en font état, on retrouve le même ressort.

Des pratiques culturelles urbaines

La culture est sans doute l'un des domaines où le lien dialectique, et pourtant nécessaire, entre identité et appartenance à la collectivité est mis en évidence. La ville est à la fois le lieu du développement des cultures spécifiques, et celui de la recherche d'une culture pour tous. Le foisonnement des paraboles pour la réception de chaînes de télévision est intéressant : s'y mêlent la recherche d'une culture d'origine, réelle ou reconstruite, à travers la réception de chaînes du pays d'origine de la famille, avec, dans le même temps, la possibilité d'accéder à des images qui véhiculent un modèle culturel, à la fois pauvre et universel, celui des séries télévisées qui, quel que soit leur pays de fabrication - souvent les États-Unis - mettent en scène le même monde irréel de gens fortunés et oisifs, offert en spectacle pour compenser le mal de vivre. Notons que ce type de spectacle, aussi stéréotypé soit-il, n'en comporte pas moins l'avantage de parler à tous le même langage.

Dans les lieux de diffusion culturelle, force est de constater que les publics ont tendance à s'exclure les uns les autres. Ainsi, il est rare que les amateurs de genres musicaux différents fréquentent un même lieu. Les maisons de la culture ont fait l'objet d'une appropriation de fait par certaines sphères intellectuelles. Si l'expérience de certains « cafés musique » est intéressante, ils n'échappent pourtant pas au dilemme : ou bien ils accueillent un public marginal qui risque de s'enfermer dans une culture pauvre et isolée, ou bien ils élargissent leur offre culturelle et voient s'éloigner les plus défavorisés.

Outil relativement souple, largement accessible, d'un coût modéré, la bibliothèque est un lieu très apprécié. Les bibliothèques de quartier ou de commune, se révèlent, en effet très favorables aux échanges entre générations, entre familles, et au sein des familles. L'ouverture culturelle qu'elles symbolisent y est réelle, sous réserve d'une animation compétente et imaginative du lieu. Certaines règles y sont aussi affirmées, tel le respect de l'autre, de son travail et du silence. Enfin, elles ont une bonne pratique des actions communes avec d'autres institutions et contribuent à de nombreuses animations artistiques (théâtrales, cinématographiques...).

Tenter la diffusion de la culture classique par des institutions traditionnelles auprès d'un public défavorisé et majoritairement d'origine étrangère constitue une autre approche de l'intégration sociale. Ainsi en

va-t-il d'un conservatoire de musique de la région parisienne, qui s'efforce de proposer des enseignements à caractère classique tout en veillant, par la procédure d'admission des élèves, à faciliter la présence des plus défavorisés. Il se heurte cependant, dans cette ambition, à plusieurs difficultés : le faible soutien culturel des familles, les horaires tardifs éprouvants pour les enfants, ou la localisation géographique en centre-ville, qui freine la participation d'enfants des quartiers périphériques. Enfin, le coût, pour une commune, d'un tel équipement limite sensiblement son développement et ses possibilités de coopération avec les écoles et collèges de la localité.

Encourager les échanges entre pratiques culturelles, élargir ainsi l'horizon des auteurs et des spectateurs, ne va cependant pas toujours de soi. Il ne faut pourtant pas renoncer à faire évoluer vers l'ouverture des cultures qui s'enferment dans un mode d'expression exclusif et, souvent, de ce fait, limité. La « fête de la musique » est, par son succès renouvelé dans beaucoup de villes et de quartiers, une manifestation intéressante de convivialité et de rapprochement de tous ceux que la musique passionne, même s'il s'agit, comme bien souvent, plus de juxtaposition de manifestations musicales bien typées que d'ouverture et d'initiation à des styles, des harmonies ou des rythmes différents. Des événements culturels forts, dans une localité, peuvent être des occasions de rencontre entre personnes qui n'ont pas les mêmes goûts artistiques et permettre de rassembler, fût-ce pour peu de temps, des énergies autour d'un projet commun.

La construction d'un « langage commun », qu'il s'agisse de modes d'expression culturelle ou de la langue réellement parlée, entre les personnes qui vivent dans un même lieu, est sans doute l'un des plus rudes défis à relever pour l'intégration.

De nouvelles formes de médiation

Les fonctions de médiateur connaissent depuis peu un développement rapide. Effet de mode ou réponse à un véritable besoin ? Leur efficacité paraît souvent démontrer la seconde hypothèse. La définition du concept n'est cependant pas aisée, tant ces fonctions sont diverses : médiateurs interculturels désignés par certaines communes, dont la mission, parfois centrée à l'origine sur la liaison entre écoles et familles, a ensuite été élargie aux relations entre cultures ainsi qu'aux relations entre les administrations et leurs usagers ; médiateurs dans les transports en commun ou auprès d'offices HLM ; médiateurs de quartiers, chargés de désamorcer les tensions, et de suivre au plus près l'évolution des relations sociales sur ces secteurs ; femmes relais : leur mission, clairement définie, est d'aider à l'intégration sociale et culturelle des populations défavorisées, en particulier des populations d'origine étrangère. Apparues il y a quinze ans à partir d'initiatives du FAS, elles sont environ

300 femmes relais sur tout le territoire, qui agissent au sein d'une centaine d'associations. Ces médiatrices sont souvent des femmes immigrées venues en France à l'âge adulte, elles-mêmes intégrées et souvent bilingues. Sans se substituer aux travailleurs sociaux, elles peuvent permettre l'évolution, voire la solution de multiples difficultés d'ordre relationnel, familial, scolaire ou administratif. Dans le même esprit, le ministre de l'Éducation nationale a mandaté deux médiatrices dans les affaires de port du foulard à l'école par de jeunes musulmanes. Le travail d'écoute qu'elles effectuent est important vis-à-vis des différents protagonistes : les jeunes filles concernées, leurs (grands) frères, leurs parents, les enseignants, les chefs d'établissement, les imams. Il permet aussi de mesurer les influences dont les jeunes filles concernées sont l'objet et leur marge de manoeuvre réelle. L'intervention des médiatrices a souvent permis, par le dialogue et la persuasion, de trouver une solution.

Les figures du médiateur sont infiniment variées, conformément à leur vocation qui est d'apporter un discours, une attitude, un mode de traitement des problèmes adaptés aux situations considérées et en marge du fonctionnement traditionnel des institutions.

La plupart du temps, on reconnaît leur utilité, qu'il s'agisse de présenter et d'expliquer certains cas particuliers aux administrations, de les informer précisément et concrètement de situations locales, ou de promouvoir un dialogue entre différentes parties aux logiques opposées.

Ces fonctions n'en soulèvent pas moins diverses questions. Faut-il les pérenniser ou au contraire les concevoir toujours comme ponctuelles dans le temps et l'espace ? L'intervention des médiateurs peut-elle modifier la conception qu'ont les administrations et les services publics de leur mission à l'égard du public, notamment quant au dialogue et à la pédagogie des explications ? L'effet éventuel sera-t-il de stimuler, ou de retarder, la réflexion des administrations à cet égard ? Comment s'assurer de la légitimité des médiateurs, en termes, notamment, de neutralité personnelle et d'adhésion aux valeurs de notre république ? Ou encore, dans quelle mesure le médiateur désigné ou agréé par telle collectivité publique est-il considéré comme un représentant de celle-ci auprès de ses interlocuteurs ? Enfin, comment éviter les risques évidents de clientélisme ? Comment empêcher que la médiation serve surtout la notoriété individuelle du médiateur ?

Autant de questions qui soulignent combien il est nécessaire, pour l'État et les autres collectivités publiques, d'être prudent dans la promotion des fonctions de médiateur, et vigilant dans le suivi des personnes qui les exercent.

À travers la diversité des situations, demeurent quelques conditions essentielles qui doivent être respectées pour que ces fonctions aient une réelle utilité sociale. Afin de préserver leur capacité d'adaptation, il faut se garder de transformer les médiateurs en institution. Les administrations ne doivent pas abandonner le souci d'une relation directe avec les usagers. Il est important de sélectionner des médiateurs dont le profil, dans chaque situation, soit adapté, ce qui exclut l'idée d'une liste

générale, locale ou nationale, arrêtée une fois pour toutes. L'autorité délégente ne doit pas livrer à eux-mêmes les médiateurs qu'elle a nommés et doit exercer un suivi réel de leur intervention. Il y a lieu, par ailleurs, de veiller au respect des principes républicains, en particulier la laïcité et l'indivisibilité de la nation, pour que les médiateurs ne se voient pas érigés en représentants de fait de communautés établies, nous engageant ainsi dans un processus d'institutionnalisation tout à fait dangereux. Enfin, des enseignements doivent être tirés, en retour, des problèmes mis en évidence par les médiateurs quant au fonctionnement, à l'organisation, et aux missions des administrations et des services publics, pour que ne se crée pas, en marge du droit commun, un ensemble incertain de principes distincts applicables à certaines personnes ou à certains territoires.

Le code du travail avait été amené, de longue date, à définir des modes de résolution de conflits sociaux nés des conditions de travail. Le détour par ces définitions peut être utile pour mieux cerner les concepts, notamment ceux de conciliation et de médiation. Le livre V du code décrit trois types de procédures. *La conciliation* consiste à mettre en présence les parties au conflit, en présence d'un tiers, pour les amener à trouver les conditions d'un compromis possible. *La médiation*, en cas d'échec de la conciliation, est exercée par une autorité ou une personne acceptée par les deux parties, chargée d'écouter ce que celles-ci ont à dire quant aux termes du conflit et de faire des propositions de solution. *L'arbitrage*, en cas d'échec de la médiation, consiste à faire trancher le conflit par un arbitre, qui prononce une sentence arbitrale. Cette dernière fonction est, dans les litiges et les difficultés de la vie quotidienne, le rôle des autorités publiques qui ne sauraient s'y dérober. La médiation, institutionnelle ou non au sens courant du terme, oscille pour sa part entre le rôle de conciliation et celui de la stricte médiation juridique. Encore faut-il dans tous les cas, comme l'expérience des médiateurs dans l'affaire des « sans-papiers » l'a montré, que le médiateur se soit au préalable fait accepter par les deux parties.

Sans céder aux modes, il est probable que la vie urbaine d'aujourd'hui, qui a fait disparaître un certain nombre de médiateurs « naturels » - ici, l'instituteur du village / secrétaire de mairie, là, un ancien particulièrement respecté, ailleurs un ministre du culte - se trouve devant la nécessité d'en retrouver d'autres. C'est pourquoi ces expériences doivent être suivies avec attention. En fin de compte, la médiation ne peut jouer qu'un rôle de régulation et les institutions doivent conserver la place qui leur revient, et assurer l'unicité des principes appliqués sur l'ensemble du territoire.

De la régulation à la représentation

Si la multiplicité des types de conciliation et médiation contribue à assurer une sorte de régulation souple de différends qui

peuvent s'élever entre acteurs et groupes sociaux dans la vie quotidienne, ne faut-il pas aller plus loin et assurer à certains de ces acteurs, au moins, une représentation officielle dans les institutions ?

Cette dernière considération est primordiale. Elle dépasse la seule question des médiateurs, et est applicable à l'ensemble des réponses publiques aux problèmes sociaux. Grande est aujourd'hui la tentation d'une segmentation des dispositifs de réponse selon les publics ou les territoires. Or celle-ci est risquée quand l'unité - ou le sentiment d'unité - de la nation s'affaiblit, quand les identités se recomposent autour de références restrictives, comme le quartier, l'ethnie, l'âge, l'appartenance religieuse, qui isolent les groupes humains les uns des autres encore plus sûrement qu'elles ne rassemblent les individus. Aussi est-il important d'éviter le cloisonnement des politiques et la tentation d'approches par trop discriminantes. Il s'agit clairement de limiter le nombre des solutions spécifiques destinées à telle catégorie de la population, pour concevoir plus souvent, au contraire, des programmes pour tous, des offres générales, susceptibles de rendre aux populations intéressées une unité qui dépasse leurs identités, tout en veillant à la participation à ces programmes des populations défavorisées, fragiles ou isolées.

Il importe aussi de ne pas tout attendre des agents de services publics, surtout les travailleurs sociaux, ou des cadres bénévoles des associations. Les difficultés qu'ils rencontrent et leur mobilisation continue se conjuguent parfois à un manque de soutien et de moyens faisant naître un début de lassitude et de scepticisme. En outre, imperceptiblement, ce sont ces cadres intermédiaires qui peuvent en arriver à exprimer progressivement les besoins et les attentes des gens, en lieu et place de ceux-ci, avec les meilleures intentions : aussi est-il nécessaire d'aider les intéressés à dire eux-mêmes ce qu'ils attendent sans transiter par ces intermédiaires.

L'hypothèse favorable serait qu'un sursaut démocratique de la population vienne appuyer et compléter le travail des institutions. On peut en trouver quelques exemples. Certaines initiatives destinées à répondre aux tensions et craintes qui traversent la population peuvent ainsi nourrir des liens sociaux et de citoyenneté forts. Le Haut Conseil à l'intégration a observé, dans l'agglomération lyonnaise, deux initiatives, qui ne constituent en rien des exemples, mais plutôt des illustrations d'une recherche qui a lieu dans de nombreuses villes.

La première concerne un quartier périphérique de Lyon (« La Duchère »), construit au début des années 1960, initialement destiné aux familles mal logées du centre-ville, mais où ont été accueillis, en fait, de nombreux rapatriés d'Algérie, puis des familles étrangères, majoritairement maghrébines. À l'occasion d'opérations de réhabilitation de logements menées à partir de 1986, des habitants de ce quartier ont d'abord constitué, puis pérennisé, un « groupe de travail interquartiers ». Composé d'habitants, d'agents d'immeuble, de représentants d'associations, de travailleurs sociaux, de conseillers municipaux et de chefs de projet relevant de la politique de la ville, ce groupe assure l'indispensable coordination entre les multiples acteurs sociaux dans diverses circonstan-

ces, par exemple pour l'organisation des vacances, et s'efforce d'apporter des réponses aux besoins qu'il identifie. La participation, à cet effet, des habitants et agents d'immeuble apparaît essentielle, même si, malgré la volonté des initiateurs, elle n'est pas actuellement la plus facile.

La seconde, dans une commune proche de Lyon, Saint-Fons, née du découpage de la ville de Vénissieux au moment de l'industrialisation des bords du Rhône, est aussi intéressante à observer. Il y réside une population aux revenus parmi les plus faibles de l'agglomération lyonnaise, très touchée par les restructurations industrielles locales, encore jeune, et issue en majorité de l'immigration. L'engagement de longue date de la municipalité en matière d'éducation et de culture, son attachement aux principes républicains et notamment à celui de laïcité, viennent d'être complétés par une expérience récente de conseils de quartier. Tenus selon un rythme trimestriel, ces conseils de quartier offrent des lieux d'échanges entre habitants et élus, dans lesquels s'expriment ouvertement les peurs, les volontés et les colères des habitants. Ce dialogue direct est jugé utile, et ce d'autant plus que les conseils sont relayés, entre deux sessions, par des groupements d'habitants. Ils permettent ainsi d'aplanir nombre de problèmes liés à la vie collective, aux relations de voisinage, ou à l'utilisation d'espaces publics, avec la participation des habitants.

L'expérience des structures de quartiers est ancienne dans la vie municipale française. Elle a évolué de la fonction de simple relais de l'action municipale, voire du parti politique au pouvoir dans certaines villes de l'après-guerre, jusqu'à la recherche d'une forme de démocratie locale décentralisée, malheureusement souvent limitée aux couches sociales intellectuelles et militantes. Les autorités locales ont recherché de nouvelles méthodes pour mieux remplir leur rôle fondamental de garant de la cohésion de la population dont elles sont responsables, lorsque les politiques de développement social des quartiers, puis la politique de la ville, ont accentué le besoin d'interlocuteurs locaux. Ces formes de mobilisation - dont l'existence et l'utilité ne dépendent pas du seul volontarisme des pouvoirs publics - sont précieuses et constructives. Elles sont susceptibles de compléter les réponses institutionnelles mises en oeuvre, qu'elles soient de droit commun, ou spécifiquement destinées à certains publics ou certaines situations. Encore faut-il souligner combien les groupes d'interlocuteurs sont mouvants et leur mobilisation fragile. Le dialogue entre eux et les institutions municipales nécessite, de la part de ces dernières, souplesse et capacité d'adaptation. L'expérimentation sociale est utile mais reste toujours à renouveler.

D'autres tentatives ont visé à l'expression et la représentation de la population d'origine étrangère. L'élection de conseils consultatifs des populations étrangères dans certaines localités avait pour objectif de donner au conseil municipal, représentant les citoyens de nationalité française, le point de vue de représentants de la population étrangère. Mais ces expériences sont restées rares et ont rencontré des limites, tant il est difficile de fractionner la citoyenneté. Parmi les villes à forte population d'origine étrangère, certaines municipalités ont plutôt cherché, récemment, de façon volontariste, à faire participer à la liste, et donc au

conseil lui-même, des conseillers municipaux issus de l'immigration, ayant acquis la nationalité française. Ailleurs, une étape préalable consiste à consulter des « conseils de jeunes habitants » qui, pour des raisons strictement démographiques, se trouvent largement constituées de jeunes issus des populations immigrées. L'objectif d'intégration rejoint ainsi le dynamisme de la démocratie locale.

D'une façon générale, les expériences de diversification et d'enrichissement de cette démocratie ne doivent pas affaiblir la légitimité du conseil municipal, issu du suffrage universel. Ici, comme sur chacun des terrains étudiés, c'est en conservant comme souci central, à travers toutes les adaptations nécessaires, la mise en oeuvre, partout, des règles applicables à tous, que peut le mieux se concevoir l'intégration.

Chapitre II

L'intégration dans les établissements scolaires

L'école est en butte à l'ensemble des difficultés qui touchent les jeunes

Évoquer globalement la vie des établissements scolaires expose sans doute à être très schématique : des différences importantes séparent la réalité des établissements selon leur niveau et leur localisation. Mais il ressort de l'ensemble des auditions auxquelles a procédé le Haut Conseil quelques évolutions convergentes. Elles illustrent dans un même mouvement l'affaiblissement du lien social - notamment la progression de la violence quotidienne ou les formes de développement de l'absentéisme - et l'enfermement dans les particularismes - et notamment l'affirmation de signes distinctifs d'ordre religieux, ou le détournement par certains parents des mesures imposées par la carte scolaire.

Des difficultés naissent de l'oubli de règles élémentaires...

Quelques constats sont faits par beaucoup de chefs d'établissement au sujet des enfants et adolescents accueillis, qui certes ne concernent pas l'ensemble des élèves, mais qui ont amené les responsables à observer une augmentation de la proportion des enfants ayant des difficultés relationnelles. Ils évoquent « les enfants en souffrance psychologique qui ne savent pas vivre une relation normale de groupe ». Le respect mutuel, notamment, qui permet des relations sociales acceptables entre enfants et adolescents recule. Le principal langage de certains enfants semble être celui de la violence. Les pédagogues opèrent un lien entre cette réalité et la trop faible maîtrise du langage. Quand l'enfant ou l'adolescent n'arrive pas progressivement à maîtriser le vocabulaire et la syntaxe, la « mise en mots » n'est pas possible et la force et la violence peuvent devenir les moyens d'expression privilégiés.

Les règles de la vie sociale

La tentation de la délinquance dans et hors de l'établissement est présente. Les constatations récentes démontrent que c'est au niveau du collège que les situations semblent s'aggraver. Le principal d'un collège de la banlieue parisienne, qui n'estime pas que son établissement soit exceptionnel de ce point de vue, évalue à 5 % la proportion de ses élèves qui sont délinquants et à 40 %, celle des « hésitants ». Si la violence et la délinquance restaient résolument extérieures aux établissements scolaires, ce serait, certes, matière à réflexion, mais cela n'obligerait pas l'école à se confronter à l'ensemble des problèmes de la société. Mais, si ces phénomènes restent marginaux, ils ont cependant une tendance à se développer à l'intérieur et aux portes des écoles et surtout des collèges.

Les règles de la vie scolaire

Les règles de la vie à l'école et de la vie en classe ne sont plus considérées par les enseignants comme assimilées par leurs élèves, alors que la réussite scolaire n'est pas sans lien avec le respect de ces règles. La clarté de ces règles est la condition de leur respect. Or, si elles sont codifiées dans le règlement intérieur de l'établissement, celles du fonctionnement de la classe sont plus implicites. Lorsque leur connaissance n'est pas transmise par les parents, les enseignants se trouvent seuls face à cette difficulté. Il faut d'ailleurs souligner, à cet égard, le problème spécifique qui se pose à l'entrée en sixième : l'élève passe d'un cadre simple et stable caractérisé par un enseignant unique (ou deux au maximum, s'ils travaillent à mi-temps) et par un lieu unique qui est la classe, à un cadre plus complexe caractérisé par la multiplicité des professeurs, un découpage du temps par matières et souvent des changements de salles selon les matières enseignées. Ce changement important est, sans doute, peu propice au respect de règles dont l'expression reste plus floue. La taille de l'établissement joue aussi un rôle. En effet, à partir d'un certain nombre d'élèves, il se développe un effet de foule ou de « meute », selon le terme employé par un des enseignants auditionnés, c'est-à-dire que le groupe d'élèves devient quelque peu incontrôlable du fait de l'impossibilité, pour les adultes travaillant dans l'institution, de connaître personnellement ceux-ci jusqu'à une date avancée de l'année scolaire.

L'ignorance de la règle dans l'école et dans la classe peut être illustrée par quelques indices. Les faits graves de violence, comme il a été indiqué plus haut, existent, même s'il faut se garder d'en exagérer l'ampleur. Mais le simple sens de l'effort à fournir pour assimiler les savoirs semble lui-même avoir parfois été perdu. Les enseignants signalent le développement d'une « pensée magique », celle d'élèves qui semblent penser sincèrement que, malgré les difficultés qu'ils rencontrent, ils vont réussir sans avoir à mener d'action particulière, ni faire d'effort pour arriver au but. L'absentéisme prend des formes nouvelles : un proviseur de lycée évoque, pour certains élèves, la pratique d'un « lycée à la carte ».

c'est-à-dire d'un absentéisme conscient et programmé, à partir d'une analyse par l'élève de ce qu'il croit utile.

Il est difficile de quantifier ces phénomènes. Un principal de collège estime que, sur les 600 élèves de son établissement - dont plus de la moitié sont issus de l'immigration -, 10 à 15 sont en révolte sociale, tandis que 30 à 35 sont en grande difficulté scolaire. Mais la plupart des chefs d'établissement entendus par le Haut Conseil soulignent qu'il suffit d'un nombre limité d'élèves perturbateurs pour poser de sérieux problèmes à l'établissement.

... d'autres difficultés naissent de la tentation du repliement

L'enfermement dans certains particularismes...

Mais d'autres difficultés peuvent naître de certaines formes d'enfermement dans les particularismes. Le refus de la règle commune trouve alors à s'ancrer dans l'invocation de convictions personnelles. Le Haut Conseil a analysé, en particulier, l'expérience des médiatrices du ministère de l'Éducation nationale pour tenter de résoudre les problèmes posés par le port du voile par certaines jeunes filles musulmanes. Il semble qu'en 1996 un nombre moindre de jeunes filles soient concernées par ces pratiques qu'il y a cinq ans. L'actualité du phénomène réside paradoxalement dans la médiatisation récente de décisions de justice concernant des événements anciens de trois ou quatre ans. Il est davantage le fait de jeunes filles de la deuxième ou de la troisième génération, c'est-à-dire de filles ou de petites-filles d'immigrés, car les jeunes primo-arrivantes montrent un souci affirmé d'intégration dans la société française. L'influence de formes radicales de l'islam, organisées dans certains quartiers, se fait sentir ici à travers l'affirmation d'un islam différent de celui traditionnellement pratiqué par les parents. C'est ainsi que certaines pressions subies par les jeunes filles concernées s'inscrivent dans une contestation tant de la mixité que de l'égalité des sexes. Il arrive qu'elles aboutissent à une contestation de quelques enseignements, tels que la philosophie ou les sciences naturelles, ou le refus de pratiques sportives comme la natation. En cette matière, les certificats médicaux de complaisance posent problème. comme autant d'acquiescements apparents de la société au refus des programmes de l'enseignement. Il arrive que des jeunes filles, soumises chez elles à des conflits familiaux aigus, manifestent une certaine agressivité.

Beaucoup de ces situations se sont dénouées à partir d'une réaffirmation de la laïcité de l'école, par l'intelligence des réactions des chefs d'établissement et des professeurs et par l'intervention des médiateurs. Lorsque l'échec de la conciliation aboutit à une exclusion, les établissements concernés - ou tout au moins bien des enseignants, fût-ce à titre personnel - se préoccupent de l'avenir immédiat des élèves exclus. Pour la plupart, elles s'inscrivent aux cours du Centre national d'enseignement à distance. Mais après cette période, l'école ne se soucie plus vraiment d'un ancien élève qui n'est plus dans ses effectifs et l'on sait

combien l'enseignement à distance, quelle que soit sa qualité, exige de volonté et d'effort de la part des élèves lorsqu'ils ne sont pas soutenus par le milieu familial ou assistés par des soutiens de tuteurs bénévoles. Quant à l'appui des structures du quartier, souvent surestimé, il est finalement mince, voire ambigu ou inquiétant dans les cas où il renvoie l'intéressé vers le milieu religieux intégriste. Il est clair qu'il y a là des menaces sérieuses pour la réussite du processus d'intégration.

... et le refus des brassages de population

Mais les pratiques qui viennent d'être évoquées ne sont pas les seules traductions des processus de refermement qui mettent en cause le caractère intégrateur de l'enseignement. Les multiples pratiques de détournement de la carte scolaire en vue d'inscrire l'enfant dans un « bon établissement », parfois avec l'acquiescement des autorités de l'Éducation nationale, en sont un autre exemple : elles ne concernent pas, bien sûr, les mêmes populations mais constituent aussi, en fin de compte, la manifestation de la volonté de rester entre soi. Le bon établissement est, dans ce type de cas, celui dans lequel la population sera plus homogène et donc moins turbulente. Seul un réel brassage scolaire est pourtant source d'intégration.

L'école est la seule institution présente dans certains quartiers

Les quartiers les plus défavorisés ne sont pas, en général, ceux où les services publics sont les plus proches, en dépit des divers efforts d'équipement favorisés par la politique de la ville. Toutefois, même si les habitants souffrent parfois de leur isolement dans ce domaine, il subsiste toujours dans chaque quartier une école, qui devient parfois le seul lieu de rencontre quotidienne entre les usagers et une institution d'État. Cette situation porteuse de difficultés pour les acteurs de l'institution scolaire, investis d'un rôle multiforme, a des aspects positifs : l'école demeure, en effet, une institution regardée comme légitime et efficace, en dépit de critiques qui ne font, après tout, qu'exprimer l'attente générale à l'égard d'une institution qui semble représenter l'essentiel des forces d'intégration.

L'école reste dans ces conditions le lieu privilégié de la construction d'une relation citoyenne. Ce n'est pas pour elle un rôle nouveau : l'institution scolaire s'est toujours attachée d'abord à former des citoyens en éduquant les enfants. Les conditions difficiles prévalant dans certains quartiers ne font que souligner l'importance de cette mission.

L'école, objet d'attentes multiples

En raison même de son caractère visible et de la confiance que lui conserve la population, l'école se trouve face à des demandes trop diverses pour qu'elle puisse répondre à toutes. À écouter les critiques qui s'adressent à elle, certains semblent attendre d'elle qu'elle règle un ensemble de questions sociales ou économiques dont il est clair, pourtant, qu'elles ne lui reviennent pas. Si on lui demande toujours d'apprendre aux enfants les savoirs de base, de leur inculquer les notions essentielles de la vie en collectivité, de leur donner les connaissances nécessaires sur l'organisation de la société dans laquelle ils vivent, on lui demande aussi, pêle-mêle, de veiller sur leur santé, de prévenir la délinquance dont ils pourraient devenir soit l'objet soit les acteurs, de les préparer à l'insertion dans la vie économique - alors même d'ailleurs que les tendances à venir du marché de l'emploi sont mal déterminées -, de leur offrir un environnement protégé, sans toutefois leur laisser ignorer les problèmes d'une réalité difficile, de leur tenir lieu tant d'éducateurs que de parents, d'exercer sur eux la pédagogie la plus avancée mais aussi la surveillance la plus étroite... Les attentes des familles face à l'école sont d'autant plus nombreuses, et parfois contradictoires, que ces familles, en butte à des difficultés économiques et sociales qui les déstructurent, ne savent plus remplir auprès des enfants leur propre mission, alors, pourtant, que la réussite des apprentissages scolaires ne se conçoit que dans une continuité d'efforts entre les enseignants et les parents.

Face à la diversification des demandes qu'elle se voit adresser, l'institution scolaire persiste, à juste titre, à renforcer prioritairement sa fonction traditionnelle, même si elle ne refuse pas d'aider à donner aux enfants d'autres éléments désormais nécessaires pour l'accession à une vie sociale harmonieuse. Ainsi les enseignants sont-ils amenés à conjuguer les apprentissages essentiels, dans des conditions rendues plus difficiles, notamment par l'ignorance de la langue qui n'est pas toujours pratiquée à la maison dans les familles d'immigration plus récente, avec un travail spécifique d'intégration désormais indispensable.

Dans l'ensemble, l'école s'adapte avec succès à cette situation, et les acteurs font preuve d'une initiative et d'une inventivité qui ont permis des résultats, sinon spectaculaires, du moins encourageants. Des expériences les plus réussies, on peut dégager, d'une part, les grandes lignes des missions nouvelles que se fixe l'institution, d'autre part, les conditions indispensables à la réussite de cet effort.

Des missions nouvelles qui se conjuguent avec sa fonction de transmission de savoirs

Apprendre d'abord à lire et écrire, puis assimiler les programmes des collèges et des lycées, suivre le cursus et sortir des établissements scolaires avec un diplôme ou un niveau de formation performant sont toujours les objectifs fixés aux élèves dans leur parcours scolaire. À cet

égard, si les méthodes ont pu (et ont dû) évoluer, la tradition n'a pas été bouleversée. Mais la réussite ne se conçoit plus comme devant résulter du seul effort solitaire de chaque enfant, aidé dans le meilleur des cas par un parent, un grand frère ou un proche. Les enseignants soulignent d'ailleurs la difficulté à laquelle ils se heurtent pour obtenir la collaboration, même élémentaire, des familles les plus déstructurées, dans lesquelles ils ont le plus grand mal à faire venir un des parents pour s'entretenir avec lui des difficultés d'un enfant. En vue même de l'acquisition des savoirs, l'école elle-même a donc à assumer désormais un travail de préparation générale que les parents ne sont plus toujours à même de donner.

Restaurer les règles de civilité

Les enseignants et dirigeants d'établissements entendus par le Haut Conseil ont insisté de manière frappante sur la nécessité qui s'impose à eux de restaurer les règles essentielles permettant la vie en commun, faute de quoi c'est l'ensemble de leur travail qui resterait vain. Il s'agit, en effet, d'offrir aux élèves et aux enseignants une atmosphère de paix indispensable au travail, et de respect réciproque qui fait parfois défaut au départ.

L'effort est permanent et porte sur des éléments de base. C'est pourquoi d'ailleurs c'est l'école primaire, où les élèves sont face à un interlocuteur unique et clairement identifié, que ce travail est le plus efficace. Une coupure est souvent constatée au moment de l'entrée au collège, l'enfant perdant ce repère puissant pour se trouver devant divers enseignants. Aussi les résultats les plus positifs sont-ils enregistrés là où un travail d'équipe permanent permet de maintenir un dialogue univoque entre l'élève et l'institution.

Dans l'ensemble, les maîtres sont amenés à des pratiques plus interventionnistes que par le passé : il s'agit pour eux de traiter tout incident, même sans gravité, tel qu'une bagarre dans la cour, de dédramatiser, de faire dialoguer les enfants, afin d'éviter qu'un désaccord, par surenchère, ne devienne opposition systématique. L'instauration de conseils de classe chargés de traiter eux-mêmes les incidents donne de bons résultats. Les enfants y apprennent à faire la part des divers événements, à prendre un certain recul sans aller à l'affrontement, à accepter l'arbitrage de leurs pairs autant que celui des adultes.

Parfois la reprise d'apprentissages jusque-là délaissés, tels que les cours de morale où l'enfant s'entend confirmer les notions de bien et de mal, renforce et oriente les diverses techniques de dialogue inventées sur le terrain, avec pour objectif commun la clarification dans l'esprit des enfants de ce qui est à maintenir et de ce qui est à proscrire dans la vie en société.

Ils peuvent parvenir à ce résultat par diverses voies qui leur sont proposées pour tester l'efficacité des conduites qu'ils adoptent : organisation d'une bibliothèque scolaire, qui suppose de veiller sur le retour des livres prêtés, sur leur classement, sur la bonne tenue matérielle

des ouvrages, ou même organisation des activités d'une cour de récréation, qui nécessite d'apprendre à partager un espace et à y faire régner la coexistence entre divers groupes aux centres d'intérêts divergents.

Maintenir la volonté de réussir

Lorsque l'échec familial est trop grave, les parents se trouvent hors d'état de soutenir la volonté de l'enfant de « s'en sortir ». L'enfant n'a plus d'autre lieu où exercer son désir de progresser que l'école. Les psychologues insistent pourtant sur la nécessité de la volonté de réussite des parents pour leurs enfants, faute de quoi la réussite de ces derniers est compromise. Les enseignants se trouvent donc parfois amenés à remplir eux-mêmes cette fonction, afin de maintenir vivant ce désir sans lequel la notion même d'intégration perd toute signification.

Il faut souligner ici que l'implication personnelle qui est demandée alors aux enseignants est énorme. La difficulté est accrue par la mobilité des équipes enseignantes : c'est évidemment là où les difficultés sont maximales que la rotation est la plus rapide. On constate d'ailleurs que de bons résultats sont obtenus là où les équipes sont plus stables, les deux circonstances se renforçant mutuellement : là où l'équipe réussit, le désir de partir est moins fort.

La pratique de méthodes pédagogiques adaptées, permettant de sortir l'enfant d'une situation d'échec qui ne ferait que transformer à ses yeux l'histoire familiale en une fatalité, démontre à quel point des équipes motivées peuvent innover en la matière. En dépit de la supposée rigidité de l'institution, de ses programmes et de ses cycles, le Haut Conseil a pu constater qu'il est possible de faire fonctionner des systèmes d'apprentissage adaptés aux enfants : dans certains collèges, on leur permet de progresser à des rythmes différents selon leur capacité dans telle ou telle matière, on met à leur disposition des enseignements renforcés en cas de besoin, on les incite à se fixer des objectifs progressifs et à s'y tenir. Lorsque ce type d'organisation reste en place pendant une période suffisante pour évaluer l'effet, les résultats sont excellents. De toute évidence, c'est uniquement grâce à la volonté persévérante d'un chef d'établissement et la conviction d'une équipe enseignante, avec le soutien des autorités territoriales en matière de locaux et d'autres questions matérielles que de telles réussites peuvent être relevées.

Prendre en charge la vie périscolaire

Dans l'ensemble, nombre d'activités, notamment sportives, sont ouvertes aux enfants en dehors de l'école. Toutefois la vraie question est moins d'occuper les enfants lorsqu'ils sortent de l'école que de donner une continuité à leur activité scolaire et périscolaire, notamment en évitant de rompre la chaîne des efforts qui vise à les rendre conscients de leur rôle et responsables d'eux-mêmes et des autres. Aussi les enseignants insistent-ils sur la nécessité de mener une véritable réflexion éducative sur les activités à proposer aux enfants.

Nul ne nie l'importance de l'animation sportive, qui apporte aux enfants détente et règles élémentaires de conduite. On doit toutefois souligner que, quelle que soit l'activité proposée, sportive ou culturelle, les animateurs ne peuvent se borner à un accompagnement ou une surveillance, mais se doivent de fournir aux enfants une autre occasion de renforcer les éléments apportés par l'école en matière d'apprentissage de la réflexion et de restauration des règles sociales. L'échec serait que les enfants ne trouvent dans les propositions qui leur sont faites que des passe-temps différents de l'école essentiellement par l'amoindrissement de l'effort à fournir. Or le rôle que se sont fixé les équipes enseignantes et les dirigeants des établissements où les élèves progressent est pour l'essentiel d'apporter une cohérence et une continuité dans la vie des élèves. Il reste donc à trouver comment faire de la vie périscolaire un moment d'un même apprentissage décliné de façon différente mais tendant à un même objectif.

À cet égard, soulignons que l'apparition périodique de nouvelles méthodes ou l'instauration de nouvelles règles ne présentent pas uniquement des aspects favorables. Si le souci de répondre aux nouvelles difficultés est certes louable, la modification permanente des objectifs et des propositions a un effet déstabilisateur dans un domaine où tous s'accordent à souligner l'importance essentielle de la persévérance des efforts. Outre que l'éducation des enfants se poursuit sur le long terme, il est contre-productif de renforcer, par les modifications fréquentes, leur propre tendance à se détourner très vite de l'activité entreprise et leur difficulté à persévérer dans l'effort en se projetant dans le futur.

L'école trouve des solutions adaptées pour des publics spécifiques

Les expériences différentes sont nombreuses dans l'éducation nationale et il n'est pas question d'en faire ici un inventaire, ni une analyse exhaustive. Il s'agit plutôt, à partir de quelques exemples, de caractériser les moyens que se donne l'institution scolaire vis-à-vis des élèves dont l'intégration scolaire est menacée - les jeunes gens qui sont en situation de grand échec scolaire - et des élèves qui menacent l'intégration sociale - les jeunes dont le comportement perturbe gravement l'enseignement.

L'organisation de l'école

Un premier type de réponse réside dans la création de classes, sections ou cycles, adaptés à ces élèves à l'intérieur de l'établissement. Par exemple, un lycée professionnel de Roubaix a mis en place un espace

complémentaire pour la gestion des « décrocheurs », c'est-à-dire des élèves qui, comme le suggère le néologisme utilisé, ont véritablement « décroché » du cycle d'études qu'ils étaient en train de suivre. Ils font l'objet d'un dossier particulier de suivi et bénéficient de programmes individualisés. Parmi les initiatives prises par un collège de la région lyonnaise, on citera la classe de quatrième de découverte du monde économique, avec un jour par semaine passé en entreprise, les classes de consolidation avec un effectif de quinze élèves, la classe de quatrième « polytechnologique », ou encore un projet interculturel pour les filles, fondé sur l'appréhension de la situation des femmes ici et ailleurs.

Un deuxième type de réponse consiste en la création de structures *ad hoc* pour accueillir temporairement les élèves en difficulté. L'« espace intermédiaire » de Roubaix, rattaché à un collège de la ville, accueille temporairement les élèves de sixième et de cinquième en rupture avec le système scolaire, issus des trois collèges de la ville situés en quartiers sensibles. Il est doté d'un instituteur spécialisé et d'une éducatrice pour une douzaine d'élèves. Il s'agit, par un travail d'enseignement adapté à la situation de refus scolaire et par un travail social et éducatif incluant la famille, de replacer les enfants en classe « normale », l'année suivante.

Un troisième type de réponse consiste à changer la structure de l'ensemble de l'établissement, pour la rendre mieux à même d'accueillir des élèves différents. Ainsi un collège de Saint-Priest a organisé des classes à thème destinées à mettre en valeur les potentiels de réussite de chaque enfant, tournées vers les sciences, les langues, le sport, la découverte des musées, etc. Il a alors été amené à constater des ségrégations sociales et ethniques de fait. Il a donc évolué vers l'organisation de deux mini-collèges - littéraire et scientifique - qui semblent mieux éviter ce risque. La maison des Trois-Espaces à Saint-Fons a, quant à elle, été conçue dès sa création pour assurer aux enfants une continuité dans leur parcours scolaire (organisation de trois cycles de trois ans pour les enfants de deux à douze ans) et dans leurs lieux de vie (architecture de l'école qui permet une large ouverture sur la ville). Le Haut Conseil a eu l'occasion d'observer que les équipes qui en sont à l'origine font preuve de beaucoup de volonté et d'énergie. Mais elles soulignent elles-mêmes la difficulté d'évaluation des actions menées dans les établissements sensibles, lorsque l'innovation est permanente et que les repères manquent.

Pour l'ensemble de ces initiatives, des moyens sont nécessaires, même si cette condition n'est pas suffisante. Les zones d'éducation prioritaires, créées en 1982, y contribuent. Sans doute un bilan précis de l'emploi des moyens ainsi mis à disposition serait-il utile. L'existence de ces moyens supplémentaires met cependant en évidence la persistance d'autres rigidités. Pour des initiations très innovantes, la rigueur des règles de la comptabilité publique peut être un obstacle, dans la mesure où ces initiatives requièrent souplesse et rapidité dans leur mise en oeuvre. Les règles de gestion de la fonction publique peuvent aussi venir compliquer le recrutement d'une personne précise et identifiée, nécessaire à la mise en place d'un projet.

L'environnement de l'école

Les initiatives d'aide aux devoirs sont multiples, notamment pour les élèves des grandes classes de l'école primaire et pour ceux des collèges. Elles rendent possible le soutien à un public limité, sans que ce public soit identifié *a priori* comme étant en situation d'échec. Ces initiatives peuvent être municipales ou associatives. La demande dans ce domaine est forte. A Saint-Fons, où les activités périscolaires ont été développées de longue date avec des moyens importants par la municipalité, une association a néanmoins estimé nécessaire de lancer une aide aux devoirs, relayée en partie depuis par des moyens municipaux. Les personnes mises à contribution peuvent être diverses. Ainsi, dans un collège de Saint-Priest, une aide aux devoirs est organisée tous les soirs, associant des animateurs municipaux, des parents et des professeurs volontaires, et des appelés du contingent. Il peut arriver que certaines pratiques associatives d'aide aux devoirs ne soient pas dénuées d'arrière-pensées. Ainsi un exemple a été observé, dans une ville de la banlieue parisienne, d'une initiative qui s'est révélée être un foyer d'intégrisme religieux. Mais, en sens inverse, une association à vocation religieuse créée par les musulmans à Saint-Fons s'est scindée progressivement lorsqu'elle s'est lancée dans une telle activité, après avoir estimé que celle-ci n'était pas du ressort d'une association religieuse. Elle a alors créé une autre association à caractère laïque. La question de la compétence des intervenants en matière d'aide aux devoirs se pose ; il y a lieu de prendre en compte autant les qualités d'accompagnement des élèves que la maîtrise des matières concernées.

Quelques conditions nécessaires à la réussite de l'intégration à l'école

Maintenir l'effort pour faire participer les parents

L'école seule ne pourra pas faire des enfants des adultes épanouis. Il n'est pas question qu'elle remplace la famille, ce que d'ailleurs elle n'a pas l'intention ni la possibilité de faire. Aussi les équipes enseignantes tentent-elles toujours, avec une réussite non négligeable, d'impliquer les parents dans le suivi du parcours scolaire des enfants. Lorsque les parents ont de trop grandes difficultés, notamment de langue, l'école se tourne vers un « grand frère » ou une « grande sœur » susceptible de créer un lien entre l'école et la maison. Mais les maîtres n'hésitent pas à multiplier les convocations aux parents les plus passifs, pour tenter de les faire participer au projet éducatif. Certaines écoles utilisent avec succès un système de « mères-relais » bien implantées dans leur communauté ou leur quartier, susceptibles de faire circuler les messages entre l'école et les familles.

L'assimilation par les parents des règles de fonctionnement de l'école est importante pour la réussite de leur enfant. À l'inverse, si l'école concentre ses efforts sur l'élève, elle n'en exerce pas moins une influence bénéfique sur la famille elle-même, à condition d'avoir pour objectif de ne pas la laisser de côté.

Limiter la taille des établissements

Qu'il s'agisse de l'école primaire, du collège ou du lycée, le gigantisme de la structure joue systématiquement contre sa capacité de réussite. Pour inventer des méthodes souples, il faut évidemment agir dans un organisme qui puisse s'y prêter. Pour créer des équipes soudées, encore faut-il qu'elles ne soient pas trop nombreuses. Pour trouver des méthodes adaptées aux individus en difficulté, encore faut-il que leur nombre soit suffisamment restreint. Aussi faut-il insister sur la nécessité, dans les quartiers où se concentrent les populations en difficulté, de s'en tenir à des établissements de taille moyenne. Regrouper les problèmes n'est pas, cela est évident, un moyen efficace de les résoudre.

Préserver l'ordre et l'image du lieu scolaire

Un établissement ne peut mettre en oeuvre les diverses tâches qu'il souhaite assumer sans disposer d'une équipe suffisante destinée à veiller au calme. On sait qu'un très petit nombre d'élèves suffit à désorganiser la vie d'un établissement. Dans ces conditions, on insistera sur la nécessité de disposer d'un corps de surveillants dans l'établissement dont le rôle est de veiller à ce qu'aucun incident, soit né dans l'établissement, soit arrivant de l'extérieur, ne s'aggrave au point de mettre en cause la sérénité nécessaire aux apprentissages. Si la surveillance des enfants dans la cour est partie intégrante du travail du maître à l'école primaire, on a constaté, en effet, qu'aucune responsabilité du même type ne s'exerce dans les cours de collèges, à cette échelle, alors même que les risques sont plus grands du fait de l'âge des élèves.

La qualité des locaux renvoie aussi l'image de la valeur accordée à l'institution. On a souvent signalé le plaisir des élèves à fréquenter des lieux à la fois adaptés et beaux, alors que des locaux mal entretenus encouragent les actes de dégradation et portent aux élèves un message négatif : ils auront naturellement tendance à penser que l'importance qu'on leur accorde, à eux-mêmes et à leur éducation, se mesure à la valeur des bâtiments qu'on y consacre. Le parallèle entre la fonctionnalité et même la beauté des lieux et la conduite de leurs occupants, déjà souligné en matière d'habitat, joue ici de même.

Mieux préparer les transitions dans l'organisation scolaire

Le passage de l'école au collège a souvent été désigné comme un moment de possible remise en cause des acquis obtenus par les maîtres, du fait des changements profonds dans l'organisation du temps scolaire. La désignation de professeurs comme référents pour les élèves (« professeurs principaux ») ou des systèmes de tutorat n'est une réponse que s'ils s'y impliquent vraiment, et si leur rôle est pris en compte dans la marche de l'établissement. L'organisation d'équipes pédagogiques soudées et les formules ou systèmes de tutorat peuvent constituer d'autres réponses.

Il reste encore à imaginer une forme de liaison entre l'école et le collège, voire entre le collège et le lycée, qui évite de fragmenter la vie des enfants, et qui maintienne, d'un niveau à l'autre, une qualité de relations entre l'élève et son environnement. L'école a déjà acquis suffisamment d'expériences de partenariat avec d'autres institutions pour être à même de maintenir un dialogue à l'intérieur de ses propres structures.

Coordonner les institutions concernées par l'enfant

On vient de le dire, les établissements scolaires ont appris à coordonner leurs efforts avec ceux d'autres intervenants. Il importe de diffuser ces expériences. Les interlocuteurs du Haut Conseil ont insisté sur l'importance d'un dialogue permanent entre l'école et les institutions qui servent aussi de pivot à l'organisation sociale : c'est par cette méthode qu'il est possible de répondre à la demande multiforme faite à l'école. Elle peut être le lieu où l'élève est orienté vers les institutions responsables de sa santé, physique ou mentale. Elle peut collaborer en permanence avec des intervenants extérieurs agissant de façon coordonnée dans les cas plus difficiles, pour éviter qu'une multiplicité d'intervenants (psychologues, éducateurs, professeurs, etc.) ne contribue à déstructurer davantage les enfants sans repères, faute de continuité dans les objectifs poursuivis.

Enfin, il est également important que les établissements scolaires entretiennent des rapports suivis avec les services de police. L'objectif est évidemment de les préserver autant que possible de l'intrusion de la violence et de la délinquance présentes dans le quartier, mais aussi d'éviter que, faute d'information réciproque, des interventions contradictoires ne viennent davantage perturber des jeunes qui évoluent sur une marge étroite entre apprentissage des règles et révolte contre toute autorité.

Privilégier l'initiative des acteurs

Soulignons, pour conclure sur l'ensemble de ces conditions de réussite, qu'il ne s'agit certes pas, au terme de cette énumération, de proposer de créer de nouvelles structures, de nouvelles règles ou de nouvelles méthodes qui seraient systématiquement instaurées. L'engagement très fort qui lie les équipes des établissements et les élèves, et qui débouche sur les réussites les plus remarquables, ne saurait être institutionnalisé en bloc. Il s'agit seulement de le favoriser autant que possible, la plupart du temps simplement en s'abstenant d'y faire obstacle, et dans certains cas en généralisant la diffusion d'innovations efficaces. Mais l'esprit d'initiative qui préside à ces réussites doit de toutes les façons possibles être approuvé et encouragé.

On a souligné à plusieurs reprises à quel point, en cette matière, la réussite dépend de l'implication des hommes qui s'y emploient. Il s'agit à la fois de leur permettre de valoriser leurs efforts et d'y

persévérer. Dans le cadre de diverses politiques spécifiques, des bonnifications indicielles ont été accordées aux enseignants des établissements en difficulté. Ce soutien matériel de leur effort n'est pas inutile. Toutefois une reconnaissance plus large doit être perceptible.

Il est vrai que les enseignants jouissent, dans l'ensemble de la population, d'une image plutôt favorable. C'est ce qui résulte en tous cas de la lecture des résultats d'un sondage récent sur l'institution scolaire. Dans la vie quotidienne, toutefois, les professeurs n'ont pas toujours l'impression d'être suffisamment soutenus, et ils s'en plaignent parfois. Or, on a suffisamment insisté sur la nécessité du maintien d'équipes stables pour en conclure qu'il faut encourager les enseignants et les dirigeants d'établissements, non seulement à prendre des postes réputés difficiles, mais aussi à y rester assez longtemps pour rendre plus fructueux leurs efforts. Il est indispensable de leur renvoyer à cet effet une image plus valorisante que celle qu'ils reçoivent actuellement. Un soutien sans équivoque de leurs efforts de la part de la hiérarchie, une publicité donnée à leurs réussites, ainsi d'ailleurs qu'un répit dans des réformes imposées qui viendraient périodiquement remettre en cause l'organisation qu'ils ont réussi à installer, semblent les contributions essentielles que l'institution peut apporter à ses acteurs. Sans négliger le nécessaire effort financier pour les améliorations indispensables, notamment en matière de bâtiments, c'est essentiellement par une attitude d'encouragement aux modes d'organisation souples et innovants que l'importance de la mission des enseignants et de leurs efforts sera clairement reconnue.

Chapitre III

Les pratiques sportives et l'intégration

Le sport, activité de loisir populaire entre toutes, a toujours joué un rôle significatif dans l'intégration des populations en difficulté, et plus spécifiquement des jeunes. Dans une période où ces derniers se heurtent à des problèmes aggravés, ce rôle ne se dément pas mais rencontre des obstacles spécifiques.

L'affaiblissement des structures familiales et de l'autorité des parents, les évolutions concomitantes des structures sociales traditionnelles laissent parfois hors de tout repère des pré-adolescents et adolescents. L'absence d'une claire affirmation des règles, la vie dans la rue sans surveillance adulte ne les préparent pas à une vie sociale. La notion d'effort, l'importance du travail comme clé de la réussite sont d'autant plus souvent absentes que le chômage ne permet plus de ressentir ce lien. Il n'en est que plus important de favoriser, partout où cela est possible, les activités et les institutions susceptibles d'apporter aux jeunes les apprentissages indispensables.

Le sport, élément de construction d'une vie sociale

Il est vrai que les jeunes, même lorsqu'ils sont réfractaires à d'autres pratiques sociales organisées, conservent en règle générale un intérêt pour le sport, qui répond à leur besoin d'activité et de mouvement, et canalise leur besoin adolescent d'affirmation de leur puissance physique. Pour les jeunes des milieux les moins favorisés, et notamment pour les jeunes issus de l'immigration, cet engouement est d'autant plus marqué que la réussite des champions venus des milieux populaires et de l'immigration, relayée par le spectacle qu'en offre la télévision, n'est pas rare. L'équipe de France de football a toujours compté en son sein des joueurs d'origine étrangère dont, au moins, deux furent ses capitaines. Aujourd'hui, par exemple, près de 90 jeunes issus de Seine-Saint-Denis évoluent dans des équipes de première et deuxième divisions de football. D'autres sports ont trouvé leur élite parmi de jeunes sportifs issus de

l'immigration. Ainsi, lors des derniers championnats du monde juniors de judo, trois « beurs » sur sept judokas ont représenté la France tandis que Djamel Bouras est devenu champion olympique dans cette discipline. L'équipe de France de boxe française et de savate compte une majorité de combattants issus de l'immigration. Tout récemment encore, la conquête du titre de champion du monde de boxe par Khalid Rahilou a pu réjouir ses amis d'enfance de la banlieue parisienne. La réussite exemplaire de ces champions attire les jeunes et renforce leur goût pour le sport, contribuant notamment au succès des jeux les plus spontanément appréciés, tels le basket ou le football de rue.

Or, une pratique sérieuse du sport nécessite rigueur, effort et persévérance. Sans l'acceptation de l'autorité des moniteurs et entraîneurs et des règles qu'ils imposent, il n'est pas possible de se perfectionner dans une discipline. Les compétitions obligent à être à l'heure, à se vêtir correctement, à respecter les règles d'hygiène minimales, à se soumettre aux obligations communes à tous. Elles confrontent à la concurrence et démontrent la possibilité de réussite par l'effort, qu'il soit individuel ou collectif. Le respect des règles du jeu et leur rappel éventuel par l'arbitre sensibilisent à la nécessité de règles de la vie sociale. Pour toutes ces raisons, le sport peut constituer pour les jeunes un facteur non négligeable d'intégration ou de réintégration. Sans en exagérer l'importance, on peut aussi considérer les cas dans lesquels la pratique d'un sport d'abord considéré comme un loisir débouche sur l'acquisition d'un métier pour lequel les aptitudes physiques développées se révèlent importantes.

Conscients de ces potentialités, les pouvoirs publics - en particulier les municipalités - et les fédérations sportives se sont efforcés de développer la pratique du sport.

Des efforts certains, mais ponctuels, des institutions

C'est ainsi que des activités sont désormais fréquemment proposées l'été aux jeunes qui ne partent pas en vacances, les communes mettant leurs équipements sportifs à leur disposition pendant les vacances scolaires. Des fédérations, notamment celles de football, de judo ou de boxe française, avec l'appui de l'État et des collectivités locales, ont proposé dans des quartiers des animations aux fins de valoriser la pratique sportive et d'offrir des activités aux jeunes.

Tout en rencontrant l'approbation du public intéressé, de telles opérations ponctuelles ont une portée limitée. Si leur caractère spectaculaire, bien médiatisé, séduit les jeunes, au risque même de semer des illusions, qu'il est bien difficile ensuite de gérer, ces actions ne contribuent pas nécessairement à les amener à une pratique sportive assidue. En général, l'opération achevée, ils reviennent à une pratique informelle

et temporaire. Pour que celle-ci se pérennise et contribue à l'intégration, encore faudrait-il que les clubs puissent être associés aux actions menées afin de prendre le relais lorsque l'opération s'achève car eux seuls, présents localement, peuvent assurer la continuité.

De la pratique informelle au sport dans les clubs

C'est lorsqu'ils pratiquent leur sport dans les clubs que les jeunes sont initiés à l'apprentissage des règles et de la discipline et qu'ils sont confrontés à d'autres milieux. Le sport « de rue », le plus populaire, ne présente pas, en effet, les mêmes vertus que celles de la pratique sportive en club. Les jeunes s'organisent à leur guise et cherchent de cette manière à éviter les contraintes du sport en club et l'engagement durable que celui-ci suppose. Ils y montrent peu de persévérance et se bornent à jouer épisodiquement. En outre, ils sont en général confinés sur leur lieu de résidence, ne connaissant, pour jouer par équipes, que les autres habitants du quartier, parfois de la même origine, et répugnant à élargir les rencontres à un environnement inconnu ou étranger. De plus, il existe un danger que les rites de passage et d'initiation dont sont porteurs les sports d'équipe, maîtrisés par les seuls adolescents, ne débouchent que sur des modes de relation très élémentaires, voire, dans certaines situations, violents. La pratique assidue d'une discipline sportive conduit, au contraire, à sortir de ces limites étroites et facilite le brassage des populations, élément essentiel à l'intégration.

Mais si les acteurs quasi unanimes s'accordent à dire que l'intervention des fédérations et des clubs locaux est indispensable pour que la pratique sportive comporte des effets bénéfiques, ils constatent en même temps que les jeunes les plus difficiles se tournent peu vers eux. Deux facteurs convergents expliquent ce phénomène.

Les jeunes en difficulté sont souvent en rupture et cherchent à éviter encadrement, structures et autorité. C'est pourquoi la demande insistante qu'ils adressent aux responsables municipaux porte, pour l'essentiel, sur le sport de rue, où ils se sentent autonomes. Il est vrai aussi qu'en dépit de ces limites, celui-ci peut créer, temporairement, des dynamismes nouveaux dans un quartier. Aussi les politiques de la ville lui sont-elles, en général, favorables. Les jeunes trouvent ainsi facilement près de chez eux le type de pratique sans contrainte qu'ils recherchent spontanément.

Quant aux clubs locaux, leur forme associative, leur gestion par des bénévoles qui n'ont souvent ni le temps, ni la formation nécessaires pour s'adresser à un public difficile ne les prédisposent pas à prendre en charge des problèmes supplémentaires qu'ils n'ont pas toujours les moyens de résoudre.

Ces contradictions peuvent être résolues, à condition que soient créés des liens entre le sport de rue spontanément choisi et les clubs.

Les actions d'aide à l'intégration des jeunes par le sport

L'ensemble de la réflexion menée à ce sujet indique qu'il serait utile, en lieu et place d'opérations ponctuelles médiatisées et souvent coûteuses, d'aider au financement d'un travail de fond. Les pouvoirs publics pourraient encourager les clubs à mener des opérations de moyen terme, en mettant à leur disposition les moyens nécessaires à des actions permanentes, décentralisées et démultipliées. D'ores et déjà certaines communes, ayant à faire face à des populations en difficulté d'intégration ont mis en place un encadrement adulte des sports de rue, tout en amorçant des liens avec les clubs : c'est notamment le cas à Mulhouse et à Saint-Denis. Les fédérations, grâce à la venue de sportifs de haut niveau dans ces quartiers en vue de démonstrations ou de promotion de leur discipline et des clubs locaux, peuvent apporter un atout complémentaire, que d'ailleurs certaines municipalités n'hésitent pas à utiliser.

Privilégier une pratique sportive organisée

Diverses expériences tendant à mettre en place des passerelles destinées à conduire les jeunes vers la pratique assidue de leur sport favori ont été menées avec succès et méritent d'être diffusées, sinon étendues. C'est ainsi que la ligue Île-de-France de football a formé quarante jeunes issus des clubs qui serviront de tuteurs pour créer dans leur quartier une animation régulière. L'objectif est d'encourager les jeunes à jouer et à s'entraîner régulièrement et de les habituer à un encadrement, représenté par une personne reconnue et acceptée par la population locale. Parmi les différents intervenants institutionnels dans le quartier, l'animateur sportif ainsi préparé est souvent le plus proche des jeunes qui n'hésitent pas, d'ailleurs, à le choisir comme conseiller pour toutes sortes de problèmes. Cette formule de transition devrait faciliter l'intégration des jeunes sportifs dans le réseau des clubs. Au surplus, la présence d'éducateurs ou de formateurs pourrait aider les jeunes filles à s'engager dans une pratique sportive.

Ailleurs, les activités périscolaires ont pu servir de « sas » d'accès vers une pratique sportive plus classique. La commune de Saint-Fons a développé cette expérience depuis le début des années

soixante-dix. Le bénéfice gratuit des activités culturelles et sportives a été établi en 1975 avec le « passeport loisirs ». Les activités périscolaires ont lieu à l'intérieur du périmètre de l'école. Aussi permettent-elles à l'enfant d'y trouver l'amorce d'un cursus complet de la pratique du sport : initiation par les cours d'éducation physique, possibilité d'une pratique sportive éducative dans le cadre des activités périscolaires, puis passage possible à l'apprentissage du sport de compétition dans un club. Lorsque, comme cela n'est pas rare, les animateurs sportifs périscolaires sont aussi animateurs dans un club sportif, le lien s'en trouve renforcé. Il est vrai que ce qui est possible dans une petite ville qui dispose, en outre, de quelques moyens financiers n'est pas toujours facile à reproduire.

D'autres expériences nous ont été signalées comme la constitution d'équipes sportives autour d'affinités ethniques. La compatibilité de telles pratiques avec les objectifs d'intégration n'est pas assurée. On peut affirmer que, même si dans certaines situations, l'appui sur la communauté constitue un facteur favorable, la recherche du décroisement doit orienter les initiatives. Il importe, en effet, qu'une équipe initialement composée sur un plan ethnique sache s'ouvrir à tous, dans la perspective de s'ouvrir ensuite à des joueurs venus d'autres horizons.

Il nous semble que c'est surtout aux fédérations sportives de réfléchir aux obstacles que rencontrent les jeunes en difficulté pour les rejoindre. Il leur revient encore de trouver les méthodes par lesquelles elles les attireront, car leur dynamisme et leur force intégratrice ne sauraient subsister sans une telle faculté d'adaptation.

Chapitre IV

Le milieu pénitentiaire et l'intégration

La place du milieu pénitentiaire dans une réflexion sur l'intégration

Après s'être penché sur divers lieux d'intégration, sur diverses formes de lien social, le Haut Conseil à l'Intégration a porté son attention sur un milieu qui représente à la fois la sanction de certains échecs et de nombreuses ruptures sociales, mais qui peut aussi infléchir les parcours individuels : le milieu pénitentiaire. Il va de soi que, par sa nature, ce milieu offre aussi un miroir grossissant de certains traits de notre vie sociale. Si le passage par la prison peut initier celui qui en est l'objet à certaines disciplines qu'il n'a jamais connues, il peut cependant être lourd de risques.

Nous nous demandions dans quelle mesure la prison pouvait réaffirmer une dynamique et des principes d'intégration auprès d'individus souvent désorientés, ou pouvait, au contraire, cristalliser chez eux une culture « de la rupture sociale ». L'examen, certes parcellaire, que nous avons fait permet, grâce aux analyses remarquablement convergentes qui en découlent, de mieux cerner les apports et les limites d'un passage en détention.

Le Haut Conseil a entendu plusieurs responsables d'établissements pénitentiaires et professionnels au contact des détenus (sont concernées les maisons d'arrêt de Villefranche-sur-Saône, de Fleury-Mérogis, de Loos-les-Lille, et de la Santé, à Paris). Il s'est de surcroît rendu dans les trois premiers de ces établissements. Les caractéristiques de ceux-ci pèsent naturellement sur celles de leurs publics : il s'agit d'établissements pour courtes peines, avec une forte proportion de détentions préventives (entre 40 % et 60 %), accueillant un public très jeune (plus des deux tiers des entrants ont moins de 30 ans à Loos-les-Lille comme à Fleury-Mérogis, un tiers des détenus à Villefranche est âgé de moins de 26 ans). À Villefranche, Fleury-Mérogis et Paris, la proportion de détenus de nationalité étrangère dépasse 50 % ; elle avoisine 30 % à Lille.

Ces chiffres méritent d'être complétés par les statistiques nationales, qui confirment la nécessité de prêter une grande attention à cette institution. Au 1^{er} janvier 1996, l'effectif de la population détenue en métropole s'élevait à 52 658 personnes (dont 4 % de femmes). Il a

connu une augmentation de près de 50 % depuis 1980, seules des mesures de clémence étant à l'origine de baisses ponctuelles qui ne laissent qu'un court répit à la croissance (encore, ces chiffres dissimulent-ils les mouvements liés à l'incarcération, qui s'établissaient à 82 860 sur l'année 1995).

Les motifs et le contexte de l'incarcération connaissent également une évolution marquée depuis quinze ans. Ainsi, la proportion de condamnés parmi les détenus est en légère croissance (de 54 % en 1980 à 60 % en 1995), et la durée des peines accomplies s'allonge sensiblement : au 1^{er} janvier 1996, 32 % des détenus exécutant une peine correctionnelle étaient condamnés à plus de trois ans, soit le double de la proportion constatée en 1980 ; de même, les condamnés à une peine comprise entre dix et vingt ans représentent aujourd'hui 62 % des condamnés criminels, contre 38 % en 1980. Cette évolution peut être interprétée de deux manières : elle illustre autant une aggravation des infractions commises dans la société qu'une sévérité accrue de l'institution judiciaire dans les condamnations. La transformation de la nature même des infractions - évoquée dans le chapitre « intégration et vie urbaine - peut constituer un autre facteur explicatif.

Enfin la prison touche particulièrement les jeunes et les étrangers : le taux de détention calculé par tranche d'âge est le plus élevé pour les tranches 21-25 ans et 25-30 ans (respectivement 274 et 275 pour 100 000 habitants), et tout à fait important pour la tranche d'âge des 18-21 ans (taux de détention de 180 pour 100 000 habitants), le taux moyen pour l'ensemble de la population s'établissant à 90 pour 100 000 habitants. Aussi, au 1^{er} janvier 1996, 49 % des détenus en métropole avaient moins de 30 ans (40 % ayant entre 21 et 30 ans).

Quant aux détenus étrangers, leur nombre a plus que doublé au cours des quinze dernières années, et leur proportion dans l'ensemble des détenus est passée de 20 % en 1980 à 29 % au 1^{er} janvier 1996. Cette surreprésentation est évidente au regard de la part des étrangers dans l'ensemble de la population résidant en France (soit à peine plus de 6 %). L'interprétation en est à nouveau délicate : si l'on doit voir une corrélation entre la proportion des jeunes et celles des étrangers (dans la mesure où ceux-là sont plus nombreux parmi ceux-ci que parmi les Français), d'autres explications doivent être recherchées dans les taux de délinquance effectifs et dans le comportement des instances répressives.

En toute hypothèse, l'étude du milieu pénitentiaire ne peut être éludée dans une réflexion sur les processus d'intégration.

Des jeunes détenus éloignés d'une dynamique d'intégration

Il apparaît, tout d'abord, que le milieu pénitentiaire peut laisser se reconstituer en prison les ségrégations et les conflits qui ont lieu à

l'extérieur : elle est ainsi, bien souvent, un lieu de partage conflictuel des territoires entre détenus, suivant diverses logiques ségrégatives, le plus souvent spontanées mais parfois aussi tolérées par l'administration pénitentiaire. Ce cas de figure caractérise la « politique de peuplement » de nombreux établissements, consistant à regrouper les détenus selon des critères d'origine nationale ou ethnique, ou de religion. Il est vrai que des considérations pratiques liées aux interdits alimentaires et aux modes de vie, poussent en ce sens ; les directeurs invoquent aussi le souci de faciliter la tâche de leurs personnels - surveillants notamment - en nombre réduit. Cela ne peut cependant que renforcer les particularismes et hypothéquer les convergences possibles entre individus différents. D'autres formes de ségrégation sont aussi observées : reconstitution de « bandes » de quartier ; prosélytisme musulman - d'autant plus fort que les autorités représentatives d'un islam modéré sont plus effacées en ces lieux ; oppositions entre groupes autour de trafics divers et de la drogue... Ces phénomènes engendrent ou entretiennent des formes de « caïdat » dans les relations entre détenus, caïdat que l'administration pénitentiaire n'encourage ni ne reconnaît, naturellement, mais qu'elle tolère souvent. Les agissements de ces autorités « de fait » troublent inévitablement toute notion d'autorité légitime, déjà affaiblie chez un grand nombre de jeunes détenus.

Leur comportement est, d'après les observations convergentes des personnels travaillant à leur contact (surveillants et cadres socio-éducatifs notamment), assez différent de celui des détenus plus âgés. La conscience de la faute commise est souvent inexistante (il en va de même lorsque des problèmes disciplinaires se posent en prison) ; le jugement et la sanction qui y sont attachés sont, dès lors, considérés comme incompréhensibles et ne sont donc pas admis. Par ailleurs, les attitudes « consuméristes » sont très répandues, et suscitent de nombreuses exigences dans la vie quotidienne en prison comme dans les activités socio-éducatives proposées, au détriment des efforts minimaux nécessaires à toute dynamique d'insertion.

Dans ce contexte, la prison semble exercer une influence ambiguë - à vrai dire souvent négative - sur les chances et conditions d'intégration des jeunes qu'elle a momentanément en charge, et ce quels que soient les efforts des responsables à leur contact pour utiliser cette période de manière positive.

Des efforts importants accomplis en prison en termes socio-éducatifs

Suspension momentanée dans un parcours chaotique, la prison peut être, notamment pour les jeunes, un temps de repos voire d'apaisement, un temps également d'écoute et de parole. Elle permet alors certains bilans - en termes de santé, par exemple - et redonne une place aux discours et aux actes en matière de soins, de prévention sanitaire ou de formation. La détention est aussi parfois une occasion de rapprochement

au sein des familles, si l'on en juge par le nombre élevé de visites de celles-ci en prison - mais les liens établis entre les familles et les intervenants médicaux ou socio-éducatifs demeurent faibles.

Les équipes socio-éducatives et les innombrables associations intervenant en milieu pénitentiaire s'efforcent, à travers l'accompagnement et les activités qu'elles proposent, de fonder de nouveaux liens sociaux, de réapprendre les principes d'organisation de la vie sociale, et de contribuer (modestement) à la réinsertion économique.

Un suivi individuel est ainsi proposé aux détenus sur le plan social et médical, plus rarement sur le plan psychologique. Le rapprochement de l'organisation des soins médicaux avec le système de droit commun constitue, à cet égard, un progrès très important, conforme au souci d'intégration. Il laisse cependant entier le problème du traitement de la toxicomanie des détenus : un traitement par la méthadone ne pouvant être initié en prison (seuls peuvent être poursuivis les traitements engagés avant l'incarcération), c'est la souffrance liée au manque qui fait l'objet d'une prise en charge médicale ; cela n'élimine pas, dans la perspective de la libération, la dépendance à la consommation de drogue.

L'organisation des journées en détention laisse une place importante au sport, mais aussi à des programmes de mise à niveau scolaire, ou de formation professionnelle qualifiante (avec l'appui d'organismes extérieurs tels que le GRETA), ces programmes étant adaptés sur la base de bilans scolaires et professionnels individuels.

Un travail salarié peut également être effectué au sein de l'établissement pénitentiaire, pour le compte d'entreprises privées, en contrepartie d'un « pécule », mais la qualification ainsi apportée est négligeable (il s'agit, en effet, généralement, de tâches de manutention ou de façonnage). En termes culturels, la pratique théâtrale n'est pas rare, même si elle se heurte au manque d'assiduité des détenus impliqués. Les efforts particuliers menés dans certaines maisons d'arrêt autour de la lecture méritent d'être mentionnés ; ils ont permis, avec la collaboration de bibliothèques, de susciter un regain d'intérêt pour la lecture, de la part des détenus.

Ces activités diverses supposent des partenariats actifs avec des institutions et associations extérieures ; elles supposent aussi une adhésion des détenus eux-mêmes, qui est parfois difficile à obtenir en l'absence de toute valorisation des efforts accomplis dans ce cadre.

Des résultats cependant compromis par les conditions d'organisation de la détention

Dans l'ensemble, très peu de progrès sont cependant observés en termes de dynamisme et d'autonomie personnels ou de lien social. Un

travail de fond avec les détenus, orienté vers l'intégration économique et sociale, se heurte, il est vrai, à plusieurs obstacles.

Tout d'abord, le manque d'effectifs des équipes socio-éducatives est manifeste (par exemple, la maison d'arrêt de Loos-les-Lille dispose de neuf travailleurs sociaux pour environ 1 000 détenus). Cela induit mécaniquement une faible disponibilité des travailleurs sociaux pour chaque détenu, et limite le degré d'individualisation des démarches engagées avec chacun d'eux.

Par ailleurs, les conditions objectives d'organisation de la détention ne suivent pas toujours une logique d'intégration, c'est-à-dire, dans un premier temps, de normalisation - sans mauvaise interprétation de ce terme.

Ainsi, les regroupements fréquents des détenus par ethnie, le mélange, à l'inverse, de populations fort différentes tels les étrangers en situation irrégulière et les véritables délinquants, la persistance entre détenus d'un caïdat « administré », l'effacement des autorités représentatives d'un islam modéré au profit de réseaux développant un islam prosélyte - qui savent assurer au sein des établissements un certain contrôle des comportements -, constituent autant de pratiques qui, au lieu de rapprocher la prison du droit commun, y reproduisent ou aggravent des phénomènes caractéristiques des quartiers dont sont issus les jeunes détenus.

Affecté par ce contexte, le travail social s'inscrit, en outre, dans une organisation assez lâche de la journée en détention. Les rythmes de vie collective sont, en effet, de portée limitée : en dehors des temps de promenade et de sport, les heures de lever et de sommeil, voire les temps d'apprentissage, ne sont pas respectés faute, notamment, de surveillants en nombre suffisant pour rendre ces obligations effectives.

La durée totale de détention d'un individu est elle-même aléatoire : à l'incertitude inévitable quant à la durée des détentions préventives, s'ajoute le problème des transferts d'un établissement à l'autre. Le transfert sanctionne généralement un problème de comportement ou de relation suscité par un détenu ; il en est même la principale conséquence. Ce faisant, il hypothèque tout travail de réflexion sur les problèmes survenus, tout travail de reconstruction de liens sociaux et de projets personnels auprès d'individus qui ont accumulé dans le passé les tentatives avortées et les ruptures d'ordre familial, relationnel, scolaire, professionnel et institutionnel. En sus des incohérences entre prises en charge successives, les transferts font peser une incertitude sur l'horizon et la portée de la relation établie entre le détenu et l'équipe socio-éducative.

Enfin, l'apport de la prison en termes d'intégration est considérablement limité par le manque de coordination entre les différents intervenants. Tout d'abord, un manque de coordination entre professionnels travaillant en milieu pénitentiaire et institutions opérant en milieu ouvert (missions locales, ANPE, services d'aide au logement...) est généralement constaté, en dépit de quelques réussites isolées. Ceci laisse irrésolu l'épineux problème du suivi des détenus après leur sortie de prison, alors même que cette étape exige une autonomie et une responsabilité individuelles qui contrastent avec la protection, voire l'assistance

prodiguées par le milieu carcéral. Un défaut de coordination est également observé entre professionnels au sein des établissements pénitentiaires (travailleurs sociaux, psychologues, psychiatres, enseignants, médecins), entre associations travaillant auprès d'un même public, de même qu'entre établissements lors des transferts de détenus. Les adolescents subissent, de plus, la dissociation institutionnelle entre suivi des mineurs et suivi des jeunes majeurs. Enfin, l'extrême rareté des relations avec les magistrats, regrettée par les responsables du milieu pénitentiaire, mérite d'être soulignée.

Cette énumération rend compte de la segmentation de la chaîne d'action sociale. Les redondances et incohérences ainsi engendrées sont nombreuses. Elles sont non seulement une source d'inefficacité au regard des objectifs poursuivis d'intégration, mais aussi, progressivement, une source de perte de crédit pour les acteurs publics ou privés impliqués. Un tel défaut de coordination institutionnelle et de suivi des individus n'est probablement pas étranger aux difficultés rencontrées pour nouer une relation de type contractuel avec les détenus.

Ces obstacles et un certain sentiment d'impuissance se traduisent par le désarroi des équipes socio-éducatives, particulièrement vis-à-vis des jeunes (en-deça de 26 ans). Le problème est plus aigu encore avec les mineurs incarcérés - en nombre croissant - pour lesquels le régime juridique et les modes d'action doivent recevoir les adaptations nécessaires.

Une influence finalement faible sur les parcours individuels

Finalement, la prison semble exercer, pour les jeunes détenus, un effet bien faiblement dissuasif ! La prise de conscience des raisons de la sanction ainsi subie et de sa signification n'est que partielle. La détention n'offre guère l'occasion d'un rétablissement de liens sociaux, et ne parvient pas à restaurer des dynamiques d'intégration individuelle. Elle apparaît plutôt, le plus souvent, comme une parenthèse dans un processus engagé depuis longtemps en marge des principes d'organisation de la vie sociale, marqué par une série de ruptures, familiales, scolaires ou professionnelles, que la prison prolonge. Elle fait même partie, pour certains, d'un parcours initiatique qui confère toute leur autorité aux chefs de bandes locaux. Il n'est, dès lors, pas surprenant que le taux de récidive soit très élevé (estimé, de manière empirique, à quelque 70 %).

Il convient d'être bien conscient de la multiplicité d'initiatives prises par les responsables au sein du milieu pénitentiaire ; leur charge est énorme. Les problèmes de moyens qui se posent à eux renvoient au problème plus vaste des moyens alloués à la Justice dont le milieu pénitentiaire n'est qu'un élément... d'ailleurs insuffisamment relié à l'ensemble de l'institution et aux magistrats eux-mêmes.

Chapitre V

Observations générales

Au cours de ses travaux, six ans après son premier rapport, le Haut Conseil a pu identifier des éléments favorables à l'intégration : le maintien des enfants à l'école pendant une période assez longue qui leur permet d'assimiler, outre des connaissances de base, des principes de la vie dans notre société, la stabilisation du statut des étrangers résidents par la délivrance de titres de séjour longs, les possibilités de regroupement des membres de la famille sur le territoire, voire le partage d'un même fond de culture à travers les grands médias. Mais ces facteurs positifs sont neutralisés par l'aggravation de la précarité économique et sociale qui a considérablement affaibli certains vecteurs traditionnels d'intégration et de structuration de la société française. Ce constat, déjà fait en 1991, peut être réitéré avec plus de force encore en 1997.

Une convergence des indices de précarité économique et sociale

Les solidarités perdues du monde du travail

C'est ainsi que, pendant longtemps, le monde du travail et la classe ouvrière ont été un vecteur essentiel d'intégration des étrangers et des populations les plus démunies. Le militantisme syndical et politique, aux côtés de leurs camarades d'origines différentes, partageant les mêmes valeurs et les mêmes conditions de vie, assurait leur intégration dans le cadre d'une solidarité ouvrière. Cette solidarité s'étendait au-delà de l'entreprise, par exemple dans la pratique sportive ou musicale dans les quartiers et la commune...

Or le chômage, la multiplication des emplois précaires ont conduit au délitement de ces structures et ont affaibli ces solidarités. Beaucoup ont perdu références et repères. Le rythme de la vie lui-même est modifié : les enfants, dans certaines familles, sont les seuls à se lever le matin pour aller à l'école. Dans des quartiers difficiles de Roubaix-Tourcoing, la proportion d'inactifs parmi les parents d'élèves peut ainsi s'élever à plus de 50 %.

L'affaiblissement des structures familiales...

La crise et le chômage ont déstabilisé les familles. L'image des parents inactifs peut être dévalorisante aux yeux de leurs enfants. Leur autorité peut en souffrir, et cela conduit à leur effacement.

Parallèlement, le nombre de familles monoparentales s'accroît, et les chefs de ces familles, isolés et confrontés aux difficultés de tous ordres, n'ont pas toujours la force, le temps et l'autorité nécessaire pour suivre leurs enfants. Le principal d'un collège de la banlieue lyonnaise évaluait à 40 % le nombre de ses élèves élevés dans une famille monoparentale.

L'affaiblissement de la famille, dont le rôle social est décisif, peut laisser des jeunes livrés à eux-mêmes : songeons à ces très jeunes enfants qui restent dans la rue si tard le soir ! Dans certaines cultures, notamment africaines, le foyer est le domaine des seules femmes ; il n'est pas anormal à leurs yeux que les jeunes garçons vivent hors de l'appartement, mais les rues d'ici ne sont pas le village africain ; ils n'y sont pas soumis au regard familial des adultes du voisinage, mais apprennent d'autres manières de vivre, de se comporter avec les autres, ou de les affronter parfois, qui ne sont pas celles de la famille, ni de l'école ; on s'affirme dans la rue, on impose son autorité de manière bien particulière et parfois non recommandable ! Lorsque, par quelque trafic, ils gagnent de l'argent alors que leurs parents sont sans emploi, les rapports au sein de la structure familiale se trouvent inversés.

... et ses retentissements sur la vie des enfants

L'attention portée par les parents au travail des enfants est essentielle pour la réussite scolaire. Les enseignants sont les premiers à constater les conséquences de la défaillance des familles, de leur manque d'intérêt pour les résultats de leurs enfants. Une telle attitude peut conduire les élèves à renoncer à tout effort. Les études elles-mêmes sont parfois dévalorisées aux yeux des plus jeunes, qui ne trouvent plus le lien direct et quasi automatique espéré entre réussite scolaire et emploi. L'effort perd son sens lorsque les parents renvoient l'image de l'inaction. Il arrive aussi que des enfants se rendent à l'école, privés des soins qu'exigerait l'hygiène élémentaire. Dans une école primaire de la Seine-Saint-Denis, la directrice signalait que de telles carences atteignaient un dixième des enfants. Leur vie chaotique les rend, par ailleurs, sujets à des troubles de sommeil. La télévision ou la rue sont parfois leur univers nocturne. Ils souffrent souvent de déséquilibres alimentaires, aggravés lorsqu'ils ne sont plus inscrits à la cantine.

Il n'est plus rare que des lycéens vivent hors de toute structure familiale : un tiers des jeunes d'un lycée de Seine-Saint-Denis vivent ainsi, et ils sont près de 45 % à rechercher des « petits boulots », essentiellement pour subvenir à leurs propres besoins. L'institution

scolaire se trouve alors en première ligne ; elle est souvent la seule autorité à laquelle sont confrontés ces jeunes, alors qu'elle ne peut et ne pourra jamais se substituer aux familles...

Une crispation réciproque

Une société devenue plus vulnérable est souvent intolérante, notamment à l'égard des « nouveaux venus ». Ils risquent d'être d'autant plus mal perçus qu'ils arrivent au sein d'une population qui peut se sentir « en marge » elle-même. Et ce sont précisément en des lieux où les problèmes sont déjà grands qu'arrivent la plupart des immigrants. La réaction est réciproque. La société d'accueil se crispe, et ce malaise se manifeste même à l'égard de ceux qui, d'origine étrangère, sont désormais partie intégrante d'elle-même, ayant acquis sa nationalité. Les immigrants et leurs enfants de la seconde ou troisième génération, qui peuvent se heurter à la même intolérance que les nouveaux venus, souffrent alors d'être ainsi regardés, par amalgame, comme « étrangers » dans leur pays. Ceux qui arrivent s'irritent eux aussi à l'encontre de la société d'accueil qu'ils perçoivent, à tort ou à raison, comme « discriminatoire » ou « raciste », même si, dans leur grande majorité, ils souhaitent s'y intégrer.

Une perte des repères et des règles de la vie sociale

En tant qu'elle touche les jeunes, cette perte de repères produit bien évidemment des effets considérables au sein de l'institution scolaire. Les enseignants entendus par le Haut Conseil ont insisté sur la nécessité de restaurer en classe les règles fondamentales de la vie en collectivité, notamment le respect des autres, celui des règles de discipline collective sans lesquelles la vie en commun n'est pas possible, celui de l'autorité des parents et des maîtres d'école, celui de l'autorité publique de la cité. Tout cela n'est pas nécessairement acquis par ces jeunes lorsqu'ils arrivent à l'école.

Cet affaiblissement de la transmission des valeurs se manifeste surtout par la montée de la violence dans les établissements et la perte du sens de l'effort et du travail.

Des actes de violence à l'école

Les enseignants signalent une augmentation du nombre d'enfants en « souffrance psychologique » grave, qui se trouvent dans l'incapacité de vivre normalement en groupe. Leur violence exprime d'ailleurs bien souvent leur perte de la maîtrise du langage : elle est signe et facteur à la fois de cette incapacité. Bien que constituant une petite minorité, ces

élèves troublent la vie de l'établissement. Les actes de violence dans l'établissement sont aussi le reflet de la délinquance qui se développe au dehors. Il n'est pas rare, dans les collèges et lycées de quartiers difficiles, de voir des principaux et des proviseurs évaluer le nombre de mineurs délinquants à 5 % de leur effectif : si la proportion n'est pas effrayante, elle est malheureusement significative.

Le refus de l'effort et l'absence de projet

Plus alarmant et plus répandu est le désintérêt pour l'effort et le travail. L'acquisition de connaissances et la réussite à l'école ne semblent plus être des objectifs de ces jeunes. Tout au plus rêvent-ils souvent d'obtenir à l'école, puis dans la vie, des résultats immédiats sans avoir à y investir leur travail. Réussite et travail, succès et effort sont déconnectés. La satisfaction immédiate l'emporte sur l'apprentissage, sur l'action continue dans la durée, sur le projet de bâtir une vie. Nous avons été frappés par ce que nous a dit un proviseur quant à l'existence d'une sorte de « pensée magique » selon laquelle les rêves - c'est tout autre chose que des projets - se réaliseront, sans le moindre investissement personnel pour les transformer en réalité.

Les conflits de la vie urbaine

L'absence de « civilité » et la méconnaissance des quelques règles indispensables à la vie en commun fragilisent les relations sociales et suffisent à les rendre conflictuelles. Les incivilités au quotidien mêlant provocations, dégradations, nuisances sonores, concourent à la formation d'un sentiment d'insécurité et de peur dans lequel se confondent parfois le rejet des groupes de jeunes étrangers ou présumés étrangers et les conflits classiques entre générations.

Par ailleurs, on constate souvent la méconnaissance des principes et des règles du droit aux dépens des jeunes issus des quartiers difficiles, surtout s'ils sont d'origine étrangère. En dépit de l'interdiction des discriminations, ils se heurtent à des refus injustifiés d'embauche, de stages, ou de logement. Les pratiques sont les mêmes lorsqu'ils recherchent un logement. Comment transmettre à des jeunes le sens du respect de la règle, s'ils constatent qu'elle n'est pas respectée à leur égard ? De tels manquements ont un effet encore plus désastreux lorsqu'ils frappent ces hommes et ces femmes issus de pays marqués par le fait colonial et par l'image d'humiliations anciennes qu'ils peuvent en avoir reçue au fil des générations.

La pratique des sports

La vie urbaine peut avoir ses propres repères et ses codes. Ainsi les jeunes, qui ont un engouement naturel pour le sport, se retrouvent dans la rue pour jouer, notamment au basket ou au football.

Mais, pour ces pratiques, ils ne se soucient guère, en général, des règles classiques du jeu. Leur apprentissage se fait très difficilement lorsqu'il s'agit ensuite d'intégrer un club ou de se préparer au sport de compétition qui requiert, en effet, discipline, opiniâtreté, sens du collectif, hygiène et ponctualité : la pratique de rue ne l'apporte pas. Aussi l'effort des fédérations sportives et des pouvoirs publics, notamment des collectivités territoriales, de leurs agents et animateurs, est-il nécessaire pour que ces deux types de sport ne restent pas étrangers l'un à l'autre.

Les jeunes détenus

Faute de respecter les règles de la vie en société, il arrive que ces jeunes se retrouvent en prison. Les statistiques, si elles ne sont pas mauvaises en ce qui concerne l'évolution générale de la délinquance, sont inquiétantes s'agissant de celle des plus jeunes.

Sanction de certains échecs, la prison pourrait être un moment de prise de conscience, et notamment de rapprochement avec les familles qui, en règle générale, n'abandonnent pas les leurs et viennent leur rendre visite. Elle pourrait être le cadre d'un réapprentissage de quelques règles essentielles de la vie collective : se lever à heure fixe pour travailler ou faire du sport, redécouvrir le lien social et ses obligations, apprendre les règles de l'hygiène corporelle. La réalité est loin de ces objectifs ! Trop souvent, le séjour en prison fait entrer les jeunes délinquants dans une contre-société disposant de ses propres règles, fondées d'abord sur des rapports de force et étrangères aux valeurs dont la société se réclame. L'administration pénitentiaire, dans le souci de maintenir un certain ordre une certaine paix, peut se trouver conduite à accepter, en fait, l'existence du « caïdat » qui affirme la loi du plus fort. Lorsqu'en outre, faute de moyens suffisants et pour des raisons d'organisation interne, elle regroupe les détenus par ethnie, elle enferme ainsi dans leur particularisme ceux qui voudraient s'en échapper ! Si l'organisation volontariste de la vie collective par l'administration pénitentiaire est insuffisante, les détenus, et souvent les plus jeunes, se retrouvent livrés à eux-mêmes ou à ceux qui entendent régner sur la prison, quel que puisse être le dévouement des différents intervenants de ce monde pénitentiaire. En outre, le manque de coordination entre les différents intervenants, notamment publics, contrarie l'effort de réintégration des détenus à leur libération.

Telle qu'elle fonctionne, la prison, loin d'être un temps et un lieu de réapprentissage de règles et de valeurs de la société, peut exposer les jeunes délinquants à encore plus de marginalisation. Elle est malheureusement perçue par trop de jeunes comme un moment, presque normal, du cycle d'une vie « de galère », voire comme l'étape d'un parcours initiatique, qui n'interrompt pas le processus d'exclusion sociale.

Restaurer la cohésion sociale : recommandations

Pour leur éviter de parcourir toutes les étapes de la marginalisation jusqu'au point de renoncement, il est essentiel de nourrir et valoriser la volonté des jeunes, leur capacité de mener à bien une ambition et un projet. Ils ont besoin de constater que l'effort et le respect du jeu social peuvent être récompensés.

Le succès de ceux qui, issus des milieux populaires et notamment du monde de l'immigration, se sont fait un nom, a un effet d'entraînement certain. Le sport est un exemple dans ce domaine. Il n'est que de voir Djamel Bouras, champion olympique de judo, affirmant sa francité et son attachement à ses origines, que ne renie pas plus Abdel Benazzi, capitaine de l'équipe de France de rugby, ou la réussite traditionnelle des joueurs de l'équipe de France de football, nés de parents étrangers ou même nés à l'étranger tel Djorkaeff, Zidane, Loko, Ba, Desailly... D'une manière plus générale, la réussite de tous ceux qui ont fait une carrière dans le monde de l'économie, du spectacle, de la danse, de la musique, ou encore les bons résultats que des jeunes des mêmes milieux obtiennent aux concours des grandes écoles, doivent être mis en valeur. Non seulement les jeunes en difficulté pourraient y trouver un modèle et un espoir, mais la société française mesurerait mieux la richesse de sa diversité.

L'importance du discours sur l'intégration

Il est important que les discours politiques soient une source d'inspiration quant aux droits et devoirs de chacun et confortent la confiance collective de la population en sa capacité d'intégrer les nouveaux venus. Il est vrai que les doutes que la société française peut nourrir sur elle-même ont, de fait, affaibli cette conviction. L'affirmation de la foi en notre pays doit permettre de surmonter les facteurs qui conduisent au repli sur la communauté. Il est possible, en France, de s'affirmer comme individu, comme personnalité indépendante ayant son originalité spécifique, dans le cadre d'une société où chacun bénéficie des mêmes droits et devoirs : il faut le réaffirmer pour conserver sa force au « modèle français » d'intégration.

Le refus des discriminations liées aux origines

Encore l'affirmation de l'égalité doit-elle se confirmer par sa mise en oeuvre effective. Lorsqu'ils se heurtent à de telles discriminations, les étrangers et les Français d'origine étrangère ne peuvent que douter des valeurs affichées par notre société, car de tels agissements sont incompatibles avec elles. Les manquements au droit doivent être sanctionnés, plus encore

s'ils sont le fait de services publics, sous peine de saper les fondements de la société française.

Les pratiques discriminatoires illégales ont semblé au Haut Conseil suffisamment préoccupantes pour l'inciter à suggérer qu'un prochain rapport traite de cette question.

Le discours sur l'intégration doit être confronté à sa mise en oeuvre sur le terrain. Le Haut Conseil a pu constater combien l'action d'hommes et de femmes ayant foi dans les capacités de notre pays, pouvait être décisive. Élus locaux, enseignants, proviseurs, principaux, éducateurs sportifs, travailleurs sociaux, intervenants du monde pénitentiaire s'efforcent d'inculquer le respect des règles communes qui s'imposent, au-delà des différences de chacun. Ces acteurs ont besoin d'être aidés, encouragés, reconnus dans leur effort quotidien.

La création de structures adaptées

La logique égalitaire n'exclut pas l'adaptation : même des institutions profondément ancrées dans cette logique peuvent trouver les moyens de donner au plus grand nombre des chances de succès. L'institution scolaire peut être citée en exemple. Certains établissements ont adapté classes, sections ou cycles aux difficultés éprouvées par les élèves. Un suivi particulier des élèves en « perdition », voire des structures créées à leur intention en cas de problème majeur, ont été mis en place. Certes des moyens importants doivent être mis en oeuvre, mais des résultats positifs sont obtenus. Encore faut-il que les « sas » ainsi créés permettent la réintégration des élèves concernés dans le cursus scolaire normal. Le danger serait, en effet, de pérenniser leur mise à l'écart et de les maintenir en marge. Il ne peut s'agir que d'une transition et d'une phase de rattrapage.

De même, en matière sportive, il importe de favoriser le passage d'un jeu spontané à une pratique organisée. Des animateurs sportifs, reconnus par les jeunes, assurant des activités permanentes dans les quartiers, peuvent y contribuer. La volonté, le soutien des municipalités et celui des fédérations sportives sont essentiels à la réussite durable de cette transition. Les grandes opérations ponctuelles, souvent seules à être médiatisées, ne sauraient y suffire.

Le développement de la délinquance des mineurs appelle, quant à lui, une révision du cadre législatif actuel qui peut donner à ceux-ci le sentiment d'une quasi impunité. Devenus majeurs, ils se retrouvent souvent en prison où, en dépit des efforts des personnels pénitentiaires, ils peuvent se trouver pris dans les mailles d'une contre-société, dont les règles sont la force et la violence. C'est bien à la recherche d'un mode de sanction et de prise en charge spécifiques de ces jeunes pendant leur minorité qu'il faut travailler.

Le recours à la médiation

Des modes de régulation des conflits divers qui peuvent naître dans une cité, notamment en raison des incivilités répétées, devraient permettre d'éviter autant l'impunité que la sanction disproportionnée. Les 1 500 conciliateurs locaux s'attellent à cette tâche. Parfois l'action conjointe des municipalités et de la Justice permet de créer des lieux de médiation entre les jeunes délinquants et leurs victimes où un juge arbitre, semonce ou reconforte, selon le cas... Dans bien des domaines, des systèmes de médiation se sont ainsi créés pour aplanir au mieux les difficultés avant qu'elles ne s'aggravent. Officiels ou officieux, ces médiateurs agissent dans l'institution scolaire ou dans les cités et contribuent à organiser le dialogue nécessaire à la préservation du lien social. Les atouts de ces médiateurs - souplesse d'action, rapidité, intervention particulièrement adaptée - pourraient être remis en cause par une institutionnalisation de la fonction. La diversification des relais et le refus de la « communautarisation » des médiations sont aussi des facteurs de réussite.

Si une foule d'acteurs doivent s'engager sur le territoire, il ne faut pas que leurs efforts puissent être compromis par des insuffisances des politiques et des pratiques des administrations qui ont parfois de la peine à coordonner leurs interventions. Des chefs d'établissements scolaires et des enseignants ont su vaincre leurs réticences pour établir des relations avec les autorités de police du voisinage. Des liaisons plus étroites sont encore à créer entre l'administration pénitentiaire, la police et la Justice, à l'échelon local.

Une société qui n'a pas de projet collectif ambitieux, perd les repères autour desquels peut se faire l'intégration. L'intégration ne serait pas possible demain dans une société dont les forces centrifuges d'exclusion seraient plus puissantes que le mouvement d'attraction. Il n'en est que plus important de réaffirmer la confiance que doit garder la société en elle-même, en les symboles qu'elle incarne, en la valeur des principes qu'elle a forgés au cours de son histoire. Le Haut Conseil à l'intégration n'a souligné les difficultés que pour mieux rappeler la nécessité d'un sursaut et les chances de réussite.

En 1983, selon un sondage publié par *L'Express*, 82 % des personnes interrogées déclaraient se sentir bien en France. Elles étaient 92 % en 1993. Dans un sondage publié par le *Nouvel Observateur* en décembre 1993, 71 % des jeunes issus de l'immigration déclaraient se sentir plus proches de la vie et de la culture françaises que de celles de leurs parents. La volonté d'être pleinement citoyen français est réelle ; elle s'accompagne de la légitime revendication d'une absence de discrimination. 35 000 jeunes de 16 à 18 ans, nés en France de parents étrangers, ont manifesté en 1994 leur volonté d'être français, et ils étaient plus de 30 000 en 1995.

C'est à notre société de profiter de cette volonté de vivre en France, de cette aspiration à une égalité des droits et des devoirs.

Conclusion

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

Les fractures des sociétés ne sont pas chose nouvelle. Celles de l'Ancien Régime et celles du XX^e siècle encore étaient éclatantes ! C'est l'uniformisation, bien que relative, créée par deux guerres mondiales et leurs après-guerres, qui nous rend plus sensible aux fissures. Si celles de la France d'aujourd'hui sont devenues un thème du discours politique, c'est qu'il existe une sorte de sismographe social qui a enregistré quelques secousses assez fortes pour que les politiques, les citoyens, les chercheurs s'en préoccupent...

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

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

nécessaire - il en restera beaucoup de « repères » dont nous nous désolons de la disparition !

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

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

Si nous ne pouvons nous satisfaire d'une cohabitation d'opportunité économique, sociale, ou administrative, dont se contenteraient, hélas, peut-être certains de nos hôtes, si nous voulons que ceux qui sont chez nous soient, par l'esprit et la sensibilité, aussi près que possible de nous, jusqu'à nous rejoindre, si nous voulons qu'ils croient à nos principes, essayons de vivre les valeurs auxquelles nous croyons, et dont nous nous réclamons. Ce n'est pas toujours aisé pour nous qui accueillons ; l'effort est souvent plus difficile pour ceux qui viennent d'autres mondes, et qui sont accueillis. Mais la rencontre des deux volontés si, et lorsque, elle se produit dans l'infinité des circonstances de la vie de tous les jours, a une force exemplaire dont les effets peuvent être mesurés et appréciés aux jours où nous vivons, et encore mieux dans le « temps long ».

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

ANNEXES

Annexe 1

Avis relatif au programme national d'intégration urbaine (extraits)

Par courrier du 14 décembre 1995, le ministre chargé de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'intégration et le ministre délégué à la Ville et à l'Intégration ont saisi le Haut Conseil à l'intégration d'une demande d'avis sur « les conséquences du Programme national d'intégration urbaine (PNIU) sur l'intégration des populations immigrées ».

Le Haut Conseil s'est réuni dès le 20 décembre pour examiner le texte qui lui était soumis, et qui ne concernait que les mesures arbitrées et décidées à cette date. Le PNIU, dans sa globalité, qui devrait être rendu public très prochainement comportera donc des mesures dont le Haut Conseil n'a pas eu connaissance, et qui n'engagent pas le présent avis.

Le Haut Conseil pourra d'ailleurs se prononcer sur ce qu'apporteront au programme les mesures nouvelles après que l'ensemble aura été rendu public.

L'élaboration d'un plan national d'intégration urbaine se justifie par la volonté de **maintenir une société solidaire d'égalité et de fraternité** sur l'ensemble du territoire national, en particulier sur ceux des espaces urbains aujourd'hui fragilisés. Le Haut Conseil à l'intégration, pour sa part, demeure attaché à une conception de **l'intégration** entendue comme « la participation libre et active à la société tout entière de l'ensemble des femmes et hommes appelés à vivre durablement sur notre sol, en acceptant que subsistent des spécificités, notamment culturelles, mais en mettant aussi l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits et des devoirs ». Il s'agit d'une démarche patiente, complexe et enrichissante qui appelle au premier chef la participation des intéressés et qui se distingue de l'assimilation mais s'oppose à la reconnaissance de statuts particuliers et de droits spécifiques à des « communautés » ethniques ou culturelles.

Ce préambule regroupe plusieurs observations, d'ordre général, de nature à compléter et éclairer l'analyse - qui suit - du texte même présenté au Haut Conseil à l'intégration.

Les publics auxquels doit aujourd'hui s'adresser une politique d'intégration

Parmi les habitants des quartiers en difficulté, **les parents**, tout autant que les jeunes, doivent être au coeur de la politique d'intégration. Alors que l'insertion professionnelle des jeunes est particulièrement difficile, que nombre de parents au sein de la population immigrée connaissent un désarroi grandissant face à leurs enfants, la reconnaissance de la place et de la responsabilité essentielles des parents pour l'intégration s'impose. La dimension intégratrice de la famille, la préservation de repères culturels, l'accomplissement de la mission éducative à l'égard des plus jeunes comme des adolescents sont, en effet, en jeu désormais dans ces quartiers en déshérence, et justifient que la plus grande attention soit accordée à cette génération quelque peu « oubliée » des politiques publiques.

La promotion du rôle et de l'autorité des parents peut s'appuyer sur le système éducatif et sur le tissu associatif. A cet égard, l'importance d'un mouvement associatif familial, bénéficiant d'une assise large et stable, doit être soulignée.

Les territoires auxquels s'applique une politique d'intégration urbaine

S'agissant de l'échelle d'intervention, si la commune, voire le quartier, présente un degré de proximité pertinent pour la participation des populations aux actions d'intégration, **l'échelle intercommunale** doit permettre un traitement global des problèmes, notamment d'habitat, au niveau de l'agglomération.

L'adaptation aux réalités locales, la responsabilité des maires à cet égard doivent être pleinement reconnue. Il appartient, en effet, à l'État d'intervenir en appui des initiatives locales.

Les acteurs sur lesquels s'appuie toute politique d'intégration

L'État, dans la conception de ses interventions, doit avant tout reconnaître, saluer et encourager l'oeuvre quotidienne des acteurs présents auprès des populations en difficulté, au premier rang desquels les autorités

communales et les associations. Il convient, s'agissant de ces dernières, d'en tirer les conséquences : ainsi, les relations entre les personnes publiques et les associations devraient être aménagées de façon à mieux respecter les principes de clarté, de responsabilité et de stabilité. Cela suppose également que soit recherchée la conclusion de contrats d'objectifs pluriannuels, concernant tant les objectifs à atteindre que les moyens à mettre en oeuvre, assortis de l'évaluation de l'impact des actions menées. Il faut infléchir en ce sens les conditions de détermination et de versement des subventions publiques afin, notamment, qu'il n'y ait pas de retards nécessitant des recours coûteux à des prêts bancaires ; il importe également que l'exercice du contrôle financier auprès d'institutions comme le FAS ne remette pas en cause de tels principes.

De même, c'est avant tout en identifiant et en soutenant les initiatives des **entreprises** que l'emploi - condition nécessaire de l'intégration - pourra localement trouver une nouvelle dynamique. Cette conviction s'appuie sur deux constats : on observe, en effet, une discrimination particulièrement forte à l'encontre des personnes d'origine étrangère dans l'accès à l'emploi. L'intégration suppose d'abord un effort important de création d'emplois dans les quartiers. Les obstacles existant de fait justifient que soient renforcées les incitations à l'embauche de personnes présentant un certain nombre de difficultés d'insertion, quelle que soit leur origine, et que soient implacablement réprimées les discriminations à l'embauche. Mais on constate, par ailleurs, qu'un nombre croissant d'entreprises consentent de réels efforts en faveur de l'emploi de personnes mal insérées, et qu'une mobilisation sur ce thème dans les quartiers en difficultés est aujourd'hui perceptible ; il serait souhaitable d'en tenir le plus grand compte dans la conception des interventions des pouvoirs publics.

La détermination des objectifs et moyens d'une politique d'intégration

La volonté politique de promouvoir la cohésion et la paix sociales ainsi qu'un nouveau dynamisme socio-économique dans certains espaces urbains, le souci de l'intégration des populations en difficulté ont conduit, depuis le début des années 1970, à **une multiplication d'expériences**. Cette continuité rend impératif **un effort d'évaluation** des politiques menées depuis environ vingt-cinq ans. L'évaluation apparaît particulièrement nécessaire pour quelques politiques comme la politique de prévention de la délinquance ou pour certains dispositifs comme les missions locales ou les zones d'éducation prioritaire. Parallèlement devrait être effectuée une analyse précise et rigoureuse de l'évolution des problèmes posés et appréhendés au cours de cette période.

Une telle démarche méthodologique doit permettre, à partir d'objectifs clairs, de compléter, de remplacer et de renforcer sélectivement les moyens existants. Ainsi, le Plan national d'intégration urbaine doit éviter absolument de se traduire par une nouvelle multiplication, hâtive, de structures ou d'intermédiaires administratifs.

De surcroît, alors que se prépare **un projet de loi contre l'exclusion**, il est indispensable que soient assurées l'articulation et la cohérence entre ses dispositions et celles contenues dans le présent plan.

Enfin, l'importance du **discours** ne doit pas être sous-estimée. Ainsi, il convient de désigner clairement et simplement les problèmes qui font l'objet de ce plan national, sans tabou de langage ou de la pensée, et sans que soient stigmatisés des populations ou des groupes sociaux.

L'ensemble des propositions est favorablement accueilli par le Haut Conseil à l'intégration. Cependant, certaines méritent précisions ou réexamen. Nous nous attacherons uniquement à ces dernières.

Suivent ensuite un certain nombre de remarques se rapportant à des mesures précises prévues dans le projet de Pacte de relance et concernant :

- l'amélioration du fonctionnement des services publics dans les quartiers difficiles ;*
- le rétablissement de la paix publique ;*
- l'égalité des chances.*

Annexe 2

Contribution des membres du Haut Conseil

Jean-Marie Bockel

Maire de Mulhouse, ancien ministre

« **Quelle politique municipale pour l'intégration aujourd'hui ?** » Mulhouse est une ville dont l'essor démographique et économique a été étroitement lié depuis la fin de la guerre à l'arrivée de migrants, notamment sous l'impulsion de grandes entreprises telles que les mines de potasse d'Alsace, la manufacture d'armes Manurhin, la filature DMC et, en dernier lieu, l'installation des usines Peugeot. « Ville aux cent cheminées », Mulhouse recense ainsi une centaine de nationalités parmi les quelques 20 % d'étrangers qui y habitent. D'où aussi, dans le contexte alsacien à forte identité régionale, un fort taux de vote d'extrême droite qui institutionnalise le Front national comme seconde force politique locale.

Ville-centre de 110 000 habitants au cœur d'une agglomération qui en compte plus du double, Mulhouse concentre également les difficultés sociales consécutives à la reconversion délicate de son tissu d'industries traditionnelles. Le développement de l'agglomération s'est effectué essentiellement ces trente dernières années par un phénomène de résidentialisation hors des murs de Mulhouse, et explique les difficultés d'habitat qui se conjuguent à la mutation sociale de la « crise ». Ainsi, ces îlots insalubres qui jouent le rôle d'habitat social de fait, avec, pour conséquence, l'agrégation de populations issues de l'immigration dans ces secteurs. Avec la concentration du patrimoine HLM dans la ville-centre, un taux de chômage (14 %) considéré à l'aune de celui de l'Alsace (8 %), la présence de la moitié des RMistes du département, Mulhouse est souvent comparé à une « banlieue dans la ville ».

Face à ces constats, avec mon équipe municipale, nous avons dès 1989 élaboré une politique ambitieuse de développement social urbain. C'est ainsi que plusieurs quartiers ont bénéficié des procédures DSQ et d'OPAH, avec le soutien vigoureux de la municipalité totalement impliquée dans une volonté de requalification de l'espace urbain. De même, un contrat de ville a été signé en 1994 avec l'État, la région et le département, et le partenariat actif du FAS, de la CDC et de la CAF. Plus récemment, nous avons bénéficié du classement du quartier des Coteaux

en zone franche urbaine. Municipalité responsable et respectueuse de la tradition historique de Mulhouse, nous avons développé en même temps une politique municipale visant à l'intégration des populations issues de l'immigration. Ou, plus exactement, s'agissant des plus jeunes, la « deuxième génération » et celle qui la suit déjà, une politique d'accompagnement de leur intégration, qui est pour beaucoup d'entre eux déjà réalisée, comme en témoigne le développement des mariages mixtes, les parcours d'exemplarité de plus en plus nombreux.

Une convention a été passée dans cette perspective dès 1990 avec le FAS. La procédure d'intervention s'est ancrée autour de deux axes. L'un a privilégié une approche globale en proposant des actions dans le domaine du développement social urbain en général, qui s'adresse à l'ensemble de la population caractérisée par des problématiques sociales similaires. L'autre axe a été propre aux populations issues de l'immigration, par des interventions particulières dans un certain nombre de domaines : alphabétisation, formation, aspects culturels, démarginalisation de la question religieuse. Des moyens financiers spécifiques ont été affectés autour des objectifs suivants : la détermination d'une politique locale d'insertion des immigrés, la coordination de l'action des différents acteurs locaux de l'intégration et la mise en cohérence, et l'amélioration de l'efficacité des aides publiques dans ce domaine.

Ce dispositif a notamment permis de développer des projets innovants, comme la création d'une structure de scolarisation d'enfants primo-arrivants en partenariat avec l'Éducation nationale (baptisé « Espace Alpha »), la coordination des actions d'alphabétisation à l'échelle de la ville et l'ouverture d'un lieu-ressource pour les formateurs. La création d'un fonds « vie associative et intégration » a permis de financer des micro-projets portés par les habitants ou les associations de quartier. Et des postes de médiateurs interculturels ont été rattachés aux centres sociaux de trois quartiers retenus comme prioritaires.

En direction des jeunes, de nombreuses actions ont été même lancées dans l'objectif d'une meilleure insertion au monde du travail (emplois de ville, partenariats dans le cadre de l'insertion par l'économie, etc.) mais aussi de l'accès à la culture, comme les sites pilotes initiés par le ministère de la Culture.

Constructive et résolument offensive, une telle politique municipale, qui oeuvre à la cohésion sociale de tous les habitants, doit en permanence faire l'objet d'une réflexion sur les situations nouvelles et les adaptations qu'elles supposent. Aujourd'hui, cette politique bute sur des difficultés nouvelles, que tous les élus de terrain constatent. La perte de repères sociaux, liée à la déstructuration de l'environnement familial et à l'image négative réfléchie par certains parents, amène chez de nombreux jeunes, et encore plus d'adolescents, une attitude qui engendre conflit et incompréhension parmi nombre de nos concitoyens. Simples « incivilités » ou violences urbaines sont des phénomènes nouveaux perçus comme des refus d'intégration, et nous ne savons pas comment y répondre. Surtout lorsque ces jeunes issus de l'immigration nous rétorquent que la société les discrimine dans l'accès à l'emploi ou aux loisirs (les discothèques...),

et donc les refuse et remet en cause la réalité de leur intégration, faite par l'école de la République, par la pratique sportive, associative, voire par suite de l'absence de transmission des référents culturels de leurs parents.

Ce sont précisément ces questions sur lesquelles les gouvernants, aujourd'hui comme demain, devront se pencher. Car, qu'on le veuille ou non, et ce malgré les illusions qu'entretiennent les extrémismes pour alimenter leur fonds de commerce électoral, les populations issues de l'immigration sont durablement sur notre territoire, s'intègrent, se mélangent et... sont déjà pour beaucoup des Français de deuxième génération.

Pierre Chaunu

Historien

Comme les citoyens du pays que nous nous efforçons de servir, nous venons d'horizons différents, et nos sensibilités ne sont pas identiques. Pourtant, dans un domaine que nous nous sommes donné la tâche d'étudier et que nous avons essayé de comprendre, sous la présidence du président Marceau Long, nous sommes arrivés, sans trop de peine, à un compromis raisonnable. Je l'ai accepté; donc, je le défendrai.

Ce que je vais dire y est exprimé, impliqué, ou non contredit. La France, jusqu'à ce jour, n'a pas réussi trop mal l'intégration. Sans doute, sommes-nous une des sociétés qui ont le mieux réussi : ceux qui nous rejoignent s'intègrent plus ou moins vite, et plus ou moins heureusement à la communauté nationale.

J'insiste sur le fait que pour intégrer, il faut être deux et qu'il faut traiter autrement qu'avec exaspération et mépris les craintes et les angoisses de la population qui reçoit. Elle a le droit à certaines explications et à quelques apaisements. La seconde condition est une bonne maîtrise des flux ; par conséquent, qu'on veuille laisser au pouvoir politique démocratiquement établi la liberté d'action dans ce domaine pour le bien commun. La troisième condition (c'est en fait la première) est de retrouver le chemin d'une vraie politique familiale adaptée qui permettrait le remplacement de la génération. Ce sont les enfants qui, à l'école, intègrent les arrivants.

Se rappeler que, dans le système français, il y avait l'école, une école où l'on apprenait la langue, où l'on acquerrait les connaissances de base et les règles de la civilité, et quelques valeurs communes. Il y avait aussi le service militaire où l'on achevait de former des citoyens. L'armée de métier s'impose peut-être, mais la fin de la conscription ne facilitera pas la tâche. Je doute que la laïcité laïcarde, produit de notre

histoire, soit absolument intangible. Les difficultés de la deuxième génération des migrants d'hier prouvent que la nature sociale a, elle aussi, horreur du vide.

Aider un Islam français à exister légalement et, peut-être, faire bénéficier les autres familles spirituelles.. de droits qui ne sont pas contestés ailleurs, dans une Europe à laquelle nous avons décidé de nous joindre. La libre expression de discours cohérents sur le sens, la mort, la vie pourrait... peut-être contribuer à faire pencher nos sociétés morticoles en direction de la vie.

Christian Delorme

Prêtre du diocèse de Lyon

Ainsi qu'en témoignent les débats politiques, l'intégration des immigrés est perçue comme un des défis majeurs posés à notre société. Cependant, cette question est généralement abordée dans la plus grande confusion. Que met-on, en effet, dans la catégorie « immigrés » ? Trop souvent, malheureusement, on regroupe ensemble, sans discernement, non seulement des immigrations très diverses, mais on y ajoute fréquemment les enfants nés de l'immigration, lesquels ne se perçoivent pas comme « immigrés ». Régulièrement, dans des rencontres auxquelles je participe, j'entends ainsi les protestations de jeunes qui s'insurgent contre le fait qu'on parle d'eux comme d'une population « à intégrer ». « Nous avons autant de légitimité à vivre en France, disent-ils, que tous ceux qui ont grandi ici. Et ce n'est pas d'abord de notre faute si nous ne trouvons pas d'employeurs, si l'on nous refuse l'accès au logement, et si tant de gens nous regardent comme des corps étrangers ! »

Toutes les communautés issues de l'immigration n'ont pas les mêmes relations avec la culture et la nation françaises. D'aucunes découvrent tout juste celles-ci et n'ont pas forcément d'attrait pour elles. D'autres, en revanche, et c'est particulièrement vrai pour les familles immigrées venues du Maghreb ou de la région du fleuve Sénégal, ont une très longue histoire avec la France, et ont élaboré, depuis déjà des années, des stratégies d'intégration ou, au moins, de « négociation » de leurs façons de vivre avec celles de la société française dominante. Comment peut-on prétendre traiter leur adaptation de la même manière que celle de migrants ne connaissant rien de la France ?

Avec certains groupes immigrés, les plus grandes difficultés de convivance viennent surtout de modèles d'éducation différents des enfants, qui ne parviennent pas à s'adapter au contexte français. Ainsi, les cultures où l'on sépare fortement les groupes masculin et féminin ont tendance à laisser évoluer à l'extérieur de la maison les garçons. Dans les sociétés des pays d'origine, une prise en charge de ces garçons par l'environnement évite des déviances. En revanche, dans notre contexte

urbain où personne (ou presque) ne s'intéresse à ce que fait l'autre, le fait que des garçons soient « lâchés » dans l'espace public sans contrôle d'adultes ayant autorité sur eux aboutit, surtout en temps de chômage massif des jeunes, à de sérieux problèmes de délinquance juvénile.

Notre société gagnerait sûrement à acquérir une meilleure connaissance des différentes cultures véhiculées par les communautés immigrées présentes en France. La société française, ainsi, est incroyablement pauvre en médiateurs culturels, capables de faciliter les adaptations des uns et des autres. Qui a une bonne maîtrise des modèles familiaux et éducatifs des familles du fleuve Sénégal ? Des gens bien pénétrés de ces cultures pourraient actuellement rendre de grands services dans de nombreuses municipalités de la région parisienne et dans nombre d'établissements scolaires.

La peur se manifeste depuis quelques années qu'à trop prendre en compte les particularismes culturels des différents groupes humains présents en France nous favorisons l'émergence d'un communautarisme contraire à notre tradition et à nos idéaux républicains. Mais nous pouvons très bien continuer d'affirmer très fort notre volonté de faire place à toute personne, d'assurer à chacune le droit de s'intégrer individuellement dans la société française, tout en reconnaissant l'utilité de certains relais communautaires. On sait, ainsi, que, dans un passé pas si ancien des syndicats étrangers comme des associations et des Églises étrangères ont joué un rôle non négligeable dans l'implantation définitive, dans la nation française, de populations immigrées entières (Italiens, Espagnols, Arméniens...). Les regroupements communautaires présentent un danger pour notre modèle républicain s'ils aboutissent à des enfermements et des replis agressifs à l'égard de l'environnement. Mais ils peuvent être aussi des points de passage entre des modèles d'existence différents.

Certains replis communautaires, surtout lorsqu'ils sont encouragés par des discours religieux radicaux, doivent nous préoccuper, mais ils se révèlent très minoritaires au sein des familles immigrées. L'aspiration massive des jeunes de ces familles, en effet, est de pouvoir se fondre (certes sans se diluer !) dans notre société. Et les replis que l'on peut constater aujourd'hui dans les quartiers les plus en difficulté de nos villes sont essentiellement liés à des phénomènes d'exclusion que notre système économique et social secrète.

Au vrai, le danger principal qui menace désormais la cohésion de notre société est celui de la montée de la pauvreté chez des groupes entiers de populations. Les immigrés et leurs enfants ne sont pas - loin de là ! - les seules victimes du chômage qui s'est installé durablement dans le fonctionnement économique de notre société. Mais ils sont davantage touchés encore que les autres, et les enfants de l'immigration vivent souvent ce non-accès au marché du travail comme une exclusion qui les marque collectivement. « Si tu t'appelles Mohammed et que tu as une gueule de bronzé, ne t'attends pas à trouver un travail ! », entend-on dire à travers tout le pays, et ce « verdict », malheureusement, se vérifie de plus en plus.

Malgré nos idéaux d'égalité et de fraternité, nous avons laissé se développer en France un certain nombre de mécanismes discriminatoires contre lesquels il est urgent d'agir. Dans le domaine de l'emploi, pour ce qui concerne l'accès au logement, pour ce qui se rapporte, également, au fonctionnement des institutions répressives de l'État (police, justice, prisons), il y a de graves atteintes à nos principes républicains. Or notre pays, jusqu'ici, s'est montré quasiment incapable d'apporter des remèdes. Peut-être parce que la preuve de la discrimination subie doit être apportée par la victime, et que celle-ci a bien du mal à la fournir. En Grande-Bretagne, un logeur qui a refusé un logement à une personne étrangère ou « de couleur » au motif que le logement était déjà pris quand la demande lui a été faite, doit apporter la preuve de ce qu'il dit. Pourquoi un tel système ne serait-il pas adopté en France ? Pourquoi, pareillement, ne pourrait-on pas mettre en place des lieux (ne serait-ce qu'un « numéro vert » de téléphone comme celui créé pour signaler les mauvais traitements à enfants) où seraient reçues et vraiment prises en compte les protestations contre les pratiques discriminatoires ?

L'intégration, il ne faut pas l'oublier, doit être un double mouvement : la volonté pour un immigré de s'adapter à la société qui l'accueille et dont il doit respecter les règles du « vivre ensemble », mais aussi la volonté de l'État qui le reçoit de lui faire la place qu'il mérite. Dans les années soixante, aux États-Unis, lorsqu'on parlait d'intégration, ce n'était pas dans le sens que les Noirs devaient faire des efforts pour être admis par les Blancs, mais c'était dans le sens que les institutions américaines devaient éliminer toutes les discriminations qu'elles toléraient ou secrétaient.

D'ailleurs, on manque, en France, d'un vrai discours politique disant aux familles immigrées : « Nous sommes heureux que vous soyez venues nous rejoindre pour participer ainsi à la vie, au présent et au futur de notre pays. Voyons comment grandir ensemble ! » Le discours politique, essentiellement centré sur les menaces que feraient peser sur nous une immigration irrégulière que l'on surévalue à plaisir et sur laquelle on raconte n'importe quoi, néglige les familles immigrées et les expose en permanence à faire office de « boucs émissaires ».

Philippe Farine

Ancien conseiller de Paris

Quelques suggestions, en vrac, en désordre, et en style télégraphique... Les difficultés (*réelles*) rencontrées aujourd'hui dans la mise en oeuvre du modèle français d'intégration apparaissent essentiellement liées au chômage, à l'affaiblissement du lien social, à la dégradation urbaine et à la crise d'identité de la société française. Elles sont davantage les conséquences de cet état général de délitement, plutôt que la manifestation d'une crise propre de l'intégration des populations étrangè-

res. Impossible de traiter celle-ci sans la relier à l'ensemble. Impossible de la traiter « à part ». Impossible de séparer les immigrés du reste de la société.

Il n'en demeure pas moins qu'il existe des difficultés propres à la condition d'immigré. En premier lieu, le développement des pratiques discriminatoires : comment parler d'intégration quand le faciès, le nom, la couleur constituent bien souvent des obstacles insurmontables dans la recherche d'un logement ou la quête d'un emploi (*liste non limitative...*)?

D'où la nécessité non seulement de sanctionner durement toute pratique discriminatoire, mais de veiller à ne pas encourager, ni même tolérer sous couvert de facilité (*cf. les prisons*) des méthodes, de fait, ségrégationnistes ; mais d'encourager et favoriser toute action ou pratique « transculturelle », notamment dans le domaine de la vie associative, fût-il nécessaire de modifier pour cela les statuts du FAS.

Il s'agit d'autre part de restaurer un climat général « porteur » et une politique d'intégration. Or, des slogans (*tenant lieu de politique !*) du type « immigration zéro », liés à des pratiques répressives renforcées, entretiennent un climat de méfiance et de suspicion qui pèse sur toute la population étrangère (*quelque soit son statut*) et qui est perçu comme tel par celle-ci. Suspicion ne peut rimer avec intégration. La relance de celle-ci dépend, en partie, de l'attitude du pouvoir et de l'opinion à l'égard de « l'étranger ».

En conclusion de ces quelques lignes... Les difficultés actuelles ne doivent pas faire changer de cap. Le Haut Conseil, à mon sens, doit maintenir fermement comme objectif à proposer à la nation, l'intégration, telle que définie dans les rapports précédents.

Jeanne-Hélène Kaltenbach

Responsable d'associations

Un chiffre

L'information la plus cuisante fournie lors de nos auditions est un chiffre. Roubaix : 5025 RMistes, dont 500 jeunes et, parmi eux, 380 bacheliers en charge de famille. Voilà 380 jeunes qui ne sont pas intégrés dans la cité, pour lesquels le lien social est plus qu'affaibli, et qui risquent de s'enfermer dans leur particularisme (pour retourner comme une chaussette le titre du rapport de cette année !). Si l'on examine le cas des Portugais de la première ou de la seconde génération, leur intégration sur le marché du travail est meilleure que la moyenne nationale. La moitié des jeunes Portugais ne dépassent pas le CAP ou BEP, 20 % des Portugais nés en France poursuivent des études supérieures (moyenne nationale : 32 %). Ce sont les moins qualifiés, nés au Portugal et défavorisés quant

à la langue, qui sont cependant employés à 93 %; ceux qui sont nés ici ont un taux de chômage qui se rapproche de la moyenne française sans toutefois l'atteindre. Le mot « jeune » dans ce cas est un mot inapproprié autant qu'hypocrite. Ce dont il s'agit, c'est en fait de jeunes d'origine maghrébine et, souvent, disons-le, d'origine algérienne. La cause évidente de leur désœuvrement, source de tous les vices comme dit le proverbe : la discrimination à l'embauche. La cause de cette discrimination est au fond des reins et des coeurs. Tout se passe comme s'il y avait un contentieux algérien qui s'éternise en une sorte de guerre symbolique entre des Français et d'autres qui sont pourtant leurs enfants. Dans la violence de ce qu'il est convenu d'appeler « banlieues », sans doute y a-t-il une question refoulée : « Père, pourquoi, après t'être battu, es-tu venu te mettre en dette à l'égard de ton ennemi d'hier ? » Et chez le voisin de palier BBR (« Bleu-Blanc-Rouge demandé », lit-on dans les annonces d'embauche) une symétrique rancœur : « Jeune homme, si tu ne m'aimes pas, comment veux-tu que je t'aime et donc que je t'emploie ? » Il faudrait une réponse politique aux jeunes humiliés et offensés des quartiers, une réponse politique aux voisins BBR. Le pouvoir n'a pas trouvé les mots pour en parler. L'un des messages politiques consisterait à aborder franchement les ajustements nécessaires concernant l'islam. Aujourd'hui, tout comme il y a quatorze siècles, l'islam fait peur en Occident. Avouons qu'il y a de quoi : otages, attentats, menaces, terrorisme aveugle... Les actes de violence provoquent naturellement des réactions souvent aussi excessives. Il faut être Persan, comme monsieur Fereydoun Hoveyda, pour écrire de telles évidences coupables, mais partagées tout bas par la majorité des Français et la majorité des Maghrébins, bien entendu. Il faut enfin accepter et banaliser l'islam, nous comporter en somme comme nous le conseille le Constituant Rabaut Saint-Étienne dès août 1789 (il suffit de remplacer dans son discours « non-catholiques » par « musulmans »). Je demande, Messieurs, tout ce que vous demandez pour vous, que tous les musulmans soient assimilés en tout et sans réserve aucune à tous les autres citoyens parce qu'ils sont citoyens aussi et que la loi, et que la liberté, toujours impartiales, ne distribuent point inégalement les actes rigoureux de leur exacte justice [...] Je demande pour tous les musulmans ce que vous demandez pour vous, l'égalité des droits, la liberté de leur religion, la liberté de leur culte, la liberté de le pratiquer dans des maisons consacrées à cet objet, la certitude de n'être pas plus troublés dans leur religion que vous ne l'êtes dans la vôtre et l'assurance parfaite d'être protégés comme vous, autant que vous, et de la même manière que vous par la commune loi. Ne permettez pas que l'on vous cite l'exemple de ces nations encore intolérantes qui proscrivent votre culte chez elles. Vous n'êtes pas faits pour recevoir l'exemple mais pour le donner. Les jeunes de banlieue, les diables, les « hardos », les déboussolés ne veulent sans doute plus seulement entendre parler de formation d'emploi, d'intégration parce qu'il vivent un malaise spirituel profond.

Quant aux « BBR », ils ont bien compris désormais que la France n'est plus le centre du monde et le modèle en tout, que le non-occidental n'est pas, dans l'ascension linéaire de l'esprit humain, un attardé dans le collectif, l'irrationnel, les ténèbres. Hélas, dans les vingt

dernières années, une certaine élite fortement médiatisée s'est littéralement enivrée des cultures du monde sans lesquelles l'identité française serait « passée et même dépassée », nous disait-on. Il s'agissait d'une humeur, d'une mode, d'une inconséquence... Si l'intégration est en crise, c'est aussi parce que l'idée même d'une culture nationale semble relever désormais de la préhistoire. « Quand on n'intègre plus à rien, on n'intègre plus personne », dit Alain Finkielkraut. J'ajoute qu'à force de sous-estimer la solidité de la France, on a pris le risque de l'humilier et de provoquer des haines réactionnelles chez des milliers de gens, un moment sans appartenance, sans fierté, quand ils n'étaient pas chargés de tous les péchés du monde. A ces gens-là, il faut relire leurs plus beaux textes politiques à commencer par celui de Rabaut Saint-Étienne.

À condition de se respecter elle-même, notre société ne me paraît guère menacée par le communautarisme. L'islam français en éclosion est autant source de chamailleries que d'unité, les zoulous se bastonnent avec les beurs; si les trois pays du Maghreb s'aimaient d'amour tendre, cela se saurait; les quartiers en décosent, les lycées aussi; Constantine n'est pas Oran et Tizi Ouzou n'est pas Alger, les hommes ne sont pas les femmes, les enfants ne sont pas les adultes... En revanche, à côté de l'évident effilochage vertical de la société française en routiers, prothésistes-dentaires, maîtres-auxiliaires, traminots, infirmières et ambulanciers, ce qui apparaît silencieusement dans ce pays, c'est une fracture démographique entre jeunes et vieux. Le thème abordé cette année par le Haut Conseil accentue l'idée que nous sommes en train de nous confronter honteusement à des gamins. Comme certaines personnes âgées, notre société n'est-elle pas plutôt fatiguée et négative? Peur du vol, de la pollution, de la neige en hiver, des inondations à l'automne et de la sécheresse en été, de la drogue, de la concurrence étrangère, de l'immigration, de la jeunesse! On cherche en vain les forces capables d'éviter sur les marges l'extrême violence et au centre l'extrême atonie.

Un tout petit souvenir

Parmi toutes les auditions, toutes les visites, je garde personnellement le souvenir du jeune Sénégalais incarcéré au centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis et promu bibliothécaire. Il était plongé dans un ouvrage de poésie. Comme je l'interrogeais à propos de son choix littéraire inattendu, il m'a répondu que tous les jeunes dévorent des poèmes pour agrémenter leur prose amoureuse, enflammer les billets doux envoyés à leur « meuf »: « Je t'aime, bien plus qu'hier, et bien moins que demain... » Pour Julia Kristeva, « la littérature est cet espace de grâce, où l'ironie rejoint la gravité pour dessiner et défaire les contours mobiles de cet être tout en discours qu'est, en définitive, la nation française ». Allez-y gamins! Rosemonde Gérard, Verlaine, qu'importe! Suivant l'exemple de leurs frères, une fille algérienne sur quatre épouse un Français quand 2 % de Turques épousent un Allemand et 10 % de Pakistanaïses épousent un Anglais. Voilà, la joyeuse réponse à la question du repli communautaire.

René Vandierendonck

Premier vice-président de la Communauté urbaine de Lille,
conseiller régional et maire,

Le Haut Conseil à l'intégration, dans son premier rapport, avait proposé une définition du modèle français d'intégration. Cette définition nuancée a rappelé les principes fondateurs du modèle républicain développé par l'État-nation sans tomber dans une vision étroitement assimilatrice, dogmatique, ne laissant aucune place à la prise en compte de spécificités culturelles et d'appartenances communautaires. Cette définition était fidèle à l'histoire puisque, tout en participant à la communauté nationale, ceux qui vivent dans ce pays se sont toujours inscrits dans des communautés diverses : territoriales, professionnelles, religieuses, d'origines nationales, etc.

Ce n'est pas dans la négation des particularismes que s'origine le modèle républicain, mais dans un juste équilibre entre la prise en compte de ces spécificités culturelles et l'existence d'une culture commune. Cette définition reste largement valable même si plusieurs phénomènes viennent l'interroger.

En premier lieu, les difficultés vécues par les jeunes issus de l'immigration, et notamment dans leur rapport avec la police, leur exclusion économique et leur concentration dans des quartiers de relégation ont fait porter la suspicion sur le terme même d'intégration, à juste titre. Ils rappellent qu'ils sont intégrés, mais exclus. Par ailleurs, si l'intégration est le contraire de l'exclusion, la situation française conduit à dire que les personnes issues de l'immigration ne sont pas toutes en situation d'exclusion et, surtout, ne sont pas les seules à être en situation d'exclusion. L'évolution de la situation sociale et les blocages de processus d'intégration pour les jeunes issus de l'immigration ont induit un flou, une perte de crédibilité du terme même d'intégration.

Les doutes de la société française sur elle-même, l'interrogation que chacun porte sur l'identité nationale confrontée à la fois à la mondialisation et à la décentralisation, les difficultés de l'école à « assurer » ses missions élémentaires - comme en témoignent les statistiques persistantes sur l'illettrisme ou le chômage des jeunes sortant de l'école sans qualification - ont de fait affaibli la conviction collective dans la force d'un modèle français d'intégration. C'est probablement par une remobilisation sur les enjeux de l'école républicaine, une réappropriation d'une notion moderne d'identité et de communauté nationales dont la thématique ne doit pas être laissée aux seuls extrémismes nationalistes, une mise en perspective de ce modèle français d'intégration dans la construction d'un modèle européen d'intégration que se reconstruira cette confiance collective.

On s'inquiète beaucoup en France d'un développement du communautarisme. Or l'analyse d'une situation telle que la ville de Roubaix ne conduit pas à cette conclusion, si l'on veut bien admettre que

le lien communautaire n'est pas du communautarisme et qu'il peut même constituer une étape intermédiaire et un point d'appui d'un processus d'intégration, notamment quand il assure aux membres de la communauté des liens de solidarité, des points de repère, en matière d'autorité et de valeurs.

Rien n'indique qu'aujourd'hui une vague communautariste renverserait le cadre commun d'un modèle français d'intégration. Certes, ici et là, le sentiment d'un rejet systématique par la société française conduit à des attitudes de défense et de repli avec un retour des thématiques, y compris sur le mode fantasmatique, de la langue et de la culture d'origine et surtout un retour à l'adhésion à une communauté religieuse. Ces phénomènes en soi ne sont pas inquiétants si la société d'accueil sait les maîtriser dans un rapport de force par rapport à ceux qui parient aujourd'hui sur le passage à une logique communautariste dans laquelle ils envisagent d'assurer un *leadership* idéologique et politique. Par contre, le danger est suffisamment important pour prendre des mesures radicales pour réduire les risques de cette dérive communautariste. Il s'agit notamment de développer des actions d'insertion économique des jeunes diplômés de telle sorte que la réussite par l'école ne devienne pas un mensonge flagrant. La question de la lutte concrète quant aux discriminations raciales à l'embauche, voire à l'accès au logement, doit être posée en France.

L'école publique doit rester une digue contre l'expression des particularismes qui ne se situeraient pas dans une référence à une culture commune. De ce point de vue, et sans sombrer dans une laïcité qui oublierait le sens du dialogue et de l'écoute et la prise en compte des particularités des enfants, revivifier le concept de laïcité, rassurer les chefs d'établissements et les enseignants dans l'affirmation quotidienne de cette laïcité est un enjeu très fort.

Une politique active dans le domaine culturel doit pouvoir dans un même ensemble réserver des moments et des lieux à l'expression de particularités, à des formes « d'entre soi » et des lieux où se recréent une culture commune, un partage, un souci de l'universel. C'est le principe d'une action permanente telle que les « Transculturelles » à Roubaix.

En conclusion, le modèle français d'intégration est menacé peut-être plus qu'autrefois par deux tendances, l'individualisme - qui dissout les solidarités et les repères communs - et la tentation au repli communautaire - qui est d'abord le fruit d'une déception et non d'un rejet du modèle français d'intégration. Ce n'est pas par une attitude défensive qu'on combattra ces deux maux, mais en donnant la possibilité aux personnes issues de l'immigration de se construire une subjectivité où elles s'affirment à la fois comme individus et en relation dialectique avec une communauté ou plutôt des communautés particulières.

Deuxième partie

La connaissance de l'immigration

Groupe statistique du Haut Conseil à l'intégration

Anicet Le Pors, président du groupe statistique, conseiller d'État

Jean-Paul Baraille, ministère de l'Éducation nationale, DEP

Chantal Daufresne, OMI

Sylvie Druelle, ministère de l'Intérieur, DLPAJ

Michel Jacod, INSEE

Claudine Kagan, ministère de la Justice

Andre Lebon, ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ville
et de l'Intégration

Luc Legoux, OFPRA

Suzanne Thave, INSEE

Michele Tribalat, INED

Christiane Ducastelle, rapporteur, Haut Conseil

Comme chaque année le Haut Conseil à l'intégration présente les statistiques relatives à l'immigration.

Ce rapport est l'occasion de commenter les chiffres correspondant aux différentes entrées enregistrées en 1994 et 1995. L'année 1994 est une année remarquable à plus d'un titre. Elle est la première année d'entrée en vigueur des lois de 1993 (août et décembre) relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France, dites « lois Pasqua ». Elle est également la première année d'entrée en vigueur dans sa totalité de la loi portant réforme du code de la nationalité, votée en juillet 1993. Elle est enfin, dans un autre registre qui intéresse particulièrement les observateurs de l'immigration, la première année de plein fonctionnement de la nouvelle application statistique issue du fichier des titres de séjour du ministère de l'Intérieur. L'année 1994 est donc l'année d'un changement important dans la législation relative à l'immigration, de la législation relative à l'acquisition de la nationalité et des moyens d'observation de leurs résultats.

Ce rapport est aussi le dernier rapport du Haut Conseil à l'intégration dans sa formation actuelle, qui paraît à la date d'achèvement de son mandat de trois années 1994-1997. Il est le moment d'un bilan sur le rôle du Haut Conseil en matière statistique. Après une première période assez créative et productive, le travail du groupe statistique a été plus difficile, plus alourdi par les pesanteurs administratives, moins naturellement tourné vers un objectif commun à l'État tout entier.

Malgré cela, le travail de cette année aura permis d'éclairer sur les dysfonctionnements, de s'interroger sur le rôle des différentes administrations, de réaffirmer les priorités. Il reste encore un important effort à mener pour que nous puissions prétendre connaître convenablement les flux d'immigration.

Le Haut Conseil réaffirme ici le rôle premier du ministère de l'Intérieur qui doit mettre au service de cette connaissance tous les moyens qui lui sont indispensables.

Les chiffres de l'OMI et de l'OFPRA utilisés jusqu'alors pour décrire les flux d'entrées d'immigration ou de court séjour sont incontestablement en baisse à partir de 1994 par rapport aux années précédentes. L'OMI observe en 1995 moins de 50 000 entrées. La baisse par rapport à 1994 est forte (- 23 %). Les données du ministère de l'Intérieur qui mettent également en évidence une baisse des entrées, mais de moindre importance amènent à s'interroger sur le fonctionnement des procédures, sur le rôle des organismes créés en 1945, et à réfléchir à ce que pourrait être une « mise à plat » de ces mécanismes.

Les chiffres des années 1994 et 1995

Plusieurs informations ont été récemment publiées concernant les flux d'entrée d'étrangers et leurs variations

Ce chapitre permet de présenter pour les années 1994 et 1995 les chiffres enregistrés concernant les entrées d'étrangers pour long et court séjour, les sorties de personnes étrangères, aidées et contraintes, et enfin les acquisitions de nationalité par manifestation de volonté, déclaration et naturalisation.

Les différences entre les chiffres du ministère de l'Intérieur et les chiffres de l'OMI ont été soulignées, tant en ce qui concerne leur niveau que leur variation entre 1994 et 1995.

Rappelons que certaines explications peuvent être avancées :

- l'OMI comptabilise des personnes, qui sont autorisées à séjourner en France et leurs enfants mineurs ; le ministère de l'Intérieur comptabilise des titres de séjour délivrés à des personnes qui ont plus de 18 ans, ou plus de 16 ans si elles travaillent. Ainsi les enfants étrangers sont comptabilisés par l'OMI au moment où se fait le regroupement familial, alors qu'ils ne seront comptabilisés par le ministère de l'Intérieur qu'au moment de leur majorité, quand il seront tenus d'avoir un titre de séjour ;*
- les champs d'observation ne sont pas les mêmes. L'OMI ne connaît pas les entrées en provenance de l'Union européenne, alors que le ministère de l'Intérieur comptabilise les titres délivrés, quelle que soit la nationalité de la personne.*

Le ministère de l'Intérieur ayant lui-même pour la première fois publié les chiffres de délivrance de premiers titres de séjour, issus de l'application statistique de son fichier des titres de séjour, il nous a paru intéressant autant qu'indispensable de présenter ces chiffres en même temps que ceux que nous présentons traditionnellement, qui étaient les seuls disponibles jusqu'à présent, produits à partir de l'activité de l'OMI et de l'OFPRA.

Les entrées d'étrangers

Comme il est devenu traditionnel depuis 1990, ce rapport présente les statistiques disponibles concernant les étrangers entrés en France en 1994 et 1995, en distinguant les flux qualifiés d'immigration et les flux de court séjour. Les flux d'immigration ont été définis à partir de la comptabilisation par l'OMI des personnes autorisées pour la première fois à séjourner en France pour une durée de un an au moins, à l'exception des visiteurs et des étudiants. Les flux de court séjour sont constitués par l'ensemble des personnes autorisées à séjourner en France

pour une durée de moins de un an et les personnes dont on ne connaît pas clairement la situation par rapport à l'OMI s'ils sont autorisés à séjourner en France à un autre titre, ceci pour éviter les doubles comptes.

Ainsi que le Haut Conseil a été amené à le préciser dans ses rapports précédents, l'expression « entrée d'étrangers » est pour beaucoup d'entre eux impropre, dans la mesure où ces étrangers peuvent être comptabilisés bien après leur entrée effective sur le territoire. C'est vrai dans les cas de régularisation ; c'est vrai pour les demandeurs d'asile dont nous signalons la présence en France dans la présentation des flux de court séjour et qui ne sont comptabilisés en immigrant que s'ils obtiennent le statut de réfugié ; c'est encore vrai pour les étudiants qui se stabilisent en France et ne sont comptés comme immigrants que lorsqu'ils obtiennent un contrat de travail qui les amène à se représenter devant l'OMI.

L'immigration

À partir de 1994, le niveau des entrées d'étrangers marque une baisse significative, après plusieurs années où il se situait autour de 100 000. La baisse est cependant beaucoup plus marquée dans les statistiques issues de l'OMI que dans celles qui proviennent du fichier du ministère de l'Intérieur.

L'Office des migrations internationales a enregistré (si l'on compte les entrées de travailleurs de l'Union européenne) 64 000 entrées d'étrangers en 1994 et 49 000 en 1995, soit une baisse de 23 % de ce que nous sommes convenus d'appeler l'immigration. Pour cet organisme, en 1994, un tiers des entrées était constitué de personnes d'origine européenne, parmi lesquelles la moitié en provenance d'un pays de l'Union européenne. Une entrée sur sept était le fait d'une personne originaire d'un pays d'Asie. Enfin 42 % des immigrants de l'année 1994 étaient des ressortissants d'un pays d'Afrique et principalement d'un pays du Maghreb (70 % du flux en provenance du continent africain).

L'immigration de 1994 est, selon les observations de l'Office, majoritairement familiale (presque 60 % du total). L'immigration du travail, essentiellement d'origine de l'Union européenne, représente presque 30 % des entrées de l'année. La structure de l'immigration de l'année 1995 est assez semblable. En ce qui concerne l'origine géographique, les Européens ont représenté un peu moins d'un tiers des entrées, et la moitié d'entre eux étaient ressortissants d'un pays de l'Union européenne. Un immigrant sur huit était originaire de l'Asie. Les Africains, dont 70 % étaient originaires du Maghreb, ont représenté 44 % de l'ensemble des entrées. L'immigration pour motif familial reste majoritaire (plus de 60 % de l'ensemble des entrées). La part des entrées du travail représente 26 % du flux total.

La baisse du nombre des entrées entre 1994 et 1995 s'explique, pour cette observation, par la baisse du nombre des entrées au titre du travail (18 000 en 1994 et 13 000 en 1995) et par la baisse du nombre des personnes entrées dans le cadre de la procédure du regroupement familial (21 000 à 14 000) qui a diminué du tiers. Le nombre de réfugiés

également en baisse est passé de 7 000 en 1994 à 3 800 en 1995. En revanche, les entrées pour raison familiale, hors procédure du regroupement familial, sont restées stables (15 000 chaque année).

Les chiffres du ministère de l'Intérieur donnent un éclairage un peu différent. Rappelons que l'enregistrement est ici exhaustif. Toute personne étrangère, majeure (ou de plus de 16 ans qui souhaite travailler), qui désire résider en France pour une période de plus de trois mois, quel que soit le motif de son séjour et quelle que soit sa nationalité, doit posséder un titre de séjour, délivré par le ministère de l'Intérieur. La comptabilisation des premiers titres délivrés chaque année pour une durée d'au moins un an permet de présenter les flux annuels d'immigration, selon la définition retenue. Le ministère a enregistré 86 000 entrées en 1994, dont 29 000 en provenance d'un pays de l'Union européenne et 79 000 entrées d'étrangers en 1995 dont 26 000 en provenance de l'Union européenne. Soit une baisse de 9 % du total des entrées et de 10 % pour les entrées d'origine de l'Union européenne. Les statistiques du ministère de l'Intérieur donnent un poids plus important aux entrées en provenance de l'Europe (46 % de l'ensemble des entrées en 1994, 47 % en 1995), dont plus de 70 % sont des ressortissants de l'Union européenne (ce qui s'explique par l'exhaustivité des enregistrements, alors que les ressortissants de l'Union européenne ne sont pas astreints à passer par les services de l'OMI). En 1994, les Africains représentent 37 % des flux d'immigrants ; les trois quarts des Africains sont originaires d'un pays du Maghreb. Ces proportions sont les mêmes pour l'année 1995 à des niveaux de flux un peu moins élevés. Enfin, en 1994 comme en 1995, les immigrants asiatiques ont représenté 10 % de l'ensemble des flux d'immigration. Les chiffres produits par le ministère de l'Intérieur montrent eux aussi l'importance du motif familial dans les flux d'immigration. En 1994, 36 000 personnes sont entrées à ce titre (regroupement familial et membre de familles de Français), soit un peu plus de 40 % des flux. La part relative de l'immigration familiale est la même en 1995 avec 32 800 entrées. L'immigration des travailleurs salariés a concerné 16 000 personnes en 1994 et 15 000 en 1995 dont les deux tiers provenaient de l'Union européenne. Enfin, le flux des réfugiés est très faible (5 000 en 1994 et 3 600 en 1995).

La baisse de l'immigration entre 1994 et 1995 s'explique donc principalement par la baisse des flux de regroupement familial (-15 %) et la baisse du nombre de réfugiés (-26 %). En ce qui concerne les origines, c'est le flux en provenance du Maghreb qui enregistre la baisse la plus significative (-15 %) et de l'Afrique en général (-12 %).

En conclusion de cette présentation très générale, les chiffres du ministère de l'Intérieur permettent de mettre à jour les flux en provenance des pays de l'Union européenne : 29 000 personnes en 1994 et 26 000 en 1995. Certes, ces entrées correspondent à notre définition de l'immigration. Cependant, l'absence de mesure des flux de sorties risque, dans ce cas, de masquer la réalité. On peut *a priori* penser que l'on mesure davantage la mobilité offerte par le nouvel espace de libre circulation et installation que des mouvements d'immigration, c'est-à-dire concernant

des personnes appelées à s'installer durablement sinon définitivement, même si ce sera le cas pour certains Européens.

Hors immigration en provenance de l'Union européenne, le niveau des entrées passe de 53 000 en 1994 à 41 000 en 1995 selon les observations de l'OMI, et de 57 000 à 52 000 pour le ministère de l'Intérieur. Ces différences s'expliquent, pour une part, par la différence du champ d'observation (ainsi, les enfants mineurs entrants dans le cadre du regroupement familial sont comptabilisés au moment de leur entrée en France, ce qui n'est pas le cas au ministère de l'Intérieur qui ne les comptabilise qu'au moment de leur majorité, ou à partir de 16 ans pour ceux qui entrent sur le marché du travail). Mais de nombreuses questions demeurent et conduisent à s'interroger sur le fonctionnement des procédures devenues particulièrement complexes et sur les moyens mis à la disposition du ministère de l'Intérieur pour remplir cette mission d'intérêt national : la connaissance de l'immigration.

L'immigration par origine géographique

Si l'on analyse les statistiques de l'OMI, on voit que l'immigration d'origine africaine est prépondérante (un peu plus de 40 % en 1994, et 44 % en 1995). Ceci est dû au fait que l'OMI n'enregistre pas les mouvements des familles de l'Union européenne. Les statistiques du ministère de l'Intérieur montrent que les entrées d'origine européenne, incluant la Turquie, représentent la principale origine géographique de l'ensemble des immigrants : 46 % de l'ensemble des immigrants étaient d'origine européenne en 1994, et 47 % en 1995. Le flux d'origine africaine représentait lui 37 % de l'ensemble des entrées en 1994 et 36 % en 1995.

Tableau 1
Immigration par origine géographique

1994	Travailleurs permanents	Regroupement familial	Conjoints de Français	Parents d'enfants français	Réfugiés ou apatrides	Familles de réfugiés ou apatrides	Actifs non salariés	Autres bénéficiaires de plein droit d'une carte de résident	Total 1994
Europe	12 092	4 802	1 758	138	2 271	351	79	135	21 626
Asie	1 726	2 230	1 288	66	3 322	233	39	228	9 132
Afrique	2 064	12 027	8 553	1 124	983	121	981	821	26 674
Amérique	2 414	1 558	1 439	377	369	52	263	79	6 551
Toutes nationalités	18 349	20 646	13 145	1 749	7 025	776	1 204	1 208	64 102

Sources : OMI ; OFPRA

Tableau 1 (suite)
Immigration par origine géographique

1995	Travailleurs permanents	Regroupement familial	Conjoints de Français	Parents d'enfants français	Réfugiés ou apatrides	Familles de réfugiés ou apatrides	Actifs non salariés	Autres bénéficiaires de plein droit d'une carte de résident	Total 1995
Europe	8 551	3 180	2 011	144	1 282	350	73	137	15 728
Asie	1 027	1 535	1 567	119	1 631	204	49	168	6 300
Afrique	1 752	8 281	8 340	1 265	672	144	524	775	21 753
Amérique	1 735	1 315	1 406	386	159	50	309	86	5 446
Toutes nationalités	13 106	14 360	13 387	1 921	3 751	749	956	1 166	49 396

Source : OMI

Toutefois, la composition de ces deux flux est de nature différente. Les arrivées d'origine africaine étaient composées à un peu plus de 60 % de membres de familles (regroupement familial et familles de Français), et seulement de 7 % de travailleurs (salariés ou non) en 1994 et 8 % en 1995. Alors que les flux d'origine européenne montrent que les entrées étaient en 1994, comme en 1995, pour le tiers d'entre elles motivées par le travail (actifs salariés ou non).

Enfin, si les entrées pour motif familial diminuent dans le cas de la procédure du regroupement familial (-23 % en 1995 par rapport à 1994 pour les arrivées en provenance d'Afrique), ce n'est pas le cas pour les membres de familles de Français (+4 % pour les entrées en provenance d'Afrique et +34 % pour les entrées en provenance de l'Europe).

Les entrées au titre du travail

L'examen des entrées de travailleurs salariés telles qu'elles résultent des observations de l'OMI et des travaux réalisés sur les statistiques des entrées de travailleurs de l'Union européenne montrent l'importance, quelle que soit l'origine des flux, des entrées de salariés de faible qualification ou sans qualification qui représentaient 71 % des entrées au titre du travail en 1994 et 65 % en 1995. Seuls les pays tels que les USA, le Japon ou le Canada apportent significativement plus de cadres que de personnels de faible qualification.

Tableau 2

Immigration des travailleurs salariés suivant la qualification

	1994			1995		
	Ouvriers qualifiés et non qualifiés	Techniciens et agents de maîtrise	Cadres et ingénieurs	Ouvriers qualifiés et non qualifiés	Techniciens et agents de maîtrise	Cadres et ingénieurs
Europe dont	8 450	1 389	2 253	5 735	809	2 007
Union européenne	7 900	1 324	2 081	5 403	760	1 754
<i>Portugal</i>	4 526	33	30	2 974	11	17
Europe de l'Est et CEI	375	51	110	-	-	-
Turquie	147	0	5	65	0	10
Ex-Yougoslavie	80	5	12	69	7	24
Asie dont	1 160	129	437	467	57	503
Liban	147	25	48	194	16	73
Sri Lanka	30	0	0	15	1	3
Japon	45	56	230	30	11	245
Chine (Rpc)	464	11	53	81	10	58
Inde	19	6	19	9	1	13
Cambodge, Laos, Vietnam	100	1	2	56	2	6
Afrique dont	1 747	63	254	1 317	101	334
Maghreb	832	37	189	725	65	246
<i>Algérie</i>	410	25	92	407	32	137
<i>Maroc</i>	340	9	58	263	23	73
<i>Tunisie</i>	82	3	39	55	10	36
Afrique hors Maghreb	915	26	65	592	36	88
Amérique dont	1 751	130	533	971	55	709
USA	80	88	382	59	40	535
Haïti	909	0	1	473	3	0
Brésil	397	11	14	238	1	23
Canada	29	25	112	20	7	111
Toutes nationalités	13 135	1 717	3 497	8 827	1 073	3 840

Source : OMI

Les entrées pour motif familial

La baisse du nombre des entrées pour motif familial entre les années 1994 et 1995 affecte toutes les origines géographiques : le flux d'entrée pour motif familial a diminué de 16 %, comme le flux en provenance du continent africain qui reste la principale origine géographique des membres de famille, en l'absence d'observation, par l'OMI, des mouvements en provenance de l'Union européenne. Cette baisse s'explique par la baisse des entrées dans le cadre du regroupement familial. En revanche, les entrées au titre de conjoint de Français ou de parents d'enfants français ne diminuent pas et représentent des entrées de 16 000 personnes principalement d'origine africaine.

De même les regroupements ne sont pas les mêmes suivant qu'ils se font dans le cadre de la procédure du regroupement familial ou

en tant que conjoint de Français. En 1994, si 20 600 personnes sont entrées dans le cadre du regroupement familial, plus de la moitié d'entre elles étaient des enfants et seulement 9783 des conjoints. En 1995 la tendance est la même puisque, sur les 14 360 personnes arrivées dans ce cadre, 7260 étaient des conjoints.

Tableau 3

Immigration des membres des familles selon la procédure

Origine géographique	1994					
	Regroupement familial	Conjoints de Français	Parents d'enfants français	Familles de réfugiés	Autres familles	Total familles
Europe	4 802	1 758	138	361	121	7 180
Asie	2 230	1 288	66	233	183	4 000
Afrique	12 027	8 553	1 124	124	777	22 605
Amérique	1 558	1 439	377	52	79	3 505
Toutes nationalités	20 646	13 145	1 749	776	1 162	37 478

Source : OMI

Origine géographique	1995					
	Regroupement familial	Conjoints de Français	Parents d'enfants français	Familles de réfugiés	Autres familles	Total familles
Europe	3 180	2 011	144	350	35	5 820
Asie	1 535	1 567	119	204	67	3 592
Afrique	8 281	8 340	1 265	144	762	18 792
Amérique	1 315	1 406	386	50	86	3 243
Toutes nationalités	14 360	13 387	1 921	749	1 150	31 567

Source : OMI

La répartition hommes/femmes parmi les conjoints est très différente suivant la procédure et suivant les origines. Les hommes sont beaucoup plus représentés (autour de 45 %) dans les flux des conjoints de Français que dans les flux de personnes utilisant la procédure de regroupement familial (un peu plus de 20 %). C'est dans les entrées de conjoints de Français originaires d'Afrique et encore davantage originaires de Turquie (respectivement plus de 50 % et 80 % des entrées) que l'on trouve la proportion d'hommes la plus importante. C'est une réalité qui a été observée depuis que l'OMI est en mesure de comptabiliser ces entrées.

Tableau 4

Répartition hommes/femmes dans les entrées pour motif familial

Origine géographique 1994	Regroupement familial conjoints			Conjoints de Français		
	hommes	%	femmes	hommes	%	femmes
Europe dont	1 163	0,38	1 863	658	0,37	1 100
Turquie	687	0,34	1 307	208	0,80	53
Asie	98	0,11	819	313	0,24	975
Afrique dont	1 348	0,23	4 413	4 317	0,50	4 236
Algérie	304	0,20	1 232	2 335	0,55	1 905
Maroc	792	0,29	1 942	732	0,54	629
Tunisie	134	0,20	532	537	0,72	211
Amérique	29	0,05	510	394	0,27	1 045
Toutes nationalités	2 245	0,23	7 538	5 719	0,44	7 426

Origine géographique 1995	Regroupement familial conjoints			Conjoints de Français		
	hommes	%	femmes	hommes	%	femmes
Europe dont	478	0,26	1 386	735	0,37	1 276
Turquie	436	0,29	1 075	234	0,69	106
Asie	65	0,09	664	398	0,25	1 169
Afrique dont	872	0,21	3 275	4 590	0,55	3 750
Algérie	243	0,18	1 098	2 047	0,62	1 280
Maroc	490	0,27	1 354	769	0,42	1 074
Tunisie	65	0,15	372	653	0,77	190
Amérique	35	0,07	468	402	0,29	1 004
Toutes nationalités	1 451	0,20	5 809	6 154	0,46	7 233

Source : OMI

Les réfugiés politiques

Le nombre de réfugiés politiques admis chaque année sur le territoire est fonction de deux éléments : le nombre de demandes d'asile déposées antérieurement, qui dépend lui-même de la capacité de l'OFPRA à traiter les demandes, et le taux d'acceptation des demandes. Il est admis que l'OFPRA a les moyens humains et techniques de traiter les demandes au fur et à mesure de leur arrivée, sans qu'il y ait de dérive dans la gestion de la procédure.

En 1994, 7 000 personnes se sont vu accorder le statut de réfugié ; leur nombre est passé à 4 700 en 1995. Encore convient-il de préciser que la moitié de ces admissions au statut de réfugié sont le fait de personnes venues rejoindre, alors qu'ils étaient mineurs, un parent réfugié politique et qui, atteignant l'âge de la majorité, demandent, comme c'est leur droit, le statut de réfugié et sont bien entendu admis au statut.

On ne peut que s'interroger sur la faiblesse de ces flux, au regard des flux de demande d'asile accueillis par les autres pays européens – en particulier l'Allemagne (les entrées de demandeurs d'asile y sont

d'environ 100 000 personnes chaque année, après avoir atteint plus de 400 000 en 1992) – et de la situation dans certaines régions du monde.

Le nombre de demandes d'asile est encore en baisse en 1995 par rapport à 1994 (un peu plus de 20 000 demandeurs contre 26 000 l'année précédente).

Tableau 5
Demandes d'asile selon l'origine géographique

Origine géographique	1994	1995
Europe	6 971	6 052
Asie	8 196	7 572
Afrique	10 009	6 375
Amérique	616	330
Toutes nationalités	25 964	20 415

Source : OFPRA

Tableau 6
Admissions au statut de réfugié selon l'origine géographique

Origine géographique	1994	1995	
		OMI	OFPRA
Europe	2 272	1 282	1 052
Asie	3 322	1 631	2 649
Afrique	983	672	888
Amérique	369	159	115
Toutes nationalités	7 025	3 751	4 742

Sources : OMI ; OFPRA

La répartition géographique en France

Une des caractéristiques fréquemment soulignée dans les rapports du Haut Conseil est la concentration au niveau régional des nouveaux arrivants, et principalement en région Île-de-France. Les statistiques des années 1994 et 1995 de l'OMI montrent la persistance du phénomène, avec toutefois quelques évolutions.

Ainsi, on observe une moins grande concentration des salariés dont la moitié des immigrants des années 1994 et 1995 ont été enregistrés en région Île-de-France, alors qu'ils étaient les deux tiers dans les années précédentes. Environ 40 % des immigrants pour raison familiale s'installent en Île-de-France, ce qui est une constante depuis quelques années, avec toutefois une très légère tendance à la concentration pour les entrées dans le cadre du regroupement familial et au contraire une installation un peu moins fréquente dans cette région en ce qui concerne les conjoints de Français.

Tableau 7

Étrangers résidant en Île-de-France dans l'ensemble des entrées pour court et long séjour

	1994	%	1995	%
Travailleurs permanents	3 233	46%	2 656	51%
Regroupement familial	8 299	40%	5 956	41%
Familles de Français	6 499	41%	6 687	40%
Réfugiés	4 027	63%	2 100	56%
Visiteurs	2 234	43%	2 123	33%
Étudiants	6 903	42%	6 770	45%

Source : OMI

Les entrées pour court séjour

Sont regroupées ici les entrées observées par l'OMI ou l'OFPPA, qui correspondent soit à des autorisations de séjour de moins de un an (demandeurs d'asile, autorisations provisoire de travail) ou de séjour de un an (étudiants, visiteurs), dont on ne connaît pas le devenir en France et que l'on risque de compter à nouveau dans les flux d'immigration de la même année ou d'une année suivante, s'ils obtiennent une autorisation de séjour de un an. Cette précaution devrait pouvoir être levée grâce à l'existence du fichier des titres de séjour du ministère de l'Intérieur, qui permettra de suivre les transformations de titres de séjour et évitera donc tout risque de double compte.

Tableau 8

Entrées pour court séjour

	1994	1995
Étudiants dont	16 309	15 057
Europe	1 360	1 637
Asie	3 738	3 984
Afrique	7 678	6 136
Amérique	3 143	3 207
APT	4 063	4 526
Visiteurs	5 188	6 352
Demandeurs d'asile dont	25 964	20 415
Europe	6 971	5 680
Asie	8 196	7 572
Afrique	10 009	6 375
Amérique	616	330

Sources : OMI ; OFPPA

Le nombre de demandeurs d'asile semble se stabiliser au niveau qui était le sien au début et au milieu des années 80. Les demandeurs d'asile étaient encore majoritairement d'origine africaine en 1994 (39 % de l'ensemble des demandes). En 1995, ils représentaient moins d'un tiers des demandes. Tant en 1994 qu'en 1995, les demandes

africaines émanaient principalement de ressortissants algériens et zaïrois. En 1995, les demandes algériennes ont représenté 25 % des demandes du continent africain et les demandes zaïroises 20 %.

Les demandes en provenance de l'Asie sont le fait de ressortissants des pays du Sud-Est asiatique (Cambodge, Laos, Vietnam), de Chine, du Sri Lanka et de Turquie qui totalisaient, en 1995, presque les trois quarts de la demande asiatique. La demande européenne émane, elle, presque exclusivement de ressortissants roumains ou d'un pays de l'ex-Yougoslavie.

Comme il l'a été montré plus haut, les admissions au statut de réfugié ne conservent pas cette répartition. Ainsi, les nouveaux réfugiés des années 1994 et 1995 sont, pour la moitié d'entre eux, originaires d'un pays d'Asie (excluant la Turquie). Les plus nombreux sont ensuite les ressortissant d'un pays de l'Europe de l'Est (incluant l'ex-Yougoslavie). Les Africains ne représentaient environ que 15 % de l'ensemble des réfugiés admis en 1994 et en 1995.

Certains étrangers sont autorisés, pour des raisons humanitaires, à séjourner en France. Il s'agit de personnes, ressortissants de pays où la situation politique, dramatique, peut mettre leur vie en péril, sans pour cela que leur situation puisse relever des critères de la Convention de Genève. Pratiquement aucune information n'est disponible à leur sujet et leur devenir dépend des décisions de l'administration relevant du ministère de l'Intérieur. Ces étrangers se voient remettre une autorisation provisoire de séjour, assortie du droit au travail. En 1993, 4 500 personnes, ressortissants de l'ex-Yougoslavie, avaient bénéficié de ce « statut d'asile territorial ». À l'heure actuelle, des ressortissants algériens vivent en France du fait de ces autorisations dont il n'est pas possible de connaître le nombre, ni les conditions de délivrance.

En ce qui concerne les étudiants, les observations de l'OMI ne font pas apparaître les entrées en provenance de l'espace économique européen. Ce sont, d'après ces observations, les étudiants d'origine africaine qui sont les plus nombreux. Les statistiques du ministère de l'Intérieur ont permis d'enregistrer pour chacune des années 1994 et 1995, les entrées de 15 000 étudiants originaires de l'Union européenne et de Norvège et d'Islande.

Les sorties d'étrangers

En l'absence de registre de population, il est illusoire d'espérer avoir un suivi annuel, nombre d'étrangers quittant le territoire français chaque année. Les seuls éléments dont nous pouvons disposer sont issus des résultats des recensements. La dernière estimation des flux de départs a été réalisée après le recensement de 1990 et a montré qu'environ 480 000 immigrés avaient quitté le territoire entre 1982 et 1990.

Cela dit, comme le montre la remarque précédente, l'absence de mesure du phénomène ne signifie pas que celui-ci n'existe pas. On peut simplement avancer que, si les conditions d'entrée sont rendues plus difficiles, les immigrés sont moins enclins à tenter de retourner dans leur pays d'origine, n'étant pas assurés de pouvoir revenir en cas d'échec de la réinsertion. La rigidité imposée aux conditions d'entrée affecte certainement le niveau des sorties.

Les chiffres dont nous disposons concernent, d'une part, les retours contraints (expulsions et reconduites à la frontière) et, d'autre part, les retours aidés dans les cas d'accompagnement du retour des personnes invitées à quitter le territoire, ou de certains salariés et demandeurs d'emplois. Les premiers sont fournis par le ministère de l'Intérieur et les seconds par l'OMI qui accompagne cette réinsertion.

Les retours aidés

Ces retours sont accompagnés par l'OMI dans le cadre de deux procédures.

Le décret du 16 octobre 1987, abrogeant celui du 24 avril 1984 concerne certains travailleurs étrangers, en situation régulière, privés d'emplois sous certaines conditions, qui désirent retourner s'installer dans leur pays et reçoivent pour cela une aide à la réinsertion. En 1994, l'OMI a apporté son aide à la réinsertion de 402 personnes, dont un quart d'Africains presque exclusivement maghrébins et une moitié d'Européens, principalement originaires de Turquie. Au total, 679 personnes, conjoints et enfants compris, sont repartis dans leur pays. En 1995, ce sont respectivement 291 bénéficiaires, dont 20 % originaires du Maghreb et presque un tiers originaires de Turquie. Cette même année, 502 personnes sont reparties dans ce cadre. Cette procédure a permis le départ de plus de 70 000 personnes depuis son entrée en vigueur en 1984, dont plus de 60 000 avant 1988. Depuis 1990, seules quelques centaines de personnes quittent la France dans ce cadre.

Quant à la circulaire du 14 août 1991, elle s'adresse aux étrangers volontaires qui ont reçu une invitation à quitter le territoire et se veut une alternative à la reconduite à la frontière. En 1995, 1 367 personnes ont choisi de quitter le territoire français selon cette procédure (1 121 en 1994) ; en 1995, un tiers d'entre elles étaient d'origine roumaine et un quart haïtienne. Au total, en incluant les membres des familles, 1 599 personnes ont regagné leur pays en 1995, et 1 327 en 1994. Depuis son entrée en vigueur, cette procédure a été utilisée par 4 697 étrangers, ce qui a entraîné le départ de 5 543 personnes.

Les sorties contraintes

Un peu plus de mille étrangers (1 026) ont quitté la France en 1995, du fait d'une mesure d'*expulsion* prise à leur encontre. Ils étaient 1 153 l'année précédente.

Les reconduites à la frontière prononcées par l'autorité administrative (art. 22 de l'ordonnance de 1945 modifiée) ou par l'autorité judiciaire (art. 19) se sont élevées à 44 800 en 1994 et 41 385 en 1995. Leur taux d'exécution (rapport entre les reconduites mises en exécution et les reconduites exécutées) était d'un peu plus de 22 % pour chacune des ces années. Il semble que ce taux se soit légèrement amélioré depuis, pour atteindre 28 % en 1996.

L'accès à la nationalité française

La loi du 22 juillet 1993 portant réforme du code de la nationalité a apporté des modifications aux conditions d'accès à la nationalité dès le 25 juillet 1993. En effet, dès cette date, les parents étrangers ne pouvaient plus demander la nationalité française pour leurs enfants mineurs nés en France. De même, la procédure de déclaration de nationalité française du fait du mariage prévoit, dès le 25 juillet 1993, sauf dans le cas où les conjoints ont un enfant, une durée minimale de deux ans de vie commune avant la souscription de la déclaration. La mise en place de la procédure de manifestation de volonté a été effective le 1^{er} janvier 1994.

L'année 1995 est donc la première année d'application complète de la nouvelle loi fixant les conditions d'accès de la nationalité française. Certains effets dus aux procédures de l'ancien code de la nationalité se faisaient toutefois encore sentir en 1995, correspondant aux derniers dossiers déposés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, mais dont le traitement n'était pas achevé.

Rappelons que les statistiques présentées sont issues de deux administrations. Les statistiques de naturalisations (acquisitions de nationalité et réintégration par décret) sont produites par la sous-direction des naturalisations rattachée à la direction des Populations et des Migrations du ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration, seul compétent dans la délivrance de la nationalité selon ces procédures. Bien que la loi prévoit que le ministère de la Justice ait maintenant compétence en ce qui concerne la totalité des acquisitions par déclaration, par dérogation, les déclarations de nationalité à raison du mariage sont restées de la compétence du ministère chargé de la Population ; c'est donc la sous-direction des naturalisations qui produit les statistiques relatives aux déclarations du fait du mariage.

Enfin, les acquisitions concernant les autres procédures sont de la compétence du ministère de la Justice ; elles concernent les déclarations souscrites hors mariage et les manifestations de volonté. Ces dernières ne font pas l'objet d'un traitement statistique exhaustif, sauf en ce qui concerne la comptabilisation des demandes déposées, traitées et enregistrées.

En 1994, un peu plus de 126 000 personnes sont devenues françaises ; elles ont été 91 000 en 1995. Cette baisse assez importante s'explique principalement par la baisse du nombre des acquisitions dues

aux déclarations. Les modifications intervenues dans le code de la nationalité, qui ne permettent plus aux parents d'enfants mineurs nés en France de demander pour leurs enfants la nationalité française, en sont la cause. Quelques enregistrements de demandes déposées antérieurement ont encore eu lieu en 1995, alors qu'au cours de l'année 1994 plus de 21 000 enfants étaient devenus français par cette procédure. La baisse du nombre des acquisitions par décret semble trouver sa signification, non par un recul des demandes, mais du fait de l'adaptation du travail administratif à un nouveau système informatique. L'année 1996, dont les données sont encore provisoires et non encore publiées, montre que le retard a été rattrapé. Le nombre de manifestations de volonté, quant à lui, a peu varié, passant de 33 000 en 1994 à 30 000 en 1995.

Tableau 9
Acquisitions de la nationalité française selon la procédure

Mode d'acquisition	1994	1995
Manifestations de volonté	33 255	30 526
Déclarations dont	43 633	20 017
par mariage	19 493	16 659
Enfant mineur né en France	21 342	1 124
Décrets dont	49 449	40 867
naturalisation	44 008	36 759
Réintégration	5 441	4 108
Total des acquisitions	126 337	91 410

Sources : DPM ; ministère de la Justice

En 1994, 44 % de l'ensemble des acquisitions de nationalité concernaient une personne originaire du Maghreb ; les personnes originaires d'un pays d'Europe, en incluant la Turquie, représentaient 30 % des Français ayant acquis la nationalité dans l'année ; la moitié d'entre eux étaient d'origine portugaise. Les personnes originaires d'un pays d'Afrique du sud du Sahara représentaient 9 % du total de l'année. En 1995, la répartition était tout à fait similaire, avec 43 % des nouveaux Français originaires d'un pays du Maghreb ; 30 % d'entre eux étaient originaires d'un pays d'Europe, dont presque 50 % de Portugais, et 10 % d'un pays d'Afrique hors Maghreb.

Tableau 10

Acquisitions de la nationalité française selon l'origine géographique

1994				
Origine géographique	Manifestations de volonté	Déclarations	Décrets	Toutes procédures
Maghreb dont	13 635	18 545	24 281	56 461
Algérie	0	3 362	7 530	10 892
Maroc	9 977	10 107	12 575	32 659
Tunisie	3 658	5 076	4 176	12 910
Europe dont	19 255	10 718	8 500	38 473
Portugal	12 304	4 512	2 397	19 213
Espagne	1 330	1 102	415	2 847
Italie	1 330	881	493	2 704
Turquie	2 660	965	2 232	5 857
Afrique hors Maghreb	133	7 272	3 776	11 181
Asie du Sud-Est	166	1 184	6 786	8 136
Amérique	66	2 517	1 554	4 137
Toutes origines	33 255	43 633	49 449	126 337

Sources : DPM ; ministère de la Justice

1995				
Origine géographique	Manifestations de volonté	Déclarations	Décrets	Toutes procédures
Maghreb dont	14 081	6 731	19 367	40 179
Algérie	72	3 105	6 484	9 661
Maroc	10 274	2 581	9 734	22 589
Tunisie	3 735	1 045	3 149	7 929
Europe dont	15 510	5 091	7 604	28 205
Portugal	9 802	1 491	2 290	13 583
Espagne	1 012	455	341	1 808
Italie	937	590	445	1 972
Turquie	3 078	273	1 875	5 226
Afrique hors Maghreb	266	5 330	3 336	8 932
Asie du Sud-Est	260	581	5 332	6 173
Amérique	308	1 555	1 548	3 411
Toutes origines	30 526	21 017	40 867	92 410

Sources : DPM ; ministère de la Justice

Le bilan de l'immigration depuis 1990

Le Haut Conseil à l'intégration se propose de faire un bilan de l'immigration depuis 1990, date à laquelle il a été installé, et

immédiatement chargé d'une mission de coordination. Pendant cette période, le sujet de l'immigration a été constamment présent dans les débats ; un consensus semble s'être établi sur l'idée que l'on ne peut réussir l'intégration qu'en limitant les flux d'immigration et en arrêtant l'immigration clandestine ; et il a conduit les différents gouvernements à prendre des mesures législatives ou réglementaires à cet effet. Elles ont concerné à peu près tous les motifs d'entrée, à l'exception des flux de travail qui sont officiellement arrêtés depuis 1974.

Pendant toute cette période, le groupe statistique a travaillé de façon continue, si ce n'est l'interruption de l'année 1993 en attendant la nomination du Haut Conseil. Il est instructif de porter un regard sur les flux d'entrée depuis 1990, et de commenter les données par rapport à trois approches :

- le niveau des entrées et leur variation ;
- l'impact des décisions réglementaires ou législatives ;
- les sources statistiques.

Les flux d'immigration

De l'examen rapide des tableaux annuels d'immigration entre 1990 et 1995 on conclut à une baisse sensible des enregistrements OMI et OFPRA en 1994, confirmée en 1995. En effet, entre 1990 et 1993, ont été autorisées à séjourner pendant un an au moins, en ne comptant pas les étudiants, en moyenne 100 000 personnes chaque année. La baisse enregistrée en 1994 (64 000 entrées) se confirme en 1995 (année où le niveau des entrées atteint 49 000), et ce sur tous les postes, particulièrement pour les entrées à motif familial.

Tableau 11

Flux d'immigration selon l'origine géographique

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Europe	24 231	26 972	35 902	30 002	21 626	15 728
Asie	21 455	20 822	14 795	11 936	9 132	6 300
Afrique	44 705	48 858	48 675	42 711	26 674	21 753
Amérique	6 095	7 392	7 554	9 107	6 551	5 446
Total	96 997	102 483	111 222	94 098	64 102	49 396

Sources : OMI ; OFPRA

La cassure marquée en 1994 est due à une baisse qui affecte tous les motifs d'immigration. Les entrées pour motif de travail ou pour regroupement familial ou encore pour motif politique ont en moyenne diminué de moitié par rapport à la première partie de la période. La baisse du nombre d'étrangers autorisés à résider en France parce que conjoints de Français est moins marquée.

Tableau 12
Flux d'immigration selon le motif d'entrée

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Travailleurs permanents	22 393	25 607	42 255	24 381	18 349	13 106
Regroupement familial	36 949	35 625	32 665	32 421	20 646	14 360
Conjoints de Français	15 254	18 763	19 045	20 062	13 145	13 387
Parents d'enfants français	3 080	3 146	2 986	2 834	1 749	1 921
Réfugiés	13 486	15 467	10 819	9 914	7 025	3 751
Familles de réfugiés ou apatrides	3 200	1 246	1 065	1 217	776	749
Actifs non salariés	1 439	1 442	1 282	1 778	1 204	956
Autres bénéficiaires de plein droit de la carte de résident	1 196	1 187	1 105	1 491	1 208	1 166
Tous motifs	96 997	102 483	111 222	94 098	64 102	49 396

Sources : OMI ; OFPRA

Les travailleurs permanents

Les variations enregistrées sur la période sont imputables à plusieurs facteurs.

Le pic de 1992 qui se retrouve dans les chiffres de l'immigration d'origine européenne s'explique par la régularisation de nombreux travailleurs portugais et – en nombre bien moindre – espagnols qui ont bénéficié des conséquences de l'entrée de leur pays dans l'Union européenne : le droit de travailler dans tout pays appartenant à l'Union, et qui étaient déjà présents en France, en situation irrégulière. Cet impact est encore visible en 1993.

Parallèlement, la régularisation des demandeurs d'asile déboutés, décidée en 1991, a produit ses effets en 1992 et 1993, années dont l'observation statistique montre une augmentation du nombre de travailleurs permanents d'origine turque, comptabilisée dans les flux en provenance de l'Europe, et d'origine africaine non maghrébine, qui avaient, à la fin des années 80, alimenter les flux de demandeurs d'asile.

Tableau 13
Flux d'immigration des travailleurs salariés

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Europe dont	11 599	12 130	27 253	15 796	12 092	8 551
<i>Union européenne</i>	<i>8 783</i>	<i>8 551</i>	<i>23 768</i>	<i>14 361</i>	<i>11 305</i>	<i>7 917</i>
Asie	6 370	6 268	3 847	1 911	1 726	1 027
Afrique	2 761	4 671	8 396	3 226	2 064	1 752
Amérique	1 595	2 534	2 653	3 392	2 414	1 735
Toutes nationalités	22 393	25 607	42 255	24 381	18 349	13 106

Source : OMI

Inversement, une décision réglementaire concernant les étrangers polonais a influencé à la baisse le flux des travailleurs permanents. À partir d'avril 1992, la situation de l'emploi est opposable aux travailleurs polonais, comme à toutes les autres nationalités.

Enfin, il convient de noter que la composition du flux européen est quasi exclusivement d'origine d'un pays de l'Union européenne. Les entrées d'étrangers au titre du travail sont à 60 % le fait de ressortissants d'un pays de l'Union européenne, c'est-à-dire de personnes qui ont le droit à l'installation en France. En 1990, les Européens de l'Union européenne ne représentaient que le tiers du flux d'immigration du travail.

Le regroupement familial

Entre 1990 et 1993, on enregistre une quasi-stabilité des flux d'immigration du regroupement familial, marquée toutefois par une baisse régulière du flux d'origine marocaine qui passe de 13 000 entrées annuelles en 1990 à 10 000 en 1993. Les familles rejoignant une personne de nationalité d'un des pays de l'Union européenne ne sont pas enregistrées. L'immigration familiale est donc d'un niveau plus élevé que celui présenté.

L'année 1994 est caractérisée par une chute du nombre de ces entrées qui passent de 32 000 en 1993 à un peu plus de 20 000 en 1994. Cette chute est visible pour toutes les nationalités et se prolonge en 1995, année au cours de laquelle 14 360 entrées au titre du regroupement familial ont été enregistrées.

Tableau 14

Flux d'immigration par la procédure du regroupement familial

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Europe	6 501	7 058	6 484	7 483	4 802	3 180
Asie	2 806	3 007	2 602	2 631	2 230	1 535
Afrique	25 735	23 607	21 804	20 334	12 027	8 281
Amérique	1 834	1 884	1 651	1 928	1 558	1 315
Toutes nationalités	36 949	35 625	32 665	32 421	20 646	14 360

Source : OMI

Les effets de l'entrée en vigueur des lois de 1993 ont été étalés dans le temps et ne peuvent seuls expliquer les chutes des enregistrements constatées dès l'année 1994. En effet, seule est entrée en vigueur, dès le mois d'août 1993, la disposition imposant une durée de résidence minimum de la personne rejointe. Les études menées précédemment ont, en effet, montré que les étrangers se faisaient rejoindre par leur famille après un séjour moyen de huit ans. Cette disposition qui ne permet le regroupement qu'après un séjour de deux ans en France pour la personne rejointe ne peut donc avoir eu qu'un effet très limité.

Les autres dispositions concernant le regroupement familial qui le rendaient moins aisé, à savoir, l'obligation d'un niveau de ressources suffisant sans prendre en compte les allocations familiales et l'obligation de regrouper la famille dans sa totalité, c'est-à-dire en une seule fois, ne sont, elles, entrées en vigueur qu'en novembre 1994 et n'ont certainement pas eu d'effet direct dans les statistiques de 1994.

Seule la baisse enregistrée dans le flux en provenance de l'Algérie trouve une explication en 1994, année de fermeture des consulats et donc d'interruption pendant plusieurs mois. Le niveau atteint avant 1994 n'a toutefois pas été récupéré en 1995.

Doit-on invoquer un comportement d'attente des candidats potentiels ? ou des conditions tellement restrictives qu'elles empêchent les familles de se regrouper ? ou un regroupement de certaines familles dans des conditions irrégulières qui seraient préoccupantes ?

Les conjoints de Français

Jusqu'en 1994 les conjoints de Français bénéficiaient de plein droit à l'attribution d'un titre de résident de dix ans. La crainte de voir cette procédure dévoyée et le mariage avec un Français (ou une Française) utilisé pour obtenir le droit de s'installer en France a conduit le législateur à instituer une durée minimum de mariage de un an avant la délivrance de ce titre de dix ans. La loi de 1993 a été d'application directe dès le mois d'août 1993.

Alors que le nombre de personnes obtenant chaque année un titre de résident du fait de leur mariage avec un Français était en augmentation régulière, passant de 15 000 en 1990 à 20 000 en 1993, l'année 1994 affiche un flux de 13 000 personnes, confirmé en 1995.

Tableau 15

Flux d'entrée des conjoints de français

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Europe	2 266	3 293	3 063	2 732	1 758	2 011
Asie	1 415	1 692	1 664	2 013	1 298	1 567
Afrique	9 868	11 680	12 228	13 165	8 553	8 340
Amérique	1 579	1 932	1 942	2 031	1 558	1 406
Toutes nationalités	15 254	18 763	19 045	20 062	13 145	13 387

Source : OMI

Il n'y a *a priori* aucune raison à la baisse de ces flux qui correspondent à des mariages mixtes (plutôt d'ailleurs une tendance à la hausse, dans la mesure où ce mode est un des modes quasi unique pour un étranger non ressortissant européen de venir vivre en France) ; il semble que la baisse de ce chiffre soit d'abord due à un désordre statistique. En effet, pendant la première année de mariage, les conjoints

étrangers de Français ont reçu des titres divers qui n'ont pas permis de dresser une statistique claire.

Les réfugiés

Le nombre annuel de personnes étrangères ayant obtenu le statut de réfugié politique est passé de 13 500 et 15 500 en 1990, et 1991 à 3 700 en 1995.

Les variations du nombre de réfugiés sont liées à celles du nombre de demandeurs d'asile et au fonctionnement de la procédure d'examen des demandes et d'attribution des statuts. À la fin des années 80, le nombre de demandeurs d'asile avaient augmenté brutalement pour atteindre un niveau de 60 000 demandeurs en 1989, sans rapport avec l'évolution de la situation mondiale, mais indiquant plutôt une utilisation dévoyée de cette procédure qui devenait, pour certains, un moyen de vivre régulièrement, même pendant un temps court, sur le sol français et d'y travailler.

Tableau 16
Immigration des réfugiés selon l'origine géographique

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Europe	2 944	3 578	2 071	3 040	2 205	1 282
Asie	8 396	9 066	6 111	4 747	3 322	1 631
Afrique	1 516	2 268	1 820	1 487	983	672
Amérique	587	528	740	537	369	159
Toutes nationalités	13 486	15 467	10 819	9 914	7 025	3 751

Sources : OMI ; OFPRA

De nombreuses décisions ont été prises pour contenir le flux de demandes d'asile non fondées qui ont permis de décourager ces demandes, mais ont peut-être également limité l'accès des étrangers persécutés à l'asile qui leur est dû. Ainsi, des moyens supplémentaires importants ont été donnés à l'OFPRA qui ont permis un traitement des dossiers dans des délais raisonnables qui n'entraînaient pas une installation de fait des demandeurs. La création d'un fichier informatisé d'empreintes digitales des demandeurs d'asile a permis de repérer les personnes qui déposaient des dossiers sous des identités différentes. Enfin, la suppression du droit au travail pendant la période d'examen de la demande, possible du fait de la réduction de la durée d'examen et de l'instauration d'une allocation versée pendant cette même période, rendait la procédure moins attractive pour les faux demandeurs.

Parallèlement, l'application stricte de la Convention de Genève diminuait considérablement le pourcentage d'accord du statut de réfugié par rapport aux demandes. Ainsi, le pourcentage d'acceptation des premières demandes en provenance de certains pays d'Afrique, de Turquie et de l'ex-Yougoslavie est extrêmement faible.

La baisse des arrivées en provenance de l'Asie du Sud-Est, qui concernaient des personnes arrivant dans le cadre des quotas d'accueil, dont le taux d'accord des demandes étaient proche de 100 %, explique également la diminution du nombre de demandeurs d'asile et, de façon induite, celui des nouveaux réfugiés.

Enfin, il convient de signaler que ces statistiques incluent les jeunes étrangers venus, enfants mineurs, rejoindre leur [s] parent [s] réfugié [s], et qui, à l'âge de la majorité, demandent, comme ils en ont le droit, le statut de réfugié, qui leur est accordé. Ces jeunes atteignant la majorité ont représenté la moitié du flux enregistré en 1995.

Le nombre de demandeurs d'asile a donc fortement diminué pour atteindre le niveau de 20 000 demandeurs annuels. On ne peut toutefois rester sans interrogation face à la situation de certains pays comme l'ex-Yougoslavie dans les dernières années ou actuellement l'Algérie. L'application stricte de la Convention de Genève ne permet pas de faire jouer à la France son rôle de terre d'asile qui semble davantage être le rôle de nos voisins, comme l'Allemagne qui accueille chaque année plus de 100 000 demandeurs d'asile (après en avoir accueilli 450 000 en 1992), ou encore comme les pays d'Europe du Nord.

Les conditions de l'accueil concédé par la France à certains ressortissants de l'ex-Yougoslavie, jusqu'à une période récente, et à certains Algériens demeurent opaques (quelques milliers par an, munis de titres de séjour provisoires selon les réponses faites aux questions de parlementaires). Et les explications du ministère de l'Intérieur ou de l'OFPRA tendant à justifier cette opacité ne peuvent satisfaire les nécessités du fonctionnement d'un pays démocratique.

Les flux d'entrée pour court séjour

Nous regroupons dans cette catégorie des flux dont le devenir des personnes qui les composent est incertain. Ainsi, nous y regroupons les demandeurs d'asile dont nous venons de parler, les étudiants qui, pour certains, quittent la France après leurs études, pour d'autres s'y installent et trouvent un emploi qui, du fait du mode actuel d'établissement des statistiques, seront alors comptabilisés dans les flux d'immigration du travail, les titulaires d'une autorisation provisoire de travail, pour les mêmes raisons, et les visiteurs. Cette catégorie prête à contestation quant à sa classification dans les flux de court séjour. Il semble, en effet, que certains visiteurs sont de véritables immigrants ; mais l'incertitude quant à leur comptabilisation future dans les statistiques d'immigration nous a conduit à les présenter de façon isolée, plutôt que de risquer de les compter deux fois.

Quelques autres motifs d'entrée ont été écartés de cette récapitulation sur la période 90/95 du fait de la faiblesse du niveau des entrées auxquelles ils correspondaient.

Tableau 17

Entrées pour court séjour

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Étudiants	20 469	22 468	18 135	19 802	16 309	15 057
APT	3 807	4 075	3 919	4 044	4 063	4 526
Visiteurs	8 627	8 648	6 431	5 034	5 188	6 352
Demandeurs d'asile	54 813	47 380	28 873	27 564	25 964	20 415

Sources : OMI ; OFPRA

En ce qui concerne les autres motifs d'immigration, le flux étudiant a lui aussi beaucoup diminué, alors que le nombre de visiteurs et le nombre d'étrangers bénéficiaires d'autorisations provisoires de travail (APT) restent stables. Ces deux motifs restent les dernières possibilités de venir travailler en France pour des étrangers qui n'ont plus accès au marché de l'emploi.

De ce rapide examen de l'immigration entre 1990 et 1995, il conviendra de tirer plusieurs enseignements concernant notre système d'observation, l'efficacité des mesures prises récemment et leur conséquences.

L'observation de l'immigration en France

Nous ne possédons pas en France, nous l'avons souvent dit, de registres de population ⁽¹⁾ comme il en existe dans la plupart des pays de l'Union européenne. De ce fait, en l'absence de source unique d'observation des mouvements de populations, nos moyens d'analyse de l'immigration étaient éclatés, partiels et surtout tirés de statistiques d'activité administrative des services intervenant à un titre ou à un autre dans les procédures d'autorisation de séjour et de travail. Sont ainsi en mesure de présenter des statistiques relatives aux étrangers : l'OMI (Office des migrations internationales) pour les entrées qu'il accompagne, l'OFPRA (Office français pour les réfugiés et apatrides) pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, le ministère de l'Intérieur pour les titres de séjour qu'il délivre, l'INSEE (Institut national de la statistique

(1) Les registres de population sont tenus par les responsables des collectivités locales. Chacun, étranger ou non, est tenu de signaler son arrivée dans la commune, et son inscription dans le registre est, par exemple, le fait générateur du versement des prestations sociales auxquelles il a droit. Les informations tirées de ces registres permettent (si les registres sont bien tenus) le suivi des mouvements de populations, étrangère autant que nationale. Les données issues de tels registres permettent donc de connaître les flux migratoires, aussi bien les entrées dans le territoire que les sorties de ce même territoire.

et des études économiques) responsable des opérations de recensement, la DPM (direction de la Population et des Migrations) en tant que direction des naturalisations et qui publie un rapport annuel, le ministère de la Justice pour les acquisitions de nationalité qui sont de son ressort, l'INED (Institut national des études démographiques) qui présente un rapport annuel au Parlement sur la situation démographique de la France, et d'autres ministères, tels celui de l'Éducation nationale pour la scolarisation des enfants étrangers.

Les difficultés induites par un tel contexte sont évidentes et ont été maintes fois exposées : présentations non harmonisées des flux d'immigration, suivi délicat des flux d'une année sur l'autre et interprétation hasardeuse de certaines variations des chiffres enregistrés, terminologie incertaine, etc. Si l'on s'en tient uniquement à l'observation des flux d'entrée, trois sources (OMI, OFPRA, ministère de l'Intérieur) apportent des informations, toutes sur des champs différents ou partiels.

Cette situation, qui ne permet pas, si elle n'est pas accompagnée d'un travail coordonné et continu, d'assurer l'information de qualité qui est due au public, avait conduit le Premier ministre à confier au Haut Conseil à l'intégration, dès sa création, la responsabilité de l'ensemble des statistiques relatives aux flux migratoires et à la situation des étrangers en France, en lui donnant mission de rendre publiques ces informations dans un rapport annuel.

Depuis 1990, les travaux menés dans le cadre du groupe statistique, sous l'autorité du Haut Conseil à l'intégration, associant l'ensemble des administrations et organismes impliqués dans les procédures ou ayant des responsabilités spécifiques en matière statistique et de recherche, ont apporté des résultats tangibles quant à la description des flux annuels d'immigration et à la compréhension du processus d'intégration.

Ainsi, il convient de rappeler :

- les définitions nécessaires à la description des phénomènes et à la compréhension des chiffres : *étrangers, immigrés, immigrants* ;
- les précisions de catégories et de leur regroupement pour présenter les *flux d'immigration et les entrées pour court séjour* afin d'éviter tout double compte ;
- les nomenclatures de nationalités et les regroupements géographiques des origines ⁽²⁾ (ces options retenues dans le cadre du groupe statistique sont maintenant la référence de la plupart des publications) ;
- les études particulières réalisées sur les données de flux (analyse détaillée des flux d'immigration, étude des taux d'acceptation de demande d'asile plusieurs années après le premier dépôt, etc.).

De même il nous faut rappeler en ce qui concerne les travaux relatifs à l'intégration :

(2) Les choix retenus dans la première présentation de ces nomenclatures par le Haut Conseil ont depuis été modifiés en ce qui concerne la Turquie qui est maintenant agréée au regroupement « Europe » et non plus « Asie ».

– la réflexion menée sur un ensemble de critères et d'indicateurs d'intégration qui a permis d'établir un cadre d'analyses de résultats issus d'enquêtes diverses, y compris du recensement. Ces travaux ont montré la richesse de ces enquêtes pour décrire, avec certaines précautions d'analyse, la situation, à un moment donné, des étrangers ou immigrés présents en France. Ils ont également mis à jour les faiblesses de ces mêmes sources d'informations pour analyser le *processus* d'intégration et la nécessité d'une enquête spécifique, construite pour cette observation ;

– l'enquête MGIS (mobilité géographique et insertion sociale) que le Haut Conseil a défendue et soutenue activement dont on voit aujourd'hui la portée des résultats et qui fait autorité en ce qui concerne la compréhension du fonctionnement de notre modèle d'intégration.

Ce travail coordonné, mené pendant les trois premières années d'activité du Haut Conseil à l'intégration, a été particulièrement fécond et a montré, si besoin en était, l'intérêt de la connaissance appuyée sur l'observation statistique pour la compréhension des phénomènes et la richesse des débats.

Depuis 1990, le Haut Conseil s'est intéressé aux possibilités nouvelles de connaissance des flux d'entrée d'étrangers, dues à l'informatisation des services concernés des préfectures et à la mise en place d'un fichier centralisé des titres de séjour détenus par les étrangers résidant en France. Il s'est montré particulièrement attentif aux choix retenus pour l'application statistique (AGDREF), issue des traitements informatiques réalisés sur ce fichier afin qu'elle soit conçue dès le départ pour donner les meilleures informations sur les mouvements migratoires. À la suite des travaux et réflexions du groupe statistique, le Haut Conseil a été amené à faire des propositions très précises concernant les tableaux statistiques à tirer de cette application ; il a publié ces recommandations dans son rapport, *La connaissance de l'immigration et de l'intégration*, daté de 1991. Certaines de ces recommandations ont été prises en compte par le ministère de l'Intérieur. Les premières informations chiffrées ont été disponibles pour l'année 1993 (sauf pour la préfecture de police de Paris). L'année 1994 est la première année pour laquelle on dispose de statistiques d'entrée d'étrangers, issues de l'application relative au fichier des titres de séjour, quelle que soit la préfecture qui a procédé à l'attribution du titre.

Le besoin de comparer ces nouvelles données aux statistiques jusqu'alors utilisées, et émanant de l'OMI et de l'OFPRA, a conduit le Haut Conseil à établir un programme de travail à partir des questions soulevées dans le cadre du groupe statistique. Une étude reprenant partiellement la demande du Haut Conseil a été réalisée à l'INSEE dans le cadre de conventions impliquant plusieurs partenaires, dont malheureusement le Haut Conseil était exclu. Les choix retenus pour la réalisation de cette étude, qui n'ont manifestement pas privilégié le travail en commun au sein du groupe statistique, n'ont fait apparaître qu'avec encore plus d'évidence la nécessité de la coordination entre les différents acteurs. La comparaison entre les données de l'OMI et celles du ministère de l'Intérieur, qui a fait l'objet d'une publication par l'INSEE, pose encore de nombreuses questions qui restent sans réponse.

La demande du Haut Conseil est que les travaux futurs, à réaliser pour que le fichier du ministère de l'Intérieur soit la source fiable et exhaustive de la connaissance des flux d'immigration qui nous fait encore défaut, puissent l'être dans le cadre du groupe statistique dont l'efficacité a été démontrée lorsque l'implication des services qui y sont représentés est réelle. Seule une volonté politique affirmée permettra l'investissement des administrations dans la recherche de l'objectif, répondant à des besoins éclatants de connaissance par l'opinion, des données claires d'un problème auquel elle est très attentive.

Tableau 18
Flux d'immigration (1994)

1994	Travailleurs permanents	Regroupement familial	Conjoints de Français	Parents d'enfants français	Réfugiés ou apatrides	Familles de réfugiés ou apatrides	Actifs non salariés	Autres bénéficiaires de plein droit d'une carte de résident	Total
Europe dont	12 092	4 802	1 758	138	2271	351	79	135	21 626
Union européenne	11 305								11 305
Portugal	4 589								4 589
Europe de l'Est et CEI	424	699	931	70	179	45	17	60	2 425
Turquie	152	3 265	261	12	687	243	2	33	4 655
Ex-Yougoslavie	97	734	191	28	1 368	61	4	34	2 517
Asie dont	1 726	2 230	1 288	66	3 322	233	39	228	9 132
Liban	420	257	105	15	12	4	5	42	860
Sri Lanka	30	96	35	3	1 477	63	1	3	1 708
Japon									
Chine (Rpc)									
Inde									
Cambodge, Laos, Vietnam	105	62	145	15	1 423	100	18	77	1 945
Afrique dont	2 064	12 027	8 553	1 124	983	121	981	821	26 674
Maghreb	1 078	9 804	6 349	199	43	14	795	489	18 771
Algérie	527	2 885	4 240	0	28	10	762	245	8 697
Maroc	407	5 737	1 361	145	11	2	24	196	7 883
Tunisie	144	1 182	748	54	4	2	9	48	2 191
Afrique hors Maghreb	986	2 223	2 204	925	940	107	186	332	7 903
Amérique dont	2 414	1 558	1 439	377	369	52	263	79	6 551
USA									
Haïti									
Brésil									
Canada									
Toutes nationalités	18 349	20 646	13 145	1 749	7 025	776	1 204	1 208	64 102

Source : OMI

Tableau 19
Flux d'immigration (1995)

1995	Travailleurs permanents	Regroupement familial	Conjoints de Français	Parents d'enfants français	Réfugiés ou apatrides	Familles de réfugiés ou apatrides	Actifs non salariés	Autres bénéficiaires de plein droit d'une carte de résident	Total
Europe dont	8 551	3 180	2 011	144	1 282	350	73	137	15 728
Union européenne	7 917								7 917
<i>Portugal</i>	3 002								3 002
Europe de l'Est et CEI	375	506	1 060	63	146	64	18	88	2 320
Turquie	75	2 375	340	32	447	223	2	27	3 521
Ex-Yougoslavie	91	238	231	21	688	61	5	32	1 367
Asie dont	1 027	1 535	1 567	119	1 631	204	49	168	6 300
Liban	283	127	116	5	13	2	1	38	585
Sri Lanka	12	135	39	3	665	29	0	3	886
Japon	286	355	107	6			14		768
Chine (Rpe)	149	341	25	17			9		541
Inde	23	100	334	6			2		465
Cambodge, Laos, Vietnam	64	30	228	14	614	98	0	34	1 082
Afrique dont	1 752	8 281	8 340	1 265	672	144	524	775	21 753
Maghreb	1 036	6 938	6 022	256	45	19	495	484	15 295
<i>Algérie</i>	576	2 508	3 336	0	38	12	467	203	7 140
<i>Maroc</i>	359	3 628	1 843	192	4	3	21	240	6 290
<i>Tunisie</i>	101	802	843	64	3	4	7	41	1 865
Afrique hors Maghreb	716	1 343	2 318	1 009	627	125	29	291	6 458
Amérique dont	1 735	1 315	1 406	386	159	50	309	86	5 446
USA	634	718	401	29			18		1 800
Haïti	476	235	61	54			186		1 012
Brésil	262	101	211	73			5		652
Canada	138	125	169	8			9		449
Toutes nationalités	13 106	14 360	13 387	1 921	3 751	749	956	1 166	49 396

Source : OMI

Table des matières

Composition du Haut Conseil à l'intégration (décrets du 7 février 1994 et du 20 décembre 1995)	3
Liste des personnalités auditionnées par le Haut Conseil	5
Sommaire	
Première partie	
Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité	11
Introduction	13
Chapitre I	
L'intégration et la vie urbaine	19
De l'incivilité à l'insécurité	20
La recherche d'identité ou les identités de rechange	22
Discriminations dans les entreprises	22
Discrimination dans l'accès au logement	22
Le repli sur des particularismes	23
Des pratiques culturelles urbaines	24
De nouvelles formes de médiation	25
De la régulation à la représentation	27
Chapitre II	
L'intégration dans les établissements scolaires	31
L'école est en butte à l'ensemble des difficultés qui touchent les jeunes	31
Des difficultés naissent de l'oubli de règles élémentaires...	31

- Les règles de la vie sociale	32
- Les règles de la vie scolaire	32
... d'autres difficultés naissent de la tentation du repliement	33
- L'enfermement dans certains particularismes...	33
- ... et le refus des brassages de population	34
L'école est la seule institution présente dans certains quartiers	34
L'école, objet d'attentes multiples	35
Des missions nouvelles qui se conjuguent avec sa fonction de transmission de savoirs	35
- Restaurer les règles de civilité	36
- Maintenir la volonté de réussir	37
- Prendre en charge la vie périscolaire	37
L'école trouve des solutions adaptées pour des publics spécifiques	38
L'organisation de l'école	38
L'environnement de l'école	40
Quelques conditions nécessaires à la réussite de l'intégration à l'école	40
- Maintenir l'effort pour faire participer les parents	40
- Limiter la taille des établissements	41
- Préserver l'ordre et l'image du lieu scolaire	41
- Mieux préparer les transitions dans l'organisation scolaire	41
- Coordonner les institutions concernées par l'enfant	42
- Privilégier l'initiative des acteurs	42
Chapitre III	
Les pratiques sportives et l'intégration	45
Le sport, élément de construction d'une vie sociale	45
Des efforts certains, mais ponctuels, des institutions	46
De la pratique informelle au sport dans les clubs	47
Les actions d'aide à l'intégration des jeunes par le sport	48
Privilégier une pratique sportive organisée	48
Chapitre IV	
Le milieu pénitentiaire et l'intégration	51
La place du milieu pénitentiaire dans une réflexion sur l'intégration	51
Des jeunes détenus éloignés d'une dynamique d'intégration	52
Des efforts importants accomplis en prison en termes socio-éducatifs	53
Des résultats cependant compromis par les conditions d'organisation de la détention	54
Une influence finalement faible sur les parcours individuels	56

Chapitre V	
Observations générales	57
Une convergence des indices de précarité économique et sociale	57
Les solidarités perdues du monde du travail	57
L'affaiblissement des structures familiales...	58
... et ses retentissements sur la vie des enfants	58
Une crispation réciproque	59
Une perte des repères et des règles de la vie sociale	59
Des actes de violence à l'école	59
Le refus de l'effort et l'absence de projet	60
Les conflits de la vie urbaine	60
La pratique des sports	60
Les jeunes détenus	61
Restaurer la cohésion sociale : recommandations	62
L'importance du discours sur l'intégration	62
Le refus des discriminations liées aux origines	62
La création de structures adaptées	63
Le recours à la médiation	64
 Conclusion	 65
 Annexes	 67
Annexe 1	
Avis relatif au programme national d'intégration urbaine	69
Les publics auxquels doit aujourd'hui s'adresser une politique d'intégration	70
Les territoires auxquels s'applique une politique d'intégration urbaine	70
Les acteurs sur lesquels s'appuie toute politique d'intégration	70
La détermination des objectifs et moyens d'une politique d'intégration	71
Annexe 2	
Contribution des membres du Haut Conseil	73
Jean-Marie Bockel	73
Pierre Chaunu	75
Christian Delorme	76
Philippe Farine	78
Jeanne-Hélène Kaltenbach	79
René Vandierendonck	82

Deuxième partie	
La connaissance de l'immigration	85
Groupe statistique du Haut Conseil à l'intégration	87
Les chiffres des années 1994 et 1995	90
Les entrées d'étrangers	90
- L'immigration	91
<i>L'immigration par origine géographique</i>	93
<i>Les entrées au titre du travail</i>	94
<i>Les entrées pour motif familial</i>	95
<i>Les réfugiés politiques</i>	97
<i>La répartition géographique en France</i>	98
- Les entrées pour court séjour	99
Les sorties d'étrangers	100
- Les retours aidés	101
- Les sorties contraintes	101
L'accès à la nationalité française	102
Le bilan de l'immigration depuis 1990	104
Les flux d'immigration	105
Les travailleurs permanents	106
Le regroupement familial	107
Les conjoints de Français	108
Les réfugiés	109
Les flux d'entrée pour court séjour	110
L'observation de l'immigration en France	111