

Rapport au Premier ministre

**Lutte contre
les discriminations :
faire respecter
le principe
d'égalité**

Haut Conseil à l'Intégration

Rapport officiel

Haut Conseil à l'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 2-11-004169-2
ISSN 0981-3764
DF 5 4919-3
Paris, 1998

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Introduction Les discriminations : de quoi parle-t-on ? | 9 |
| Chapitre I Protection sociale : l'égalité des droits désormais largement assurée | 13 |
| La suppression de toute forme de discrimination fondée sur la nationalité est désormais réalisée | 15 |
| Les critères de régularité et d'ancienneté de séjour en matière de protection sociale ne présentent pas de caractère discriminatoire | 18 |
| Les difficultés d'accès aux droits sociaux : une forme diffuse mais limitée de discrimination | 21 |
| Chapitre II L'école, le modèle républicain menacé | 25 |
| En règle générale, les trajectoires scolaires des jeunes issus de l'immigration ne témoignent pas de discrimination significative | 27 |
| Des phénomènes de ségrégation scolaire témoignent cependant de failles dans le modèle républicain | 35 |
| École et discriminations : conclusion et propositions | 43 |
| Chapitre III Prévenir les discriminations au quotidien | 45 |
| Les médias : gare à l'image | 47 |
| Police-justice : mieux cerner les discriminations pour mieux les combattre | 50 |
| Les pratiques religieuses : des progrès réels à consolider | 63 |

| | |
|---|------------|
| Chapitre IV | |
| Le logement : renforcer la lutte contre les discriminations | 69 |
| La réalité des discriminations | 72 |
| Les limites de la politique de discrimination positive conçue en 1975 | 82 |
| Les voies d'un rétablissement de l'égalité des chances | 88 |
| | |
| Chapitre V | |
| L'emploi : l'égalité des droits menacée par les discriminations | 91 |
| Une réalité difficilement mesurable mais à l'oeuvre : les discriminations en matière d'emploi | 94 |
| Des discriminations qui se manifestent de manière grandissante dans le monde du travail | 100 |
| Une mobilisation contre les discriminations au travail qui demeure insuffisante | 104 |
| Propositions pour mieux assurer l'égalité des droits à l'emploi | 106 |
| | |
| Conclusion | |
| Propositions pour mieux assurer le respect du principe d'égalité | 109 |
| | |
| Annexes | 115 |

Avant-propos

Le Haut Conseil à l'Intégration avait dans ses précédents rapports appelé l'attention des pouvoirs publics sur les risques que le développement des discriminations pouvait représenter pour la réussite de la politique d'intégration. Afin d'ouvrir une réflexion collective sur cette question, il a proposé au Gouvernement, qui l'a accepté, d'en faire le thème de son rapport pour 1998.

L'étude des discriminations est d'abord rendue difficile par un contexte économique marqué par l'aggravation du chômage et la montée des exclusions sociales. Ces difficultés touchent, en effet, à la fois des populations de nationalité française et de nationalités étrangères. Le Haut Conseil, dont la mission est circonscrite à l'intégration des personnes d'origine étrangère, s'est attaché à prendre en compte cette réalité. Il a ainsi considéré comme indispensable de distinguer les situations défavorables liées à des facteurs objectifs (insuffisance de maîtrise de la langue, niveau social, faible qualification ou insuffisance de ressources) des discriminations liées aux origines qui viennent s'ajouter à ces problèmes. Toutes deux peuvent concerner des Français et des étrangers. Mais seules ces dernières sont l'objet du présent rapport.

Les discriminations ne peuvent, en effet, s'appréhender que par référence au principe d'égalité et après avoir répondu à la question fondamentale suivante : la personne qui s'estime l'objet de discriminations est-elle dans une situation objectivement comparable à celle de la personne qui ne serait pas victime de telles discriminations ?

C'est à cette seule condition que le nécessaire débat public sur les discriminations pourra s'ouvrir sur des bases constructives, c'est-à-dire sans occulter les problèmes d'insertion sociale qui existent dans notre pays d'une manière générale et en le centrant sur les discriminations qui ne relèvent que de la prise en compte des origines des personnes.

La compréhension des discriminations passe aussi par la prise de conscience à la fois de leur réalité matérielle et de leur vécu parfois douloureux. Un témoignage peut d'emblée illustrer cette conviction. Il émane d'une personne française d'origine algérienne motivant sa demande

de changement de nom de famille ⁽¹⁾. « Je parle, pense et agis toujours en Français (mais) le patronyme de mon père m'attire souvent des problèmes dans la vie quotidienne [...]. J'ai dû affronter d'énormes difficultés pour une recherche d'emploi, malgré les diplômes requis. Pour travailler dans certaines entreprises, je suis contraint de faire appel à des personnes se portant garantes pour moi. Certains ne peuvent ou ne veulent pas accepter qu'un Français s'appelle B.... Sous-entendus, remarques désobligeantes deviennent ainsi un lot quotidien difficilement gérable à long terme. Le mariage, par exemple, est un acte que je refuse, par respect pour ma compagne et nos enfants qui auraient alors, eux aussi, à subir les difficultés d'un nom d'apparence algérienne ».

Par ailleurs, l'étude des discriminations est d'autant plus délicate à conduire que l'analyse des discriminations souffre en France de l'insuffisance des instruments de connaissance. Les outils statistiques dont notre pays dispose ne sont pas totalement adaptés à un tel objectif. En effet, si les populations étrangères et immigrées font l'objet d'un recensement statistique, la population des Français d'origine étrangère qui, de l'avis unanime des personnes auditionnées, peut être également victime de discriminations, est, elle, mal connue. Par tradition républicaine, mais aussi en raison des difficultés techniques et légales qu'il faudrait surmonter, notre appareil statistique ne recense pas et ne suit pas les Français en fonction de leurs origines.

Dans certains domaines, les pouvoirs publics et les principaux acteurs de terrain ont néanmoins engagé des études méthodologiquement rigoureuses pour prendre la mesure quantitative et qualitative des réalités des discriminations. C'est le cas notamment dans les domaines de l'école, du travail ou du logement. En revanche, dans des secteurs aussi essentiels, au regard de la question des discriminations, que ceux de la police, de la justice ou des médias, ce travail de connaissance et de suivi reste largement à faire. C'est d'ailleurs pourquoi, dans ces secteurs où il n'a pas estimé disposer d'instruments d'analyse suffisamment précis, le Haut Conseil à l'Intégration a fait le choix de se limiter à dresser un état des lieux des connaissances disponibles et d'appeler à la mise en place, sans délai, des outils nécessaires à la connaissance et au suivi de ces formes de discriminations.

Les discriminations : une réalité complexe à étudier dans toute leur diversité

L'étude des discriminations dans notre pays conduit d'abord à constater la multiplicité et la complexité de leurs manifestations (comportements xénophobes ou racistes, comportements non intentionnels qui

(1) Cité dans l'ouvrage *Changer de nom*, de N. Lapierre.

conduisent cependant à une situation discriminatoire de fait, gravité du cumul des discriminations...). Par ailleurs, le Haut Conseil a pu constater que le critère de la nationalité étrangère n'était pas pertinent pour définir le périmètre du champ de ses travaux, contrairement à ce qui était le cas pour ses précédents rapports. En effet, il est ressorti, tant des auditions que des études et recherches dont le Haut Conseil a pu avoir connaissance, que les Français de couleur, notamment d'outre-mer ou d'origine étrangère non européenne, sont victimes de discriminations dans des conditions assez comparables à celles auxquelles sont confrontés les étrangers. Les discriminations recouvrent enfin des réalités très différentes selon les secteurs. Quasiment inexistantes en droit et en fait en matière de protection sociale, elles sont, en revanche, importantes et de plus en plus préoccupantes en matière d'emploi.

Pour comprendre cette montée des discriminations, il est sans doute nécessaire d'examiner le contexte de leur développement et de prendre en compte l'existence du lien entre le chômage et les discriminations. Jusqu'aux années 1970, les étrangers palliaient en effet les insuffisances de la main d'oeuvre nationale dans certains secteurs de l'activité économique. Les travailleurs immigrés et les Français n'étaient donc que très faiblement en concurrence sur le marché du travail. Avec la crise, c'est au contraire dans une logique de concurrence que notre pays a basculé. Celle-ci a conduit, en France, mais également dans la plupart des autres pays européens, au développement de réflexes de « préférence nationale » à l'embauche. Elle a aussi, sans doute plus particulièrement en France, réveillé des « blessures mal cicatrisées » liées aux conditions de la décolonisation et de l'accession à l'indépendance de l'Algérie.

La situation des jeunes étrangers ou jeunes Français d'origine étrangère apparaît symbolique de cette compétition accrue. Dans un contexte de forte pénurie de premiers emplois, ces jeunes qui, souvent, ne bénéficient pas de réseaux, notamment familiaux, leur assurant les introductions nécessaires dans le monde du travail cumulent les handicaps liés aux préventions qui peuvent exister dans notre société vis à vis des jeunes en général et des personnes d'origine étrangère en particulier. Une donnée statistique illustre leurs difficultés : il s'agit du taux de chômage des jeunes de 22-29 ans dont les deux parents sont nés en Algérie ; il s'élève à 42 % pour les hommes contre 11 % en moyenne pour les Français de souche. Ce chiffre ne peut être imputé aux seules différences de performances scolaires puisque, par exemple, le taux de chômage des jeunes d'origine algérienne à niveau bac ou plus est double de celui des jeunes Français⁽¹⁾.

(1) Michèle Tribalat. « Jeunes d'origine étrangère en France », *Futuribles*, décembre 1996.

La montée des discriminations : un péril pour notre politique d'intégration

Comme le rappelait en 1996⁽¹⁾ M. Marceau Long, premier président du Haut Conseil à l'Intégration, « les droits des étrangers qui ont eu accès au territoire national sont fondés sur le principe d'égalité, dans la limite de la souveraineté nationale ». Or ce qui fait la spécificité des discriminations et les définit, c'est qu'il s'agit de comportements méconnaissant ce principe d'égalité qui est un des fondements de notre politique d'intégration. Dans une période dans laquelle la crise de l'emploi affecte les dynamiques d'intégration par le travail, la montée des discriminations n'en est que plus préoccupante.

Notre politique d'intégration repose également sur la perspective fondamentale pour les étrangers d'accéder à la nationalité française avec ses exigences et sa conséquence fondamentale : l'égalité des droits en tous les domaines. La montée des discriminations à l'égard des Français d'origine étrangère pose donc un problème majeur au regard de notre objectif d'intégration. Au-delà, c'est le principe républicain de l'égalité entre les citoyens qui est aussi gravement mis en cause.

Le problème des discriminations appelle donc une prise de conscience et une mobilisation rapide des pouvoirs publics et de l'ensemble des acteurs de la politique de l'intégration.

Conformément à sa mission, le Haut Conseil à l'Intégration s'est attaché à éclairer les choix du Gouvernement et à faire des propositions en vue de mieux garantir l'effectivité du principe d'égalité auquel ont droit chacun en ce qui les concerne les étrangers et les Français d'origine étrangère.

(1) Rapport public du Conseil d'État 1996. La Documentation française.

Introduction

Les discriminations : de quoi parle-t-on ?

Une définition de la discrimination

Si étymologiquement le mot discriminer, c'est-à-dire établir entre des objets ou des individus une séparation et une différenciation, n'a pas de connotation nécessairement négative, le concept de discrimination semble, lui, entaché d'une dimension péjorative. Sans qualification, la discrimination est négative sans le dire. L'introduction, parfois, de l'adjectif « positive » rappelle pourtant que le fait d'être discriminé peut aussi, à l'origine, avoir des conséquences bénéfiques.

En droit, l'interdiction de principe de la discrimination tient au fait que celle-ci conduit à associer un critère de distinction considéré comme illégitime et un traitement plus défavorable fondé sur ce critère.

Le droit international a défini les formes proscrites de la discrimination. Ainsi, la Convention internationale contre la discrimination raciale de 1966 pose le principe de l'interdiction de « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ».

Le droit français avec l'article 225-1 du Code pénal a défini les discriminations qui sont passibles de sanctions pénales. Il s'agit des discriminations fondées sur l'origine, ou l'appartenance (ou non appartenance), vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race, ou une religion qui consistent à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service, entraver l'exercice normal d'une activité économique, refuser d'embaucher, sanctionner ou licencier une personne, subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service ou une offre d'emploi à une condition discriminatoire.

La logique pénale qui est à l'origine de cette définition conduit à faire de l'intention à la base du délit un élément central. Mais, dans la réalité, les discriminations n'ont pas toujours une origine intentionnelle et peuvent résulter aussi de comportements obéissant à des motivations non discriminatoires.

C'est pourquoi le Haut Conseil à l'Intégration s'est appuyé pour ses travaux sur une définition plus large de la notion de discrimination qu'il entend comme **toute action ou attitude qui conduit, à situation de départ identique, à un traitement défavorable de personnes du fait de leur nationalité, origine, couleur de peau ou religion, qu'une intention discriminante soit, ou non, à l'origine de cette situation.**

Une réalité complexe qu'il serait faux et dangereux d'assimiler au seul racisme

En effet, les discriminations rencontrées par les personnes étrangères ou d'origine étrangère correspondent à une diversité d'attitudes et de motivations de la part de ceux qui les créent.

La discrimination ouverte et xénophobe, qui affiche son rejet de l'autre, existe au quotidien comme en témoigne, par exemple, la multiplicité des symboles ou codes utilisés dans des offres d'emploi. Correspondant à un racisme sans dissimulation, ces formes de discrimination sont tout à la fois les plus outrancières mais également celles qui, parce qu'elles sont caractérisées, sont le plus aisément dénoncées et combattues.

Mais il n'est pas rare aussi de voir une attitude discriminatoire fondée sur la prise en compte du racisme réel ou supposé des autres. Par exemple, un employeur qui se défend de tout sentiment raciste ou xénophobe estime pouvoir justifier son refus d'embaucher un étranger au motif que celui-ci pourrait déplaire à la clientèle ou « braquer » les autres salariés.

Font également partie des réalités quotidiennes des discriminations résultant du renversement de discriminations positives ou du détournement de bonnes intentions. Ainsi, au motif d'éviter des ghettos, les organismes de gestion du logement social appliquent aujourd'hui des quotas pour limiter illégalement le nombre de personnes d'origine étrangère, et non plus, comme à l'origine, pour leur garantir l'accès à un logement bon marché.

Une gradation existe donc en matière de discrimination, qui va de l'acte raciste à la discrimination résultant de systèmes de décision collectifs où les intentions et donc les responsabilités individuelles sont

diluées. La recherche britannique récente insiste ainsi sur l'existence d'une discrimination dite indirecte parce qu'elle relève de mécanismes sociaux, et non directement d'une motivation individuelle. Si les résultats d'une procédure sont systématiquement défavorables pour un sous-groupe ethniquement ou nationalement défini par rapport aux résultats moyens de la population, il y a, selon ces chercheurs, présomption de discrimination indirecte.

Des chercheurs français utilisent aussi cette approche pour analyser certaines discriminations telles que celles liées au fonctionnement de l'école. Les motivations des parents recherchant l'émulation ou un environnement plus facile pour leurs enfants conduisent, sans intention xénophobe ou raciste, à une ségrégation de fait. La discrimination est ici le résultat, non la motivation.

Les dangers pour l'intégration du cumul des expériences de discrimination

La diversité des formes et des lieux de discrimination peut conduire à l'accumulation d'expériences pénibles pour les étrangers ou personnes d'origine étrangère. Un tel cumul est particulièrement dangereux parce qu'il peut, d'une part, provoquer des enchaînements générateurs d'exclusion et, d'autre part, être à l'origine d'un sentiment de discrimination inhibant et freinant l'intégration.

Il y a assurément une distance entre le fait discriminatoire et le développement d'un sentiment de discrimination généralisée. Mais la répétition de telles situations peut produire chez les personnes qui en sont victimes une extrême sensibilité à ce qui, des discriminations, devient la discrimination. Par exemple, comme le souligne P. Bataille ⁽¹⁾, face à des motivations fallacieuses de refus d'embauche, « seule l'expérience individuelle, dans la force de sa répétition, devine l'intention raciste, au point que des candidats échaudés et découragés peuvent ne plus faire acte de candidature, devant leur trop probable échec ».

La répétition de situations discriminatoires conduit, en effet, à une vision de la société sous le prisme de la discrimination même quand celle-ci n'est pas caractérisée. Elle entraîne de surcroît une extrême sensibilité à ce qui, dans l'échelle des discriminations, peut sembler de faible portée mais est source de continuelles vexations : être refusé à l'entrée d'une boîte de nuit n'a, certes, pas de conséquences graves pour l'avenir d'un jeune, mais peut être vécu comme une offense, propre à

(1) *Le syndicaliste face à l'espace du racisme*, dans le n° spécial *Le racisme à l'œuvre de Hommes et migrations*, février 1998.

nourrir le sentiment de marginalisation et des attitudes de rejet de la société pouvant prendre des formes violentes.

Selon une enquête de l'INED⁽¹⁾ sur l'appréciation de la discrimination par les personnes étrangères ou d'origine étrangère, les jeunes sont plus nombreux que leurs parents à estimer qu'existent des discriminations, et ce pour l'ensemble des secteurs de la vie sociale : école, HLM, police, justice.... L'explication de cette sensibilité accrue ne peut toutefois pas être imputée simplement à un effet de génération et à une exposition accrue aux pratiques discriminatoires. Une part de l'explication tient à des attentes supérieures des plus jeunes à l'égard de la société française. Ayant passé l'essentiel de leur vie en France, « ils tolèrent plus difficilement qu'on leur applique ce qu'ils considèrent comme des traitements inégaux »⁽²⁾. Cette interprétation est corroborée par le sentiment de discrimination encore supérieur chez les jeunes Français issus de l'immigration qui ressentent durement « la fragilité du rempart de la nationalité contre l'extension des discriminations ».

Les discriminations dont peuvent être victime les étrangers ou les Français d'origine étrangère recouvrent ainsi une réalité complexe et multiforme. Pour l'appréhender, le Haut Conseil a pris le parti de les étudier dans les grands domaines de notre vie sociale (protection sociale, école, vie quotidienne, emploi...). Tel est l'objet des chapitres qui suivent.

(1) Cette enquête s'insérait dans la grande étude de l'INED sur la mobilité géographique et l'insertion sociale en 1992.

(2) P. Simon, *La discrimination : contexte institutionnel et perception par les immigrés*, dans le n° spécial de *Hommes et migrations* déjà cité.

chapitre I

Protection sociale : l'égalité des droits désormais largement assurée

En 1991, dans son premier rapport annuel, le Haut Conseil à l'Intégration avait examiné la situation des étrangers au regard des prestations sociales. Le constat d'un « droit égalitaire qui ne laisse place qu'à des discriminations limitées » se dégageait des observations formulées. Sept ans après cet état des lieux, il convient d'insister sur les progrès accomplis depuis, mais également sur ce qui peut être encore réalisé.

La suppression de toute forme de discrimination fondée sur la nationalité est désormais réalisée

L'égalité de traitement a souffert, jusqu'à une date récente, d'exceptions

Le principe : l'égalité de traitement

Le système de protection sociale français est fondé sur le principe de territorialité, en vertu duquel la résidence sur le territoire national conditionne le droit aux prestations sociales. La France est ainsi respectueuse de la convention n° 118 de l'Organisation internationale du travail relative à l'égalité de traitement entre nationaux et non-nationaux en matière de sécurité sociale qu'elle a ratifiée en 1974. Celle-ci stipule, en effet, en son article 3, que « tout membre pour lequel la présente convention est en vigueur doit accorder sur son territoire aux ressortissants de tout autre membre pour lequel la dite convention est également en vigueur, l'égalité de traitement avec ses propres ressortissants au regard de sa législation, tant en ce qui concerne l'assujettissement que le droit aux prestations, dans toute branche de sécurité sociale pour laquelle il a accepté les obligations de la convention ».

Toute condition liée à la nationalité est ainsi interdite. Des critères liés à la régularité du séjour et à l'ancienneté de la présence de l'étranger sur le territoire national ont cependant été prévus.

Ainsi, l'ensemble des prestations en espèces ou en nature de la sécurité sociale est versé à l'étranger cotisant aux régimes obligatoires de sécurité sociale en matière d'assurance vieillesse, d'assurance invalidité ou pour les accidents du travail. Cette protection est étendue à l'ensemble des ayants-droits du travailleur pour ce qui concerne les prestations familiales (y compris les aides au logement) et les prestations d'assurance maladie-maternité. Au total, l'affiliation à la sécurité sociale n'est soumise à aucune condition de nationalité, l'égalité de traitement prévalant également pour le bénéfice des prestations.

L'aide sociale est elle aussi soumise au principe d'égalité entre Français et étrangers, l'article 124 du Code de la famille et de l'aide sociale disposant que « toute personne résidant en France bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes de l'aide sociale telles qu'elles sont définies par le présent code ». De même, le bénéfice du RMI est ouvert aux nationaux comme aux non-nationaux.

Enfin, en matière de prestations d'aide sociale facultative versées par les collectivités locales ou tout autre organisme public, le principe de non-discrimination prévaut également. Le juge administratif a ainsi censuré les discriminations jugées illégales introduites par certaines collectivités locales. On citera à titre d'exemple l'exclusion du bénéfice de l'allocation de congé parental d'éducation des familles dont aucun parent ne possédait la nationalité française (Conseil d'État, 30 juin 1989, *Ville de Paris et bureau d'aide sociale de Paris c/ Lévy*), l'attribution d'une allocation pour la naissance d'un troisième enfant subordonnée à l'inscription des parents sur la liste électorale (Tribunal administratif de Paris, 1^{er} février 1989, *Commissaire de la République des Hauts-de-Seine c/ Centre communal d'action sociale de Levallois-Perret*) ou bien encore la prime de naissance de 5000 francs attribuée aux seuls parents de nationalité française ou ressortissants d'un pays de l'Union européenne (Tribunal administratif de Marseille, 1998, *Commune de Vitrolles*).

Des discriminations ont cependant subsisté jusqu'à une date récente

Certaines prestations de solidarité, versées sous conditions de ressources et supportées par le budget de l'État, ont jusque très récemment été réservées aux nationaux français ou ouvertes aux étrangers sous condition de réciprocité, c'est-à-dire à condition que des avantages identiques soient consentis aux Français résidant dans le pays concerné, en vertu d'une convention bilatérale conclue avec la France.

Ces restrictions concernaient d'une part les allocations aux personnes âgées et notamment l'allocation aux vieux travailleurs salariés (article L 811-1 du Code de la sécurité sociale), l'allocation aux vieux travailleurs non salariés (article L 812-1), l'allocation aux mères de famille (article L 813-1), l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse, l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité invalidité, le secours viager, et d'autre part l'allocation aux adultes handicapés (AAH, article L 821-1). Si, pour l'allocation du fonds national de

solidarité, la condition de réciprocité était souvent remplie grâce à l'existence de multiples conventions, elle était en revanche très discriminante pour l'allocation aux adultes handicapés, puisque seule la Suède était liée avec la France pour cette prestation.

Le Haut Conseil à l'Intégration avait souligné dès 1991 le caractère discriminatoire de l'application de la condition de nationalité pour des prestations aussi essentielles - il s'agit de minima sociaux - que l'allocation pour adulte handicapé ou l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité.

Le Conseil constitutionnel avait déclaré inconstitutionnelle, par sa décision du 22 janvier 1990, l'exclusion des étrangers du bénéfice de prestations non contributives, y compris en l'absence de réciprocité. La Cour de cassation avait tranché dans le même sens (arrêt *Mazari* du 7 mai 1991) en estimant qu'un ressortissant algérien résidant en France avait bien droit à l'allocation supplémentaire du FNS.

De même, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a écarté la condition de réciprocité. En effet, les accords de coopération et d'association conclus par l'Union européenne avec certains États tiers, notamment avec les pays du Maghreb, la Turquie et les 69 pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), posent le principe de l'égalité de traitement des résidents dans un État membre pour le bénéfice des prestations de protection sociale, y compris les prestations non contributives. La CJCE, estimant que ces conventions étaient d'effet direct, a condamné la France en manquement (arrêt *Krid* du 5 avril 1995) pour avoir maintenu dans le Code de la sécurité sociale cette condition de réciprocité.

En pratique, les caisses d'allocations familiales, qui versent l'allocation aux adultes handicapés, avaient été amenées, en vertu d'une lettre-circulaire de la Caisse nationale d'allocations familiales du 29 juin 1995, à accorder le bénéfice de cette prestation à ceux des étrangers qui, après un premier refus, intentaient une procédure juridictionnelle. Une circulaire de la direction de la sécurité sociale du ministère des affaires sociales indiquait, dans le même esprit, que l'AAH pouvait être octroyée aux « ressortissants d'États ayant passé des accords de coopération avec la Communauté européenne qui se verraient reconnaître des droits à l'AAH à la suite d'actions contentieuses ». Ainsi, une discrimination de fait s'était mise en place sans logique ni justification entre étrangers faisant valoir leur droit, souvent avec l'appui d'associations spécialisées, et ceux qui y renonçaient après un refus fondé sur le Code de la sécurité sociale. Dans le rapport du Conseil d'État sur le principe d'égalité, M. Marceau Long a ainsi pu relever que « des pratiques aussi aléatoires introduisent une discrimination supplémentaire injustifiable ».

L'égalité de traitement désormais atteinte consacre l'interdiction de toute préférence nationale en matière de protection sociale

L'article 42 de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (RESEDA) a mis fin à cette situation. La condition de nationalité est désormais supprimée pour le bénéfice de l'ensemble des prestations non contributives. Le principe d'égalité de traitement entre Français et étrangers résidant régulièrement sur le territoire national en matière de droits aux prestations non contributives est désormais respecté.

Ainsi, on peut aujourd'hui constater qu'aucune discrimination fondée sur la nationalité ne subsiste plus en matière de protection sociale, qu'il s'agisse d'affiliation à un organisme de sécurité sociale ou du bénéfice des prestations de solidarité et d'aide sociale. Ce faisant, la France apparaît aujourd'hui en conformité avec les principes posés par le juge constitutionnel.

Les critères de régularité et d'ancienneté de séjour en matière de protection sociale ne présentent pas de caractère discriminatoire

La régularité et l'ancienneté de la résidence : des critères admis de longue date

Le principe de non-discrimination fondée sur la nationalité ne signifie en aucun cas l'absence de critères pour l'accès à la protection sociale. Ainsi, dès la loi du 22 août 1946, le bénéfice des prestations familiales était réservé aux étrangers en situation régulière. Par ailleurs, le Code de la famille et de l'aide sociale comportait, de longue date, des conditions d'ancienneté de la résidence pour certaines prestations d'aide sociale (3 ans pour l'aide médicale à domicile, 15 ans pour les aides ménagères aux personnes âgées).

En adhérant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté sous l'égide de l'ONU en 1966, la France a d'ailleurs précisé que les clauses touchant au droit au travail ou à la sécurité sociale devaient être interprétées comme ne faisant pas obstacle « à des dispositions réglementant l'accès des étrangers au travail ou fixant des conditions de résidence pour l'attribution de certaines prestations sociales ».

Un équilibre conforté par la loi du 24 août 1993

Depuis la loi du 24 août 1993 relative à l'entrée et au séjour des étrangers, les conditions d'accès à la protection sociale des étrangers sont strictement encadrées par la loi, ce qui lève les incertitudes et vides juridiques antérieurs. En effet, les caisses de sécurité sociale, même en l'absence de dispositions législatives, avaient subordonné l'affiliation ou le bénéfice de certaines prestations à la présentation d'un titre de séjour régulier, à l'instar des dispositions en vigueur au sein de la branche famille.

La loi du 24 août 1993 a précisé les conditions d'accès à la protection sociale, en distinguant l'affiliation aux organismes de sécurité sociale et les conditions de bénéfice de l'aide sociale et plus généralement des prestations dites de solidarité (ou non-contributives). Elle a recherché un équilibre entre, d'une part, l'exigence d'une régularité du séjour pour l'accès aux régimes obligatoires de sécurité sociale et, d'autre part, la reconnaissance d'un droit à certaines prestations d'aide sociale pour les étrangers en situation irrégulière.

L'accès aux organismes de sécurité sociale

En ce qui concerne l'affiliation aux organismes de sécurité sociale, la régularité du séjour, sans condition d'ancienneté, conditionne le bénéfice des prestations sociales servies par les régimes obligatoires. Ces derniers sont désormais soumis à une obligation de vérification de la régularité des titres de séjour présentés au moment de l'affiliation et périodiquement, avec la possibilité de recourir aux fichiers appropriés des services de l'Etat. Cette obligation de séjour régulier ne s'applique toutefois pas à l'étranger en situation irrégulière victime d'un accident du travail ou affecté par une maladie professionnelle. C'est, dans ce cas, l'employeur qui devra rembourser le montant des prestations versées. Par ailleurs, tout étranger mis en détention est affilié à la sécurité sociale.

Le bénéfice de l'aide sociale

Les conditions d'accès à l'aide sociale ont été plus substantiellement modifiées par la loi du 24 août 1993. Le Code de la famille et de l'aide sociale posait antérieurement le principe du bénéfice ouvert à toute personne résidant en France. Le Conseil d'État, dans un avis du 8 janvier 1981, avait interprété de manière large cette condition de résidence en estimant qu'elle était satisfaite dès lors que l'étranger se trouvait effectivement sur le territoire national et y demeurait « dans des conditions qui ne sont pas purement occasionnelles et qui présentent un minimum de stabilité ». A charge pour les instances attributaires de l'aide sociale d'évaluer au cas par cas la réalité de la résidence en France, indépendamment de la régularité du séjour.

Depuis la loi du 24 août 1993, le Code de la famille et de l'aide sociale précise clairement les prestations d'aide sociale auxquelles

les étrangers peuvent prétendre en fonction de leur situation. Ainsi, aucune condition de régularité du séjour n'est exigée pour pouvoir bénéficier des prestations d'aide sociale à l'enfance, ni pour l'admission dans un centre d'hébergement et de réadaptation sociale (pour l'accueil des sans abri ou des personnes en grande détresse sociale). Surtout, l'accès à l'aide médicale à l'hôpital (consultations et prescriptions) n'est pas soumis à une condition de séjour régulier. C'est aussi ce texte qui a consacré dans le droit français la possibilité pour un étranger en situation irrégulière de se faire soigner à l'hôpital, en situation d'urgence et aussi en cas de consultations externes (examens réalisés et prescriptions ordonnées à cette occasion compris).

Le bénéfice de l'aide médicale à domicile est soumis à la détention d'un titre de séjour ou à la justification d'une résidence continue sur le territoire national depuis au moins trois ans. L'accès aux prestations destinées aux personnes âgées et/ou infirmes privées de ressources suffisantes est, lui, conditionné par la justification d'une résidence ininterrompue depuis quinze ans au moins avant l'âge de soixante-dix ans. Les autres prestations d'aide sociale sont accessibles sous réserve de la régularité du séjour.

Au total, le cadre législatif et réglementaire en vigueur actuellement semble globalement adapté. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 août 1993, a défini le principe applicable en la matière : « si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ». Considérant dans ce cadre qu'il est loisible au législateur de déterminer des conditions d'accès aux prestations d'aide sociale, le Haut Conseil à l'Intégration ne décèle aucun caractère discriminatoire dans la fixation de délais de résidence minimum pour bénéficier de ces prestations. De même, l'exigence d'un séjour régulier ne prive pas l'étranger en situation irrégulière de l'accès aux soins (accès à l'hôpital) et assure à ses enfants le bénéfice éventuel de l'aide sociale à l'enfance.

Le Haut Conseil à l'Intégration souhaite toutefois attirer l'attention sur les conditions de mise en oeuvre de la future couverture maladie universelle. Quel que soit le mode de gestion finalement retenu par le Gouvernement, il est essentiel que la réalisation de cette mesure, indispensable pour la généralisation de la couverture maladie et donc l'accès aux soins des plus démunis, ne se traduise pas par une régression des droits aujourd'hui reconnus à certaines catégories d'étrangers, notamment ceux en situation irrégulière.

Les difficultés d'accès aux droits sociaux : une forme diffuse mais limitée de discrimination

Une situation particulière : l'exportabilité des prestations sociales

L'application du principe de territorialité aboutit à ce que, plus souvent que les Français, les étrangers soient exclus du bénéfice de certains droits, même si formellement il n'instaure pas de discrimination fondée sur la nationalité. Il n'appartient pas au Haut Conseil à l'Intégration, dans le cadre de ce rapport consacré aux discriminations à l'encontre des étrangers résidant en France et à leur impact négatif sur l'intégration, d'apprécier les conditions de bénéfice des prestations sociales pour l'étranger retourné dans son pays ou pour la famille à l'étranger du résident étranger en France. Néanmoins, quelques constats peuvent être faits sur cette question :

- les prestations familiales, en particulier, ne sont versées pour les enfants restés au pays que sur la base de conventions passées entre la France et le pays d'origine et selon un barème différent. En outre, elles cessent d'être versées lorsque le travailleur est au chômage ou en pré-retraite ;
- c'est également en vertu du principe de territorialité qu'il était impossible, sauf convention bilatérale, de liquider les retraites depuis l'étranger. La loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile a rendu possible la liquidation des pensions depuis l'étranger. En revanche, il demeure impossible, en l'absence de convention spécifique, d'exporter les rentes d'invalidité et les rentes d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Le suivi médical, en cas de retour au pays, n'est pas pris en charge par la sécurité sociale.

Hormis ces situations particulières touchant à l'exportabilité des prestations sociales, situations qui ne présentent pas à proprement parler de caractère discriminatoire, le principe de l'égalité des droits en matière de prestations sociales est désormais consacré. Et il convient de s'interroger sur les conditions de mise en oeuvre et d'accomplissement de ces droits. Sans aller jusqu'à évoquer l'existence de discriminations de fait telle qu'elles peuvent être abordées par ailleurs dans ce rapport, force est de constater que les difficultés d'accès à certains de ces droits peuvent en altérer la portée.

L'amélioration de l'accès aux droits sociaux : une exigence qui n'est pas spécifique aux étrangers

Les difficultés spécifiques d'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière

La prise en charge médicale des étrangers en situation irrégulière ne souffre théoriquement d'aucune difficulté, par le biais de l'accès gratuit à l'hôpital. Mais, comme on peut l'imaginer aisément, les difficultés sont directement liées au paradoxe d'un dispositif législatif et réglementaire qui, en même temps qu'il reconnaît des droits sociaux pour les étrangers en situation irrégulière, sanctionne l'aide au séjour irrégulier (article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945). Ainsi, la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS) a pu mettre en avant les inquiétudes des responsables de CHRS (Centres d'hébergement et de réadaptation sociale) qui peuvent avoir à connaître quotidiennement de l'irrégularité du séjour d'étrangers qu'ils hébergent. Si aucune poursuite n'a été à ce jour engagée contre des travailleurs sociaux amenés à faire valoir des droits pour des étrangers en situation irrégulière, l'apparente contradiction entre les textes en vigueur est de nature à peser sur la sérénité de leur action.

Du point de vue des étrangers eux-mêmes, les réticences sont grandes. Comme le soulignait l'avis adopté le 12 juin 1996, sur le rapport de Claude Evin, par le Conseil économique et social sur les droits de la personne malade, quelles que soient les dispositions prises pour leur permettre d'accéder au système de soins, les personnes étrangères en situation irrégulière hésitent à entamer des démarches qui peuvent leur faire croire, à tort ou à raison, qu'elles pourraient être soumises à une procédure de reconduite à la frontière ou d'expulsion. L'exemple des femmes ou des malades étrangers relevant de pathologies graves qui hésitent à venir aux consultations des centres de protection maternelle et infantile (PMI) ou à l'hôpital peut être ici mentionné.

Les voies d'amélioration de l'accès aux droits

Dans les hôpitaux, la difficulté tient principalement aux conditions d'ouverture des droits. Il est peu surprenant de constater que la pratique administrative demeure en décalage par rapport à l'état du droit. Les hôpitaux publics qui disposent de consultations « précarité » destinées à faciliter l'accès aux soins des plus démunis et combinant prise en charge médicale et cellule d'ouverture des droits et d'accompagnement social fournissent une réponse partielle aux dysfonctionnements encore souvent rencontrés dans des hôpitaux de plus petite taille.

Le rapport de la commission présidé par Jacques Lebas sur l'accueil des démunis à l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris souligne ainsi que les structures d'accueil, mises en place en application des circulaires du 17 septembre 1993 et du 21 mars 1995 relatives à l'accès aux soins des plus démunis, ont permis à 30 % des malades soignés

de retrouver une protection sociale dès la première consultation, 40 à 60 % des patients récupérant leurs droits en quelques semaines grâce au suivi social. Bien évidemment, ces données comme ces dispositifs ne concernent pas exclusivement des personnes étrangères, même si ces dernières constituent de facto une part significative des publics concernés.

La généralisation de ce type de structures d'accueil, telle qu'elle est envisagée dans le cadre du programme national de prévention et de lutte contre les exclusions présenté le 4 mars 1998, doit permettre de faciliter l'accès aux soins des plus démunis. Dans ce cadre, il est aisé de mesurer l'importance des actions d'information et de formation à destination des agents publics et des travailleurs sociaux amenés à être en contact avec ces populations. Il s'agit là d'une nécessité pour garantir l'accès aux soins de populations en difficulté, peu coutumières des circuits administratifs et souvent réticentes à tout contact avec une administration quelle qu'elle soit.

L'amélioration des procédures est également une nécessité en matière d'affiliation aux organismes de sécurité sociale. Ainsi, le maintien de la continuité des droits au moment du renouvellement de la carte de séjour doit être recherché. Trop souvent, en effet, les retards dans l'instruction de la demande de renouvellement auprès des préfetures aboutissent à une suspension des droits préjudiciable à l'étranger. De manière générale, les délais de carence dans l'ouverture des droits sociaux doivent être limités.

Si les difficultés dans l'accès aux soins et à la protection sociale apparaissent souvent pour les étrangers, elles se confondent très largement avec celles rencontrées par les populations fragiles. Il n'y a semble-t-il pas, en l'espèce, de discrimination spécifique à l'endroit des personnes étrangères. C'est plus ici la complexité du droit de la sécurité sociale et la difficulté à ouvrir des droits dans des situations atypiques ou spécifiques qui posent le problème global de l'accès aux droits des plus démunis. L'accès aux soins n'est d'ailleurs pas vécu par les étrangers eux-mêmes comme un moment de stigmatisation ou de confrontation à des situations de discrimination. L'enquête MGIS⁽¹⁾ a montré que l'hôpital était le « lieu institutionnel » où la perception de la discrimination était la plus faiblement ressentie, tant pour les étrangers que pour les jeunes d'origine immigrée, après la justice et la police, l'école et le bailleur social, la Poste et la banque.

(1) *Mobilité géographique et insertion sociale*, INED avec le concours de l'INSEE, 1992.

Chapitre II

L'école, le modèle républicain menacé

En règle générale, les trajectoires scolaires des jeunes issus de l'immigration ne témoignent pas de discrimination significative

Les travaux conduits sur les parcours scolaires des jeunes issus de l'immigration ont longtemps achoppé sur la faible visibilité statistique de cette population au sein du système d'information scolaire. À l'école, plus encore qu'ailleurs, existe en effet une réticence à recenser spécifiquement les élèves issus de l'immigration. Faute d'outil statistique adéquat, les enfants français d'origine étrangère ne faisaient l'objet d'aucun suivi, alors qu'ils représentent un effectif environ équivalent à celui des enfants étrangers. Un tel suivi permettrait de s'attacher au critère sociologique pertinent : les enfants étrangers mais aussi les enfants immigrés et les enfants nés en France de parents immigrés. Des progrès ont récemment été accomplis sur ce point.

Demeure cependant comme obstacle à la connaissance des parcours des jeunes issus de l'immigration l'opacité déjà signalée par le Haut Conseil en ce qui concerne la carrière universitaire. Il est en effet toujours impossible de distinguer parmi les élèves étrangers ceux qui sont issus de familles immigrées de ceux qui ne viennent en France que pour leurs études.

Les difficultés des élèves issus de l'immigration sont plus révélatrices des insuffisances du système scolaire face aux handicaps socio-économiques et migratoires que de pratiques discriminatoires

Confrontés à un échec scolaire fréquent des enfants étrangers, les services chargés des études du ministère de l'Éducation nationale comme les chercheurs de diverses disciplines (sociologie, sciences de l'éducation, ethnologie...) ont tenté d'affiner leur connaissance des différences de réussite et de parcours scolaires entre élèves étrangers et français et d'expliquer les écarts mis à jour. Au-delà d'un consensus

relativement fort sur le handicap né des conditions socio-économiques des populations étrangères, les théories divergent sur l'existence supplémentaire de handicaps culturels ou de discriminations.

Sans nier certains biais d'orientation, les études globales les plus récentes montrent que les résultats de la grande majorité des enfants issus de l'immigration peuvent s'expliquer sans invoquer de discrimination et que ces élèves bénéficient souvent, contrairement aux préjugés, d'une mobilisation et d'un fort investissement dans l'école.

L'échec scolaire d'une partie des enfants issus de l'immigration tient essentiellement aux conséquences du fait migratoire et à divers handicaps socio-démographiques

L'observation « brute » des parcours scolaires des élèves issus de l'immigration conduit au constat d'écart global fort au détriment de ces élèves par rapport à leurs condisciples d'origine française. Dans un panel conséquent - plus de 18 000 élèves - étudié par la direction de l'Évaluation et de la Prospective ⁽¹⁾ (DEP) du ministère de l'Éducation nationale, près de la moitié ont redoublé à l'école primaire. Pour ceux entrant en classes de 6^e, les différences de performances aux épreuves nationales d'évaluation par rapport aux élèves d'origine française sont significatives : 6 points en mathématiques et près de 9 points en français. Enfin, seul un tiers des collégiens étrangers ou issus de l'immigration ont reçu, quatre ans après leur entrée en 6^e, une proposition d'orientation en second cycle classique au lycée, contre près de la moitié des élèves d'origine française.

Par conséquent, ces élèves sont plus fréquemment victimes d'échec scolaire, demeurent moins longtemps au sein du système éducatif et le quittent plus souvent sans diplôme après avoir été proportionnellement plus nombreux dans les filières les moins valorisées du cursus scolaire.

Ces analyses brutes offrent cependant peu d'informations sur la part de ces difficultés véritablement imputables à l'origine étrangère des élèves et amalgament sans doute des effets - socio-économiques, démographiques, culturels - divers et indépendants. C'est pourquoi le Haut Conseil avait souhaité dans son rapport de 1992 que l'observation des parcours scolaires soit enrichie de critères indicateurs de l'intégration.

Répondant aux vœux exprimés, l'étude récente initiée par la DEP et portant sur un large panel d'enfants entrés en 6^e en 1989 approfondit nettement la réflexion : elle présente le double intérêt d'aller au-delà du seul critère de nationalité pour mieux appréhender cette population d'origine immigrée et d'élargir l'analyse de l'environnement familial des enfants pour mieux cerner les éléments non liés à la nationalité susceptibles d'influencer la scolarité et donc d'éclairer les

(1) Aujourd'hui, direction de la Programmation et du Développement.

résultats scolaires. Elle s'attache notamment, comme le souhaitait le Haut Conseil, à mieux cerner le facteur migratoire.

Ses résultats sont instructifs : l'effet propre de la nationalité ou de l'origine étrangère est marginal. De surcroît, les écarts constatés s'amenuisent au fil de la scolarité : particulièrement sensibles à l'école primaire, ils s'estompent au secondaire. L'expérience personnelle de la migration et les conditions socio-économiques de la famille - catégorie socio-professionnelle du père, diplôme le plus élevé de l'un des parents, travail de la mère - apparaissent en revanche comme des éléments décisifs. La naissance et plus encore la scolarisation partielle à l'étranger contrarient le bon déroulement de la scolarité, notamment primaire. Le poids des inégalités de condition familiale et sociale dans l'explication des écarts de performances et de carrière est également manifeste. Appartenant généralement aux catégories sociales les plus défavorisées, les étrangers pâtissent, comme les familles françaises de même condition, d'un handicap social qui reste fort à l'école française. L'éloignement du système éducatif lié à ce statut social et à la migration a des conséquences importantes. Les performances des enfants sont, enfin, sensibles à la taille de la famille.

**À égalité de conditions, ces élèves réussissent
cependant au moins aussi bien que les élèves
Français d'origine, ce qui témoigne d'une réelle
mobilisation des familles**

L'étude de la DEP conduit, en effet, à la conclusion suivante : à conditions socio-économiques et familiales équivalentes et en l'absence d'expérience de la rupture migratoire - avec notamment une pré-scolarisation similaire à celle des Français d'origine - les enfants issus de l'immigration réussissent au moins aussi bien que leurs condisciples d'origine française. Comme l'écrit l'un des auteurs de l'étude, « par leurs conditions objectives de vie [...], les enfants étrangers ou issus de l'immigration comptent parmi ceux qui encourent les risques les plus grands de difficultés ou d'échec scolaires, mais, au sein même de ces populations défavorisées, ils sont aussi inscrits dans une trajectoire scolaire plus positive que celle des autres élèves »⁽¹⁾.

Alors que la neutralisation des facteurs d'écart conduit, toutes choses égales par ailleurs, à des résultats équivalents en primaire, il semble qu'ensuite les carrières scolaires dans le secondaire soient légèrement meilleures pour les personnes étrangères ou d'origine étrangère. Le critère de nationalité exercerait un effet propre positif sur l'orientation en seconde : à niveau scolaire et à statut social équivalents, les enfants d'origine étrangère parvenus en quatre ans en 3^e seraient plus souvent orientés en second cycle long au lycée.

(1) L-A. Vallet, « Les élèves étrangers ou issus de l'immigration : les résultats du panel français dans une perspective comparative », dans l'ouvrage collectif : *Jeunes issus de l'immigration, de l'école à l'emploi* (CIEMI - L'Harmattan).

Plusieurs explications sont envisageables : il est possible que les processus d'orientation antérieurs aient conduit à une sélectivité accrue pour les enfants d'origine étrangère. Mais il est également montré par différentes études et confirmé par les personnes reçues par le Haut Conseil que cette influence favorable de la nationalité sur le parcours scolaire secondaire tient à une forte mobilisation des familles immigrées à l'égard de l'école. Conscientes des chances de promotion sociale offertes par celle-ci et soucieuses de parer aux prévisibles difficultés d'insertion professionnelle, les familles d'origine immigrée investissent souvent beaucoup dans la réussite scolaire et privilégient les parcours longs dans leurs vœux d'orientation.

Des facteurs plus personnels de mode de vie et de volonté d'émancipation contribueraient, en outre, à une implication encore relativement supérieure pour les filles des familles les plus traditionalistes.

Plusieurs études consacrées aux parcours scolaires exemplaires considèrent que cette mobilisation est l'aboutissement du projet migratoire. La volonté de réussir la migration à travers la réussite scolaire des enfants permet de compenser de réels handicaps socio-économiques. L'examen des parcours migratoires contribue d'ailleurs à relativiser ces handicaps et à expliquer des différences à conditions sociales identiques **en France** : comme le souligne une étude de Z. Zeroulou⁽¹⁾ sur la réussite scolaire de jeunes d'origine algérienne de la région lilloise, la position sociale **dans le pays d'origine** et le caractère plus ou moins volontariste de la migration jouent un rôle déterminant. Les enfants issus de familles urbaines, plus instruites, pour lesquelles la migration est moins contrainte et le regroupement familial plus rapide ont généralement de meilleures carrières scolaires.

Mais les attentes fortes à l'égard de l'école valent pour l'ensemble des élèves issus de l'immigration et ce, parfois, en dépit d'une distance éventuelle et d'une faible présence physique des parents au sein de l'école. Comme l'ont bien mis en valeur les témoignages des intervenants devant le Haut Conseil, la relation avec les parents est essentielle mais le dialogue est traversé d'incompréhensions et d'erreurs d'interprétation. Alors que pour certains parents le bon fonctionnement de l'institution scolaire ne nécessite pas leur intervention, nombre d'enseignants comprennent mal le fait de ne jamais voir ces mêmes parents. Faute de contact, cette incompréhension est susceptible de nourrir des tensions. C'est pourquoi la rencontre entre parents et école doit être favorisée : la médiation d'associations proches des familles est parfois à même d'éviter les malentendus et de faciliter la communication, comme l'a expliqué au Haut Conseil la présidente d'une association turque agissant en milieu scolaire.

Les résultats de l'enquête de la DEP et des analyses en termes de mobilisation relativisent l'échec scolaire des enfants issus de l'immi-

(1) Z. Zeroulou, *La réussite scolaire des enfants d'immigrés, l'apport d'une approche en termes de mobilisation.*

gration, montrent que, dans la majorité des cas, l'appartenance nationale n'est pas en soi une pénalisation au sein de l'éducation nationale et écartent les interprétations les plus extrêmes en termes de discrimination. Ils n'excluent pas totalement néanmoins des phénomènes discriminatoires plus circonscrits, particulièrement dans les mécanismes d'orientation.

Des spécificités d'orientation existent pourtant aux dépens des enfants issus de l'immigration

Si, au sein d'une scolarité normale, les élèves issus de l'immigration n'apparaissent pas pénalisés du fait même de leur origine étrangère, il convient de s'assurer que leurs chances d'accéder à cette scolarité normale sont les mêmes que celles de leurs condisciples. Or, tel n'est pas toujours le cas.

L'étude de la DEP a ainsi constaté des sur-représentations, déjà signalées par le Haut Conseil, dans les sections d'études spécialisées. Ces sections, normalement destinées, au sortir de l'école élémentaire, à des enfants ayant des déficiences intellectuelles légères, n'ont pas, a priori, de raison d'accueillir une part très importante d'enfants issus de l'immigration, quand bien même elles reçoivent une proportion importante d'enfants issus des classes défavorisées. La proportion d'élèves étrangers qui rejoignent cette filière est pourtant double de celle des élèves français. L'analyse fine des différentes variables influençant cette orientation montre que sont particulièrement affectés les enfants ayant effectué une partie de leur scolarité à l'étranger et présentant selon toute vraisemblance des retards dans la maîtrise du français. A performances égales, les enfants d'origine française ne sont pas adressés à ce type de structures. Bien que la proportion moyenne d'élèves étrangers scolarisés dans ces structures ait un peu reculé depuis les dernières observations du Haut Conseil sur ce point, cette situation demeure préoccupante. Elle l'est plus particulièrement dans certaines académies, comme Paris et Créteil, où ce ne sont plus 12, mais 40 et 24,4 % d'enfants étrangers qui fréquentent ces sections⁽¹⁾.

Si elle n'indique pas une discrimination intentionnelle, cette sur-représentation des enfants issus de l'immigration dans cette filière témoigne tout au moins d'une mauvaise gestion des difficultés propres aux primo-arrivants et du choix, critiquable, d'une telle orientation aux dépens de voies plus adaptées, telles que les classes d'initiation ou d'accueil normalement destinées au soutien des jeunes arrivants ne parlant pas la langue française.

D'autres situations contestables ont été dénoncées dans des études plus ponctuelles : selon A. Léger, chercheur au CNRS - qui a étudié, à partir des données de la DEP, les procédures d'orientation en

(1) Données à paraître dans *Repères et références statistiques 1998*, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie. Les proportions indiquées concernent les SEGPA (Sections d'enseignement général et professionnel adaptés). L'appellation SES n'étant plus utilisée.

cycle aménagé de 6^e-5^e ⁽¹⁾ (qui se déroule en trois ans au lieu de deux) -, un enfant, ayant au moins un parent étranger, de niveau jugé bon ou excellent par son instituteur aurait trois fois plus de chances que son homologue né de parents français de se retrouver en cycle aménagé. Or des travaux récents menés à l'Institut de recherche sur l'économie de l'éducation de Dijon⁽²⁾ par M. Duru-Bellat et A. Mingat ont établi que, compte tenu de l'année supplémentaire automatiquement acquise au cours de ce cycle allongé, les chances d'orientation en quatrième générale étaient amoindries : orienter un enfant jugé bon dans cette voie constitue donc une pénalisation qui serait plus fréquente pour les enfants ayant au moins un parent étranger. Dans le même ordre d'observations, C. Barthon⁽³⁾ a, au cours de ses recherches dans l'académie de Versailles, constaté dans deux collèges une légère sous-représentation des bons élèves d'origine étrangère dans les bonnes classes.

Les études fines sur les éventuelles discriminations du système éducatif se heurtent cependant à une difficulté statistique majeure : plus on cherche à rendre strictement comparables les échantillons, plus l'effectif sur lequel porte la comparaison diminue. Ceci vaut pour l'échantillon pourtant large de la DEP lorsque l'on se penche sur des catégories comparables « toutes choses égales par ailleurs » de taille nécessairement plus réduite, et a fortiori sur des études de champ plus étroites. Dès lors, aussi bien pour prouver la discrimination que pour la contester existe une fragilité statistique qui explique que des travaux qualitatifs probants coexistent avec une difficulté à établir des faits quantitativement incontestables. C'est pourquoi dans le domaine de l'éducation comme dans les autres secteurs, l'approfondissement des recherches et la multiplication des études locales restent nécessaires.

L'échec scolaire comme les « abus d'orientation » témoignent de la nécessité d'une prise en charge précoce des jeunes immigrés

Constater que maintes difficultés des enfants issus de l'immigration sont explicables par leur expérience de la migration est moins inquiétant que de parvenir à la conclusion de l'existence de fortes discriminations. Mais la nécessité de réduire l'échec scolaire ainsi généré, comme celle d'empêcher des orientations discriminatoires en SES imposent cependant d'aller au-delà de ce constat.

(1) A. Léger, « Usage des statistiques de la DEP concernant les enfants de migrants », contribution au colloque URMIS : *Réussite scolaire des jeunes issus de l'immigration*.

(2) M. Duru-Bellat et A. Mingat, « La gestion de l'hétérogénéité des publics d'élèves au collège », *Cahiers de l'IREDU*, 1997.

(3) C. Barthon, *Espaces et ségrégations scolaires : l'exemple des enfants d'immigrés dans les collèges de l'académie de Versailles*, thèse de doctorat, janvier 1998, université de Poitiers.

Divers dispositifs visent à pallier au plus vite les difficultés spécifiques, notamment linguistiques, des enfants issus de l'immigration

Plusieurs voies sont envisageables pour réduire le handicap des enfants issus de l'immigration. Bien que le nombre des regroupements familiaux se réduise, l'accueil efficace des primo-arrivants doit rester un objectif pour garantir à tous la scolarisation. Pour ceux arrivés tout petits ou nés en France, un facteur décisif d'intégration scolaire est la pré-scolarisation précoce. Sont également importants les dispositifs de soutien pour la maîtrise du français.

Afin de traiter sans retard le handicap lié à l'ignorance de la langue française des primo-arrivants, des structures d'accueil ont été mises en place. Dans le primaire, il s'agit des classes d'initiation ; dans le secondaire, essentiellement pour la 6^e, ce sont les classes d'accueil, anciennement classes d'adaptation. Pour éviter de transformer ces classes en structures durables de relégation, le principe est celui de l'inscription immédiate et parallèle dans une classe normale et du suivi autant que possible des enseignements de cette classe ordinaire. La présence au sein d'une classe d'accueil est normalement temporaire. Au-delà des classes d'accueil, des actions de soutien avec des modalités diverses ont visé à pallier d'éventuelles difficultés persistantes dans la maîtrise du français. Au primaire, les cours de rattrapage intégrés apportent, à côté d'une scolarisation en classe traditionnelle, un enseignement renforcé en français, avec sept ou huit heures supplémentaires.

Pour former les enseignants de ces structures et sensibiliser ceux des classes ordinaires, mais plus largement pour que le système éducatif joue au mieux son rôle de scolarisation des enfants issus de l'immigration, des Centres de formation et d'information sur la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM) ont progressivement été mis en place à partir des années 1970. En 1995, ils étaient 23, pilotés depuis 1990 par les recteurs.

En ce qui concerne la pré-scolarisation, le Haut Conseil a, dans le passé, déjà insisté sur son rôle essentiel pour les enfants issus de l'immigration, en déplorant pourtant leur plus faible taux de pré-scolarisation. Les dernières données de la direction de la Programmation et du Développement laissent penser qu'un léger décalage persiste dans la mesure où la proportion d'enfants étrangers à la maternelle est encore assez significativement inférieure à celle du primaire. La loi d'orientation de 1989 a cependant contribué à réduire les écarts antérieurs : ce texte donnait une priorité aux écoles situées dans un environnement défavorisé pour le développement de l'accueil des enfants dès deux ans. Il apparaissait en effet que pour les enfants des milieux défavorisés comme pour les enfants d'origine étrangère une entrée précoce en maternelle était un facteur clé de réussite par la suite. Le taux de pré-scolarisation à deux ans est de fait aujourd'hui plus élevé dans les ZEP, ce qui constitue un indice positif. Mais une note d'information du ministère de l'Éducation nationale de mai 1998 relève les très importantes disparités géographiques

existantes. Celles-ci sont vraisemblablement amplifiées par la diversité des politiques des municipalités en cette matière.

Les efforts en faveur des jeunes issus de l'immigration doivent toutefois être renforcés et mieux coordonnés

Comme le soulignait l'un des intervenants devant le Haut Conseil, la prise en charge rapide et efficace des primo-arrivants, enfants ou adolescents, pour leur intégration sans délai à l'école et leur maîtrise de la langue française doit être une priorité. Or, ce directeur d'école notait que subsistent des carences au regard de l'obligation de scolarisation, avec des périodes de flottement préjudiciables à l'avenir scolaire de l'enfant, sans même évoquer les refus d'inscription par certains maires, heureusement isolés, ou les difficultés administratives freinant plus ou moins intentionnellement l'inscription de certains enfants⁽¹⁾, notamment ceux dont les parents sont en situation irrégulière. Au-delà d'un éventuel renforcement des capacités des classes d'accueil, il préconisait des formules souples - maître itinérant par exemple - permettant de faire face tant au caractère aléatoire des arrivées qu'à leurs disparités géographiques en termes d'effectifs.

Interrogés dans le cadre de la relance de la politique d'éducation prioritaire⁽²⁾, les enseignants de ZEP estiment bien, pour plus de 40 % d'entre eux, que l'insuffisante maîtrise de la langue est l'une des difficultés majeures rencontrées par leurs élèves. Les « sur-orientations » en SES et SEGPA témoignent de façon plus criante d'insuffisances dans les formules d'accueil puis de soutien en français. De fait, malgré un renforcement continu du nombre des classes d'accueil, des faiblesses demeurent, notamment dans les académies rurales où les flux d'arrivants ne justifient pas toujours la formule « lourde » de la classe spécialisée.

La proportion d'enfants étrangers dans les SEGPA parisiennes pose toutefois également la question des capacités d'accueil dans l'académie de Paris. Pour ne pas conduire à des discriminations dans l'orientation des élèves, « mes-orientés » au seul vu de leurs difficultés linguistiques, mais en dépit de leurs capacités réelles, il est pourtant indispensable que les dispositifs de maîtrise accélérée de la langue, puis d'accompagnement parallèle à une scolarité normale, soient à la hauteur des besoins.

Certaines expériences locales tout à fait convaincantes prouvent qu'une démarche volontariste coordonnée peut conduire à de réels succès tant en matière de scolarisation qu'en ce qui concerne l'insertion des primo-arrivants : une action conduite dans le cadre de l'inspection

(1) Dans son rapport *Paris d'égalité 1997*, le MRAP dénonce des exigences jugées excessives dans les papiers à fournir pour inscrire un enfant et rapporte des situations de non-scolarisation.

(2) Note d'information du ministère de l'Éducation nationale (direction de la Programmation et du Développement) du 16 mai 1998 : *Travailler en ZEP*.

académique de Strasbourg ⁽¹⁾ a permis au bout de cinq ans, à partir de 1988, de scolariser tous les arrivants quel que soit leur âge, de briser la filière de relégation qui conduisait de classe d'initiation primaire en classe d'accueil secondaire et de réduire sensiblement les orientations en éducation spécialisée. Cette initiative souligne toutefois, par contraste, que les classes d'accueil peuvent constituer un circuit fermé contraire à l'objectif d'intégration. Il est regrettable que l'évaluation, plusieurs fois demandée, du rôle d'insertion de ces classes n'ait jamais été menée.

Pour apporter aux responsables régionaux l'expertise en matière d'éducation des jeunes issus de l'immigration et pour que les solutions institutionnelles ou pédagogiques mises en place soient suffisamment diffusées, les CEFISEM pourraient jouer un rôle fondamental. Certains ont su dans le passé initier des opérations tout à fait intéressantes dans l'accueil et l'apprentissage de la langue française. Or plusieurs rapports ont souligné - IGEN 1995 ⁽²⁾ et auparavant rapport Berque - une absence de coordination des CEFISEM qui peut s'avérer préjudiciable. Ces institutions, actuellement pilotées par les recteurs, ne connaissent plus aujourd'hui ni directive ni coordination nationales. Dotés de moyens inégaux et parfois notablement insuffisants au regard des enjeux locaux ⁽³⁾, les CEFISEM sont en outre inégalement intégrés à la « politique » scolaire locale. Dès lors, cette structure qui pourrait jouer un rôle précieux en matière de diffusion des savoir-faire à l'égard des enfants issus de l'immigration apparaît trop souvent comme une institution isolée, et non comme le constituant d'une politique organisée.

Des phénomènes de ségrégation scolaire témoignent cependant de failles dans le modèle républicain

Si les parcours individuels des élèves issus de l'immigration n'ont pas jusqu'à présent révélé de discriminations fortes, les mouvements collectifs qui affectent le système scolaire et conduisent notamment à une ségrégation marquée ne peuvent être neutres pour l'avenir des nouvelles générations.

(1) M. Charpentier, « La cellule d'accueil de l'inspection académique de Strasbourg », *Migrants Formation*, n° 95.

(2) C. Moisan, B. Halff et A. Gokalp, « Les CEFISEM, vingt ans après », *Migrants-Formation*, n° 106, juillet 1995.

(3) L'étude de l'IGEN citait quatre académies dont celle de Versailles.

L'attachement au modèle scolaire républicain demeure très fort mais laisse parfois place à des interprétations contestables des réalités scolaires

Sans être un univers totalement isolé, l'école reste un monde à part qui se veut préservé de certaines influences extérieures. Le principe selon lequel le système scolaire doit être indifférent aux différences entre élèves pour offrir à chacun un droit égal à l'éducation et à la réussite demeure très vivace. L'origine étrangère est généralement présentée comme un facteur neutre, n'incitant ni à la clémence ni naturellement à une rigueur accrue. Certains auteurs notent d'ailleurs qu'il est rare, dans les observations portées par les enseignants sur les dossiers des élèves, de voir une quelconque référence à l'appartenance, à l'exception des cas manifestes d'échec lié à de réelles difficultés de maîtrise de la langue.

Le caractère plutôt préservé du milieu scolaire est bien reconnu par parents et élèves d'origine étrangère. L'investissement des uns et des autres dans la sphère scolaire est révélateur de la confiance maintenue dans un univers que l'on juge mieux protégé que d'autres de la discrimination. Plus susceptible d'offrir sa chance aux jeunes issus de l'immigration, le monde scolaire doit permettre d'acquérir des atouts qui atténueront les obstacles prévisibles ensuite dans le monde du travail.

Il est d'ailleurs intéressant de constater dans différents travaux sur la perception du racisme par les jeunes que l'école et ses enseignants sont rarement dénoncés comme racistes ou discriminants. Dans un article intitulé *Quand le racisme fait sens*⁽¹⁾, J.P. Zirotti, chercheur au CNRS, relate les entretiens qu'il a eu sur ce thème avec des jeunes d'origine maghrébine. Il montre que ces jeunes recourent exceptionnellement à l'accusation de discrimination à l'égard de leurs anciens enseignants, que les relations avec ceux-ci aient été courtoises ou tendues et que leurs performances scolaires aient été satisfaisantes ou non. Que cette attitude manifeste une certaine auto-censure ou qu'elle soit sans arrière-pensée, elle indique que l'hypothèse de xénophobie est rarement mobilisée en ce qui concerne l'univers scolaire.

La vigilance des enseignants et responsables de l'Éducation nationale comme le caractère très circonscrit des attitudes racistes n'interdisent pas cependant ce que des chercheurs de plus en plus nombreux qualifient d'« ethnicisation » des relations scolaires. Défini par V. De Rudder, chercheur au CNRS-URMIS, ce terme renvoie au « processus par lequel l'imputation ou la revendication d'appartenance ethnique devient un des référents déterminants de l'action et dans l'interaction, par opposition à des situations où cette imputation ou cette revendication ne constituent qu'un référent parmi d'autres du rôle et du statut ».

Soit par naturalisation de certaines attitudes - insolence, violence -, soit par réification de certains traits considérés comme culturels, certains décrivent la réalité scolaire comme façonnée par des

(1) *Peuples méditerranéens*, n° 51, 1990.

appartenances dites « ethniques ». Dans un ouvrage consacré aux familles d'origine africaine⁽¹⁾, C. Poiret estime pour sa part que se constitue une vision globalisante, souvent péjorative, de nature à entraver les bonnes relations entre école et élèves ou parents africains. Malgré l'expression plus distanciée et retenue propre aux enseignants, il juge que « au-delà des professions de foi rituellement laïques, proclamant l'égalité de traitement à l'école, pauvres ou riches, noirs ou blancs, les images stéréotypiques qui alimentent les discours recueillis composent majoritairement une vision d'ensemble dévalorisée et dévalorisante des élèves originaires d'Afrique noire et de leurs familles. [...]Leurs discours reflètent des grilles de lecture de leurs publics, qui contribuent à les façonner, à construire les rapports sociaux dans l'école et entre celle-ci et le quartier, qui orientent et justifient les pratiques pédagogiques ». Ce faisant, il ne nie ni la bonne volonté des interlocuteurs qu'il a rencontrés, ni la présence d'exceptions refusant la vertu explicative de la catégorie « Africains ». Mais il souligne, que plus ou moins consciemment, cette catégorisation influe sur les relations avec les élèves et avec les parents, par exemple dans le développement de stéréotypes quant aux capacités cognitives des Africains ou dans l'attitude des enseignantes avec les pères polygames.

D'autres aspects ont été soulignés : J.-P. Payet⁽²⁾ a analysé les commentaires des professeurs au cours des conseils de classe. Selon lui, les appréciations des enseignants diffèrent incontestablement selon l'origine des élèves, et évoquent rarement, en fait, des conditions particulières de scolarisation. Cette enquête conforte des analyses plus anciennes de J.P. Zirotti⁽³⁾ selon lesquelles les commentaires porteraient plus sur les capacités et performances pour les élèves français et plutôt sur le comportement et sur l'attitude par rapport à l'apprentissage pour les élèves d'origine étrangère.

S'attachant à des perceptions éminemment subjectives, de telles approches peuvent paraître systématiser des attitudes individuelles. Elles ont toutefois le mérite de souligner les tensions auxquelles peut être soumis le principe d'égalité.

La montée de phénomènes de ségrégation

Au niveau des établissements,
des concentrations d'élèves d'origine étrangère
qui ne reflètent pas uniquement
l'environnement urbain

Compte tenu de la concentration des étrangers et des personnes d'origine étrangère dans certaines zones géographiques, il n'est pas rare

(1) *Familles africaines en France : ethnicisation, ségrégation et communalisation*, L'Harmattan, 1996.

(2) J.-P. Payet, « L'insolence », *Annales de la recherche urbaine*, n° 27, 1985.

(3) J.P. Zirotti, *La scolarisation des enfants de travailleurs immigrés*, IDERIC, université de Nice, 1980.

de rencontrer des établissements scolarisant des proportions importantes d'élèves étrangers ou d'origine étrangère. La question posée par différents chercheurs est cependant la suivante : cette concentration est-elle le seul reflet de la population des zones concernées, ou l'univers scolaire renforce-t-il les effets de la polarisation géographique ?

Plusieurs travaux ont conclu à l'absence fréquente d'identité entre la structure des publics scolaires et celle des populations environnantes : parfois majoritaires dans un quartier, les populations françaises sont néanmoins minoritaires à l'école locale. Des constats de cette nature ont pu être faits à Gennevilliers⁽¹⁾, dans la banlieue lyonnaise⁽²⁾ ou dans certains quartiers de banlieue proches de la zone de recrutement des établissements parisiens. Dans une thèse récente⁽³⁾, C. Barthon a mené un travail approfondi sur l'académie de Versailles et notamment sur deux communes du nord des Hauts de Seine. Elle relève que plusieurs phénomènes concourent à la sur-représentation des enfants étrangers dans les collèges d'Asnières sur Seine : les stratégies d'évitement des parents qui, lorsqu'ils n'arrivent pas à leur fin dans la sphère publique au moyen de dérogations⁽⁴⁾, sont de plus en plus nombreux à opter pour l'enseignement privé ; les « anomalies de la carte scolaire ». En ce qui concerne ce dernier point, il apparaît en effet que le découpage des zones de recrutement des établissements présente une configuration assez rare, avec un chevauchement des frontières communales, qui tendrait, selon C. Barthon et, avant elle, J.C. François⁽⁵⁾, à préserver une homogénéité sociale de recrutement des établissements. Ces auteurs notent cependant que de tels phénomènes restent isolés.

À l'échelle des classes, le paradoxe d'une discrimination circonscrite pour minimiser la ségrégation amorcée au niveau des établissements

Dans un contexte d'évitement croissant, par certaines familles, d'établissements jugés pénalisants pour une scolarité normale, ces établissements ont eux-mêmes développé des stratégies de rétention de public scolaire moins défavorisé. C'est ce que les sociologues de l'éducation qualifient désormais de « concurrence scolaire ». Pour endiguer la fuite des catégories sociales les plus favorisées, d'origine française le plus souvent, les responsables d'établissement ont mis au point une gamme de

(1) M. Tripier et A. Léger, *Fuir ou construire l'école populaire*, Méridiens-Klincksieck, 1988.

(2) L. Roulleau-Berger, in : *L'école dans la ville : accords et désaccords autour d'un projet politique*, co-écrit avec A. Van Zanten et J.-P. Payet, 1994.

(3) C. Barthon, *Espaces et ségrégations scolaires : l'exemple des enfants d'immigrés dans les collèges de l'académie de Versailles*, thèse de doctorat, janvier 1998, université de Poitiers.

(4) Dont l'auteur note qu'elles sont accordées sans laxisme, dans le strict respect des critères définis.

(5) J.-C. François, *Discontinuités dans la ville : l'espace des collèges de l'agglomération parisienne*, thèse de doctorat de géographie, 1995.

moyens de séduction propres à retenir les meilleurs élèves. Parmi ceux-ci, le jeu classique sur les options et les filières, l'évitement des classes mal connotées (SES, par exemple) mais également la constitution de classes dites de niveau présentant une forte homogénéité sociale voire ethnique.

En effet, malgré la mise en place depuis de longues années du collège unique, une dynamique de différenciation s'est réintroduite dans beaucoup d'établissements ⁽¹⁾ par le biais de la composition des classes. La fabrication de classes à partir du niveau scolaire des élèves, reflété par leur dossier, ou d'un choix parmi des options proposées, tend à accentuer la ségrégation de fait. Du fait de difficultés scolaires supérieures et de la moindre familiarité avec les codes scolaires et les options, porteuses ou non, les catégories sociales défavorisées où les étrangers sont particulièrement présents sont, en effet, peu nombreuses dans les classes valorisées.

Ces classes ont-elles pour seul objectif de préserver des niveaux scolaires homogènes ou relèvent-elles en partie d'une logique de ségrégation ? Certains chercheurs comme J.P. Payet ont l'intuition que de telles intentions sont parfois présentes : dans son enquête de terrain, limitée à deux établissements, celui-ci a constaté que jeunes filles françaises et jeunes garçons maghrébins se rencontraient rarement dans les classes composées dans ces établissements. Phénomène intentionnel ou résultat de disparités objectives de niveau entre la majorité des effectifs des deux catégories ? Les travaux de C. Barthou dans l'académie de Versailles ne permettent pas de confirmer ce double tri, à partir du sexe et de l'origine. Mais, s'ils montrent la très forte prééminence du critère de niveau scolaire dans la composition des classes, ils n'écartent pas totalement, pour l'un ou l'autre collège, l'idée d'une possible prise en compte des origines. Cette hypothèse mérite de faire l'objet d'études globales et approfondies.

Des conséquences encore difficiles à mesurer mais menaçantes pour l'intégration

Parce qu'elle ne se réduit pas à une simple séparation physique, la ségrégation est porteuse de discriminations : elle constitue une mise à distance, et « aboutit à la production de formes spécifiques d'inégalité ou d'exclusion scolaires et sociales »⁽²⁾.

(1) M. Duru-Bellat et A. Mingat, « La gestion de l'hétérogénéité des publics d'élèves au collège », *Cahiers de l'IREDU de Dijon*, 1997.

(2) A. Henriot-Van-Zanten, « Fabrication et effets de la ségrégation scolaire », *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, Paris 1996.

La montée d'un phénomène de ségrégation est susceptible de peser sur les chances de réussite scolaire et d'insertion

Deux questions se posent, en effet :

- la forte concentration d'élèves d'origine étrangère ou d'élèves issus des milieux défavorisés a-t-elle, en soi, des conséquences néfastes sur la scolarité de ces élèves ?
- les établissements ou les classes éventuellement pénalisés par ces conséquences bénéficient-ils de moyens humains et financiers compensatoires, de manière à ce que la ségrégation n'aboutisse pas nécessairement à la discrimination ?

De premiers effets de la concentration apparaissent au niveau des établissements : les géographes montrent que les espaces de ségrégation sont généralement ceux où l'offre scolaire est qualitativement moins variée et moins prestigieuse. Reflet historique d'une demande et d'un contexte, cette offre peut aussi conditionner en retour la demande et contribuer à la reproduction des handicaps sociaux et culturels au sein du territoire concerné.

D'autres effets pervers peuvent découler de l'influence du contexte scolaire sur les pratiques d'orientation ou de redoublement d'un établissement : M. Duru-Bellat et A. Mingat ont mis en lumière une sélectivité accrue des collèges populaires.

En ce qui concerne les conséquences de l'homogénéité des classes, il faut répondre en deux temps : si l'homogénéité des classes et établissements en fonction des origines ne semble pas en soi avoir des effets majeurs, l'homogénéité du niveau scolaire, largement corrélée avec une homogénéité sociale, semble, elle, pénalisante pour des élèves faibles ou moyens.

La question de l'impact de la proportion d'élèves étrangers dans une classe ou dans un établissement est controversée⁽¹⁾ : si une part importante d'élèves étrangers ne semble guère pénaliser les enfants du primaire, elle semble le faire en revanche dans le secondaire. L'étude de la DEP met en lumière un effet négatif, quoique faible, de la proportion d'enfants étrangers ou d'origine étrangère en 6^e sur le passage en deux ans en 4^e de ces mêmes élèves. Mais divers effets se conjuguent ou se contredisent : une influence existerait sur la notation, un peu moins sévère, et sur la sélectivité de l'orientation, un peu moins stricte. On montre cependant que c'est dans les classes où la proportion d'élèves étrangers est la plus forte que la réduction des écarts initiaux de performances serait la plus faible.

Sans être négligeable, la portée d'une proportion élevée d'élèves issus de l'immigration ne semble donc pas majeure. Mais les analyses relatives aux effets d'une forte homogénéité de niveau, qui est

(1) Revue de la littérature sur ce point dans l'étude déjà citée de la DEP de J.P. Caille et L.A. Vallet.

généralement le reflet d'une grande homogénéité sociale, conduisent cependant à la conclusion qu'à moins d'être corrigée par un déploiement accru de moyens, la ségrégation est source de discrimination.

Dans un travail récent déjà cité, deux chercheurs, M. Duru-Bellat et A. Mingat, ont analysé les conséquences, sur la progression et les parcours des élèves, de l'affectation dans les classes de niveau officieuses mais largement répandues dans les établissements français. Prolongeant les conclusions de travaux antérieurs, pour une large partie anglo-saxons, cette étude souligne l'impact négatif des classes de niveau sur les progressions des élèves moyens ou faibles. A la différence des bons éléments, ces élèves tirent en effet un bien meilleur bénéfice d'une scolarisation en milieu hétérogène, qui « dope » en quelque sorte les moins bons élèves. En tolérant une première homogénéisation entre établissements, puis en l'organisant au sein de ceux-ci par la constitution très fréquente de classes de niveau, le système scolaire privilégie donc les bons élèves aux dépens des plus faibles.

Plusieurs explications ont été avancées par les sciences de l'éducation en ce qui concerne cet impact négatif d'une forte homogénéité de niveau sur les élèves faibles et moyens. Interviennent d'abord des éléments psycho-sociaux : alors que la représentation de soi a une importance capitale dans les processus d'apprentissage, l'assignation à un groupe scolaire déprécié - le mauvais collège, la mauvaise classe - affecte l'image de soi et partant les capacités d'apprentissage, par le biais d'un certain relâchement. Joue également ce qui a été appelé « effet pygmalion » : les attentes d'un enseignant à l'égard d'un élève ont une vertu auto-réalisatrice, en ce sens qu'elles influencent bel et bien les acquisitions de cet élève. Si ces attentes sont révisées à la baisse parce qu'une classe est jugée mauvaise, l'influence sur l'élève sera négative. Sans devoir être exagérés, ces phénomènes peuvent être d'autant plus significatifs pour les élèves issus de l'immigration qu'ils sont susceptibles de les affecter à deux niveaux : en tant que membres d'un ensemble - établissement ou classe - déprécié, mais également en tant qu'élèves issus d'un groupe ethnique perçu comme dévalorisé.

Au-delà de ces facteurs psycho-sociaux, les différences qualitatives et quantitatives dans l'instruction offerte aux groupes de niveau inférieur sont généralement présentées comme plus significatives. D'une part, la pédagogie mise en oeuvre dans les bonnes classes offrirait aux élèves plus de chances de s'améliorer que celle offerte aux niveaux faibles. D'autre part, l'introduction pour ceux-ci d'un objectif de maintien de l'ordre, parfois au même rang que les objectifs pédagogiques, pèserait sur les ambitions à l'égard de la classe.

Dès lors qu'il apparaît que les effets en soi d'une ségrégation scolaire sont plutôt négatifs, se pose de façon plus cruciale la question essentielle des moyens mis en oeuvre pour ces ensembles scolaires dépréciés : tente-t-on par un renforcement des moyens de pallier les facteurs négatifs évoqués, ou l'insuffisance des moyens dans ces structures défavorisées les aggrave-t-elle ?

La politique des ZEP a clairement visé au renforcement des moyens dans ces zones de forte présence d'enfants d'origine modeste et étrangère. Le bilan nuancé qui en a été fait a montré la nécessité d'un renforcement, amorcé dans la relance des ZEP et avec la mise en place des réseaux d'éducation prioritaire et des contrats de réussite.⁽¹⁾

Un rapport récent du groupe Vie scolaire de l'IGEN⁽²⁾, alors encore présidé par le doyen B. Toulemonde⁽³⁾, a en effet dénoncé vivement l'aggravation des inégalités au sein du système éducatif, malgré l'existence des ZEP. Constatant une inégalité des dotations en postes comme du nombre et de la qualification des personnes affectées sur ces postes, le rapport concluait « qu'il est probable que le principe "Donner plus à ceux qui en ont le plus besoin" devrait être plus présent dans les politiques nationales et locales de répartition des moyens ».

Aussi, compte tenu des effets propres de la ségrégation et de l'insuffisance des moyens correctifs apportés, il n'est pas douteux que l'homogénéisation croissante des espaces scolaires soit source de conséquences négatives pour les élèves des établissements et classes dépréciés. Par l'impact consécutif sur les parcours scolaires et sur les chances futures d'insertion, de tels phénomènes compromettent les chances d'intégration des élèves issus de l'immigration orientés dans des classes ou des établissements pénalisants.

Les risques de réaction à la montée de phénomènes de ségrégation

Susceptible d'aggraver des difficultés scolaires déjà bien réelles, la ségrégation scolaire présente de surcroît le risque de susciter une culture d'opposition chez des élèves qui se jugent stigmatisés et dévalorisés par leur mise à l'écart. J.P. Payet développe à cet égard l'hypothèse d'une menace d'« ethnicité oppositionnelle »⁽⁴⁾. Renvoyés à leur appartenance par la forte proportion d'élèves d'origine étrangère dans les « mauvaises classes » auxquelles ils appartiennent, les élèves peuvent, en réaction, s'emparer de certains traits réels ou imaginaires, généralement superficiels voire stéréotypiques, de leur origine pour s'opposer et provoquer l'institution scolaire. Par conséquent, « la situation de discrimination objective favorise l'émergence d'une forme de repli, de rejet, une "culture bloquée" qui n'échange plus avec la société globale. La position dans l'organisation scolaire contribue à produire une revendication de différenciation ethnique... ». Peu à peu, se met en place « un

(1) Circulaire du 10 juillet 1998 de la ministre déléguée chargée de l'Enseignement scolaire.

(2) À paraître dans le rapport annuel 1998 de l'Inspection générale de l'Éducation nationale.

(3) Aujourd'hui directeur des enseignements scolaires au ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

(4) Communication au colloque européen *Réussite scolaire et universitaire, égalité des chances et discriminations à l'embauche des jeunes issus de l'immigration* organisé par l'URMIS en mars 1996.

processus institutionnel de construction d'une identité négative » : une relation enseignant-élève à l'occasion difficile dérape progressivement vers une catégorisation négative qui, s'ajoutant à d'éventuelles difficultés pré-existantes, conduit à une marginalisation scolaire et à la déviance. Ce cercle vicieux affecterait particulièrement les jeunes garçons d'origine maghrébine.

Confortée par d'autres chercheurs, cette théorie d'une aggravation de la déviance par les caractéristiques ségrégatives du système scolaire ne peut qu'accroître l'inquiétude quant aux chances d'intégration des élèves issus de l'immigration les moins favorisés et les plus nombreux.

École et discriminations : conclusion et propositions

Malgré une réelle volonté de préserver le principe d'égalité au sein de l'éducation, les conditions de l'orientation des élèves étrangers ou d'origine étrangère mais surtout les processus ségrégatifs en cours attestent d'une fragilisation du modèle scolaire républicain.

Comme d'autres services publics ⁽¹⁾, l'école, confrontée à des spécificités qu'elle n'a pas en théorie à connaître, éprouve des difficultés à y apporter des réponses adaptées. Certains optent pour une reconnaissance culturelle, avec le souci d'éviter la négation des différences mais au risque d'un encouragement aux formes de communautarisation. D'autres, ne sachant comment réagir à l'évitement de leurs établissements, tentent de contenir la différence résultant des origines par une ségrégation croissante. Ces hésitations témoignent d'un « brouillage entre un modèle "ancien", universaliste, et un modèle nouveau qui prône l'adaptation aux différences de contexte et de populations » ⁽²⁾. Si la nécessité de telles adaptations fait en effet aujourd'hui l'unanimité, la nature de ces aménagements ne saurait conduire à la discrimination.

C'est pourquoi il semble souhaitable au Haut Conseil à l'Intégration qu'existe, au sein du ministère de l'Éducation nationale, une structure chargée d'une vision globale des questions d'intégration à l'école. Elle appuierait les différents services gestionnaires du ministère, qui traitent aujourd'hui de ces questions chacun pour leur secteur. Elle pourrait aussi, et surtout, offrir aux acteurs locaux l'appui et les principes d'action nécessaires face à leurs éventuelles hésitations sur la conduite à adopter.

(1) Cf. les analyses de M. Wiewiorka : « La production institutionnelle du racisme », *Hommes et migrations*, n° spécial « Le racisme à l'œuvre ».

(2) J.-P. Payet : *La catégorie ethnique dans l'espace relationnel des collèges de banlieue : entre censure et soulignement*, Colloque européen de l'URMIS, mars 1996.

C'est pourquoi, également, comme le soulignent les observations de l'IGEN rapportées par B. Toulemonde, il importe que les chefs d'établissements des quartiers défavorisés soient appuyés par des moyens leur permettant de renverser l'image dépréciée de leurs établissements et que, face au choix difficile entre homogénéité et hétérogénéité sociale ou en fonction de l'origine, ils soient guidés par des directives nationales.

Comme le souligne le rapport annuel de l'IGEN pour 1995, le choix ne doit pas en fait être dichotomique : « ni la filière de type ségrégatif ou élitiste, ni la classe aux écarts de niveaux ou comportements extrêmes, ne permettent généralement d'atteindre [l'] objectif d'épanouissement des qualités de chacun. [...] Il faut donc écarter ces choix, et s'orienter vers des formes de modulations raisonnables de l'hétérogénéité, déjà mises en place [...] dans de nombreux collèges ». Seules de réelles innovations pédagogiques, parfois déjà expérimentées avec succès, permettent de concilier la satisfaction du souhait légitime d'émulation exprimé par les parents des bons élèves et l'incitation nécessaire aux moins bons éléments.

En amont de l'affirmation de véritables lignes directrices quant à ces choix majeurs, et pour éviter un premier pas dans les difficultés scolaires, la réaffirmation de la priorité accordée à la maîtrise précoce de la langue française doit conduire d'une part à veiller à l'adaptation du dispositif d'accueil des primo-arrivants à l'évolution du nombre des arrivées et d'autre part à développer les formes de soutien linguistique parallèles à une scolarité normale. La pré-scolarisation dès deux ans des enfants issus de l'immigration doit encore être renforcée. Pour maîtriser les problèmes qui ont été soulignés en matière d'orientation, il pourrait être intéressant de susciter une réflexion sur les critères de sélection, et par exemple sur le rôle parfois excessif et immédiat de l'âge : la pénalisation trop systématique du retard nuit particulièrement à des jeunes arrivés en France en cours de scolarité.

Pour aider au développement de ces divers dispositifs et à la mise en place de solutions plus imaginatives que l'homogénéisation des classes, l'institution CEFISEM peut avoir un rôle. Il serait souhaitable qu'une réflexion nationale, reposant sur les acteurs déconcentrés aujourd'hui responsables, définisse l'apport que ces structures pourraient avoir dans une politique en faveur des jeunes issus de l'immigration.

Chapitre III

Prévenir les discriminations au quotidien

Les médias : gare à l'image

Les discriminations dans les médias sont un phénomène difficilement perceptible et quantifiable - le faible nombre des recherches en la matière en est l'illustration -, il est pourtant souvent mis en avant pour expliquer la banalisation de certains préjugés racistes. Une fois de plus, la télévision, puisque c'est d'elle dont il est le plus souvent question, se voit mise en cause, au nom du pouvoir qu'on lui prête. La réalité semble plus contrastée que ne le laissent entendre les jugements parfois définitifs faisant état d'une télévision amplifiant les tendances xénophobes de la société.

En premier lieu, la perception de discriminations dans les médias, et particulièrement dans le média télévisé dont l'impact est le plus important mais que son instantanéité rend le plus vulnérable, ne doit pas se réduire à la dénonciation des débordements ou des dérapages avérés. Certes, ce sont eux qui cristallisent une grande partie des récriminations adressées à la télévision. Soit qu'il s'agisse de racisme perceptible, soit qu'il s'agisse d'amalgames ou de raccourcis flagrants. Dans un cas comme dans l'autre, le Conseil supérieur de l'audiovisuel est amené à prendre position publiquement, en dénonçant tel commentaire sportif (« treize joueurs de couleurs sur les vingt-six inscrits, ça fait beaucoup ») ou telle émission à prétention humoristique qui dérape durant un sketch, ou en rappelant à l'ordre des journalistes responsables de montages d'images tendancieux, voire de manipulations d'images (l'affaire des fausses barbes rajoutées à la palette graphique sur une photo de jeunes de banlieues pour illustrer un reportage sur l'intégrisme islamique à *La Marche du Siècle* sur France 3, par exemple).

Nourri de ces cas de présentations hâtives et stéréotypées, le contentieux semble réel entre les populations des quartiers, particulièrement les jeunes d'origine étrangère, et les médias. Comme le souligne le rédacteur en chef du magazine *Sagacités*, « il y a mille fois plus de projets impliquant des jeunes des quartiers que d'actes de violences dans les quartiers mais ces derniers sont mille fois plus médiatisés ». Mais, parce que l'image dominante véhiculée est souvent celle de la déviance et de la violence, l'existence dans l'espace public passe, pour beaucoup, par la nécessité de se conformer à cette image dominante.

En second lieu, il faut souligner que l'appréhension du rôle de la télévision en la matière doit aussi se faire par défaut : comment ne parle-t-elle pas plus des immigrés ? Une étude réalisée par le CIEMI en 1991 fournit des éléments quantitatifs d'appréciation de la présence et de la représentation de l'immigration et des minorités ethniques à la télévision. Du 16 au 30 octobre, onze enquêteurs ont visionné tous les jours de 17 heures à 24 heures quelques 750 émissions soit 555 heures de programmation. Les objectifs étaient de vérifier dans quelle mesure les personnes étrangères ou d'origine étrangère avaient un accès à la profession journalistique télévisuelle, étaient invitées à participer aux différentes rubriques télévisuelles, étaient source d'information dans les événements de l'actualité nationale et internationale, étaient intégrées dans la mémoire historique française (relations coloniales, rapport avec les pays d'origine de ces populations), étaient intégrées dans les réalités sociales et dans l'actualité sociale et culturelle de la France, étaient représentées dans les émissions télévisées et dans le discours politique télévisé.

Cette étude, bien qu'ancienne, a conclu sur plusieurs constats qui demeurent aujourd'hui pertinents.

Le constat dominant souligne que les étrangers ou personnes d'origine étrangère n'ont qu'un accès très limité à la télévision. Les professionnels issus de l'immigration sont rares (trois noms de journalistes d'origine maghrébine sont apparus en 555 heures de programmation) et les immigrés ne participent que très peu aux différents types d'émission.

Pourtant, l'observation des informations télévisées confirme que les immigrés et les minorités ethniques font partie intégrante de facto de la réalité sociale française. L'image télévisée reflète la présence des étrangers ou des personnes issues de l'immigration dans les mouvements ou phénomènes sociaux qui affectent la société urbaine. Mais cette image est habituellement sans commentaire et sans prise de parole. Cette intégration de fait à l'actualité sociale a pour corollaire négatif certains amalgames d'images. Le traitement médiatique de la crise urbaine ou des « problèmes des quartiers » fournit des exemples nombreux de glissements sémantiques, tout comme les débats autour de la sécurité, de la violence dans les lycées ou du rôle de la police. Le traitement des faits divers est aussi une rubrique qui joue un rôle essentiel dans la diffusion d'une image des immigrés. À la télévision, même sans commentaire ni référence aux origines ethniques des étrangers ou des personnes issues de l'immigration, cet effet de loupe est déterminant. Pour le média radio, la précision apportée de la nationalité, voire de l'origine quand il s'agit d'une personne de nationalité française, a bien évidemment un effet de stigmatisation démultiplié.

Quel que soit le ton adopté, il n'est pas douteux que l'association entre immigration et délinquance est importante à la télévision, suivant en cela la presse écrite. Mais l'excès inverse doit également être relevé : celui d'une victimisation, d'une présentation de l'immigré comme étant une source de complication⁽¹⁾.

(1) Jérôme Bourdon, chargé de recherche à l'Institut national de l'audiovisuel, in *Télévisions d'Europe et immigration*, 1993.

Enfin, le thème de l'intégration, bien que régulièrement abordé dans les commentaires de l'immigration, trouve, en fait, peu d'illustration en termes de reportage. Quand tel est le cas, les discours sont volontiers engagés et se font plus l'écho et la critique des débats de la scène politique que des réalités quotidiennes de l'immigration.

Ces constats sont valides en ce qui concerne les émissions autres que l'information. Les émissions de divertissement (jeux, variétés) n'ont laissé qu'une part très discrète à la présence de l'immigration, à l'exception des programmes musicaux et des clips. Il est vrai que les programmes musicaux, comme les émissions sportives et la publicité, se caractérisent par une plus grande représentation de l'étranger

Sur les 106 fictions visionnées, le panel en a retenu 60 (soit 56,6 %) qui véhiculent le plus souvent une image de l'immigré, très rarement de l'immigration, dont 37 sont des productions américaines (61,6 %) et 19 des productions françaises.

Enfin, la publicité laisse une certaine place à la représentation des cultures étrangères, mais peu évoquent, directement ou indirectement, la présence étrangère en France. Le plus souvent, le langage publicitaire joue sur des clichés pour associer certains produits à des valeurs de tradition et d'identité culturelle. Sur 3 992 spots publicitaires visionnés, 278 (soit 6,6 %) ont été retenus comme portant une image de l'étranger, de l'immigré ou de la personne issue de l'immigration.

Globalement, dans la fiction, les jeux, les variétés, les « sitcom », les magazines d'information, la télévision représente les classes moyennes blanches, consommatrices, où les immigrés sont voués à la délinquance, au misérabilisme ou à l'exotisme, où ils jouent le rôle du fauteur de trouble, de l'assisté et/ou de l'amuseur. Quelles sont les remèdes à de telles images déformantes ? Hormis les codes de déontologie et les cahiers des charges qui sont des outils nécessaires mais assurément pas suffisants, deux niveaux d'intervention sont envisagés, mais très décalés par rapport à la situation qui prévaut actuellement.

Le premier concerne plus spécifiquement le fonctionnement du service public. Un environnement réglementaire qui n'encourage pas la concurrence et la recherche des ressources publicitaires peut, par exemple, être déterminant. Pour traiter avec plus de justice et de justesse les minorités ethniques à la télévision, pour remonter la double pente des préjugés et de la concurrence, il faut, à chaque étape des processus de production et de contrôle (organisation des formations, recrutements, écriture des scénarios, choix des invités), prendre le temps. Dans un système commercial voué à la vitesse, y compris pour les chaînes du service public, le seul énoncé de ces exigences suffit à en mesurer l'impossible traduction dans les faits.

La seconde voie consiste à agir au niveau de l'entreprise. Seule la direction de la chaîne peut mettre en place les systèmes de surveillance et de sanction adéquats. À tout le moins, l'institution d'un médiateur capable d'analyser a posteriori les situations de dérapages ou d'amalgame hâtif et d'en faire état à l'antenne à une heure de grande écoute permettrait d'atténuer, en partie seulement, les effets souvent désastreux d'une première diffusion.

Police-justice : mieux cerner les discriminations pour mieux les combattre

Dans l'étude de l'INED sur la mobilité géographique et l'insertion sociale de 1992, à la question : « selon vous, les personnes nées à l'étranger sont-elles bien ou mal traitées ? » la majorité des personnes interrogées ont conclu à l'existence d'une discrimination concernant la police et la justice. Cette appréciation varie en fonction de la population interrogée.

| | Police | Justice |
|--|-----------------------|------------------------|
| Algériens de 20 à 29 ans | 70 % mal traités | 43 % mal traités |
| Espagnols de 20 à 29 ans | 17,2 % mal traités | 7,9 % mal traités |
| Jeunes dont un parent est né en France | 33 % mal traités | 17 % mal traités |
| Français 20 à 29 ans | traitement égalitaire | traitement égalitaire* |
| Français 20 à 50 ans | 50 % mal traités | 25 % mal traités |

* Ce résultat, qui peut sembler surprenant, s'explique par la circonstance que les jeunes français estiment également souffrir d'une discrimination de la part de ces deux institutions.

Si les personnes auditionnées par le Haut Conseil à l'Intégration ont également conclu à l'existence de telles discriminations et à leur aggravation, en l'absence d'études précises sur ces sujets, le Haut Conseil ne peut que prendre acte de la difficulté qu'a la société française à affronter un tel sujet. Contrairement aux travaux menés notamment dans les pays anglo-saxons, cette question de la discrimination par les autorités judiciaires et de police demeure largement « tabou ».

Le Haut Conseil estime donc qu'il est nécessaire de lever les réticences existant au sein de ces administrations et de se doter d'instrument d'analyse permettant de prendre la mesure de la situation.

Les discriminations dans la police sont sensibles

Au-delà de la dénonciation ou de la négation des discriminations dans la pratique policière, il est nécessaire de se doter des instruments d'analyse permettant de les mesurer et de lever les réticences de l'autorité policière à affronter cette question.

Celle-ci est cependant susceptible de revêtir deux aspects objectifs : une sous-représentation des Français d'origine étrangère au sein de la police et un traitement différencié des étrangers dans l'action au quotidien des policiers, qui passe autant par l'attitude des policiers à leur égard que par le sentiment qu'ils sont plus souvent mis en cause dans des enquêtes policières.

Il n'existe pas d'instrument permettant d'établir l'existence de discriminations

L'analyse de la discrimination dans la pratique policière en France est délicate à mener en l'absence d'études spécifiques. Les indicateurs traditionnels mesurant l'activité de la police ne permettent pas directement de prendre la mesure des discriminations.

Trois indicateurs statistiques rendent compte de l'action de la police : les faits constatés, les faits élucidés et les personnes mises en cause. Ce dernier indicateur retrace les personnes pour lesquelles ont été réunis au cours de l'enquête des indices suffisants pour laisser présumer qu'elles sont auteur d'un crime ou d'un délit. Seule l'étude des personnes mises en cause distingue la part des populations étrangères dans les statistiques établies par la police nationale.

En 1997, sur 797 362 personnes mises en cause, 142 053 étaient étrangères, soit 17,82 %. Ce taux était de 12,5 % en 1974 et s'est accru progressivement.

Mais ces chiffres ne représentent qu'un indicateur grossier. Cette évolution s'explique également par la très forte sur-représentation des étrangers dans deux contentieux qui ont connu une croissance rapide : les infractions à la législation sur les étrangers et les stupéfiants⁽¹⁾. De plus, si l'on fait abstraction des infractions à la législation sur les étrangers, le taux d'extranéité retombe à son niveau de 1975 mais reste à 2,2 (3 si l'on intègre la législation des étrangers). Cet indicateur, qui statistiquement s'avère fruste, ne rend compte que de l'action visible de la police et peut être diversement interprété⁽²⁾.

Les étrangers commettent-ils plus d'infractions ou l'existence de discriminations dans les pratiques policières conduisent-elles à interpellier plus d'étrangers ? Il n'est pas possible aujourd'hui de trancher cette question en l'absence de travaux plus poussés.

Cette carence des travaux en France contraste avec les études menées dans les pays anglo-saxons dès la fin des années 1960. Ainsi la publication du rapport Kerner⁽³⁾ en 1968 a largement favorisé la prise de conscience de la société américaine du racisme institutionnel dont souffraient les minorités raciales. De même le rapport Scarman⁽⁴⁾ rédigé en Angleterre à la suite des émeutes de Brixton a mis en cause l'attitude de la police comme cause majeure du déclenchement des émeutes. A la suite de cette prise de conscience, l'administration policière s'est ouverte à la recherche. L'une de plus pertinentes est celle de l'auteur britannique

(1) Voir *infra*.

(2) Les principaux chiffres cités sont tirés de l'ouvrage de P. Tournier et P. Robert, *Étrangers et délinquance, les chiffres du débat*, Ed. L'Harmattan, 1992.

(3) Kerner Report, Advisory commission on civil disorders 1968.

(4) Lord Scarman, *The Brixton disorders*, Londres : HMSO, 1981.

R. Reiner. Celui-ci distingue cinq formes de discrimination dans la pratique policière qui peuvent parfois se combiner et interagir :

- discrimination catégorielle, fondée sur l'appartenance des individus à un groupe déterminé, indépendamment de la pertinence de ce critère pour la pratique policière ;
- discrimination statistique, fondée sur la croyance en une propension particulière d'un groupe donné à la délinquance : la mise en oeuvre de stéréotypes policiers des délinquants vise en quelque sorte à maximiser la chance de succès ;
- discrimination passive, la police ne fait dans ce cas que répercuter des préjugés dans la société (par exemple, si le racisme conduit spontanément les témoins à décrire un délinquant comme « basané », l'enquête policière sera orientée dans cette direction) ;
- discrimination d'interaction, où le déroulement de l'interaction avec le policier (par exemple le comportement irrespectueux du suspect) aboutit à une décision non justifiée par l'infraction ou la situation ;
- discrimination institutionnalisée, lorsque certaines politiques ou procédures formulées en termes généraux aboutissent, en pratique, à des discriminations, en raison des inégalités sociales structurelles.

Ces travaux ont inspiré les premières études menées en France sur le sujet.

En France, peu d'études ont été conduites spécifiquement sur la police. Les principales études sur le travail de policier, notamment celle de D. Montjardet de 1987⁽¹⁾, montrent l'importance du choix individuel de l'agent dans la pratique policière et soulignent l'existence d'une « culture policière ». M. Wieworka dans *La France raciste*⁽²⁾ consacre également un chapitre au racisme dans la police. La plus complète est celle présentée par R. Lévy en 1995⁽³⁾ à laquelle seront empruntés nombre de références. Une étude menée au début des années 80 dans la région parisienne par R. Lévy⁽⁴⁾ visait à analyser les critères des décisions policières et judiciaires à partir d'une étude des pratiques. L'auteur conclut tout d'abord à l'existence d'une différenciation : plus l'intégration sociale (« la garantie de représentation ») était forte moins le risque de défèrement était élevé et, par conséquent, moins l'intéressé courait le risque d'être jugé en flagrant délit et condamné à une peine de prison ferme.

Cette tendance interférait également avec l'appartenance des individus en cause à l'un des trois groupes identifiés par l'auteur (« type européen », « type africain » et « type maghrébin ») qui ne recourent pas entièrement la nationalité ni même la région d'origine. En effet, à situation égale, du point de vue de l'infraction et de la garantie de représentation, la situation des « Européens » était toujours plus favorable que celle des

(1) D. Montjardet, « Compétence et qualification comme principes d'analyse de l'action policière », *Sociologie du travail*, n° 1, 1987, p. 47-584.

(2) Éditions du Seuil, 1992.

(3) R. Lévy, « De la différenciation à la discrimination : le racisme dans les pratiques policières », *Migration et sociétés*, CIEMI, octobre 1995, p. 35-52).

(4) R. Lévy, « Du suspect au coupable : le travail de police judiciaire », Genève, Paris : *Médecine + Hygiène*, Méridiens Klincksieck, 1987.

« Maghrébins ». L'auteur qualifie cette discrimination de « catégorielle », c'est-à-dire qu'elle exprime vraisemblablement un préjugé lié aux origines. A cette discrimination catégorielle s'ajoute une discrimination « statistique » qui s'appuie sur les chiffres de la délinquance, dont on a vu qu'ils étaient d'un maniement délicat en raison de l'importance de l'infraction à la législation sur les étrangers.

Sans nier l'importance des travaux existants, le Haut Conseil à l'Intégration ne peut que constater l'absence d'études plus complètes qui ne peuvent être menées sans le concours de l'institution policière. Il est donc prématuré de conclure à l'existence ou à l'absence de discriminations dans la pratique policière.

La question des discriminations est traitée indirectement au sein de la police

Cette question commence toutefois à faire l'objet d'une réflexion au sein de l'institution policière. Le thème du racisme ou des discriminations dans la pratique policière ne font pas l'objet d'une réponse en tant que tel de la part de l'institution qui rappelle fermement son attachement au principe d'égalité de traitement. L'article 7 du Code de déontologie policière dispose ainsi que « le fonctionnaire de la police nationale [...] a le respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques ».

Pour autant, cette question fait l'objet de réactions passionnelles tant de la part des policiers que des étrangers. Pour de nombreux policiers, qui estiment souvent être le « dernier rempart » de l'État républicain dans certains lieux, l'accusation de racisme ou de discrimination est vécue comme « une hantise »⁽¹⁾ destinée à paralyser leur action. Du côté des étrangers « la suspicion des jeunes issus de l'immigration constitue un obstacle en forme de cercle vicieux à l'action de la police »⁽²⁾. Dans ces conditions, la construction d'une réponse institutionnelle semble prématurée.

Mais par le biais de l'étude de certains phénomènes de violence urbaine, la question des relations entre la police et les jeunes d'origine étrangères est posée au sein de l'institution. C'est ainsi qu'à la suite des émeutes de Vaux-en-Velin en 1991 a été mis en place au sein de la direction des Renseignements généraux, un observatoire « Villes et banlieues » qui analyse les relations complexes entre police et population des banlieues.

Au-delà de la simple analyse, des initiatives ponctuelles sont menées afin de faire évoluer ces relations en cherchant à favoriser la connaissance mutuelle des divers acteurs par les actions « Ville, vie et

(1) M. Wieviorka, précité.

(2) Par ex : J.-C. Monet, « La police face au devoir d'insertion », *Plein droit*, n° 7, avril 1989, p. 35.

vacances » ou le développement d'une police de proximité s'adaptant aux circonstances locales ⁽¹⁾.

Le Haut Conseil tient également à souligner deux initiatives : la prise en compte de ces questions au stade de la formation des jeunes policiers ⁽²⁾ et l'intégration de jeunes originaires des quartiers sensibles par le biais des emplois jeunes.

Les rapports anglo-saxons préconisent en effet comme remède aux relations détériorées entre police et minorités une embauche accrue de minorités raciales par l'institution. Certes, la principale difficulté dénoncée par le Conseil de l'Europe dans un rapport de 1994 est liée, compte tenu du système du concours, à l'insuffisance du niveau scolaire des candidats potentiels, mais la politique des emplois jeunes ouvre la voie à une nouvelle attitude. Dans le cadre de ce dispositif 20 000 adjoints de sécurité et 15 000 agents locaux de médiation sociale doivent être recrutés. En dépit de certaines réticences, le guide destiné aux membres des commissions de sélection des adjoints de sécurité rappelle que les adjoints de sécurité régis par des textes spécifiques s'inscrivent dans le cadre de la loi du 16 octobre 1997 et insiste sur le fait que le recrutement doit permettre l'insertion professionnelle, au sein de la police, de jeunes issus des quartiers sensibles.

Malgré ces initiatives, et sans nier les difficultés concrètes d'exercice du travail de policier, la prise en compte des discriminations ne peut trouver une véritable réponse sans que soit posée ouvertement la question au sein de l'institution policière. **Le Haut Conseil à l'Intégration préconise que deux indices fassent l'objet d'une observation continue de la part de l'institution policière : le nombre de policiers issus de minorités et le nombre d'étrangers mis en cause. Il importe également que la formation des policiers prenne en compte cette question.**

Justice et discriminations

Le principe d'égalité garantit aux étrangers qui ont eu accès au territoire national la plénitude de l'exercice de leurs droits fondamentaux. Le juge constitutionnel a rappelé à de nombreuses reprises que les étrangers pouvaient bénéficier de toutes les protections individuelles et, notamment, la liberté de conscience, le droit au mariage ou le droit à la vie familiale.

Le principe d'égalité suppose également que les normes juridiques s'appliquent sans distinction à tous ceux qui se trouvent dans une situation semblable. Il en résulte le refus de toute différenciation

(1) Par ex : circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 sur les contrats locaux de sécurité.

(2) Le Centre national d'études et de formation de la police nationale organise des sessions de formations spécifiquement destinées à sensibiliser les policiers aux différences culturelles et à la situation des jeunes immigrés.

culturelle : « Lorsque l'étranger a recours à la justice française, c'est qu'il choisit le droit français et il n'y a pas lieu de le traiter autrement qu'un Français » ⁽¹⁾.

Mais pour que cette égalité soit effective, les étrangers doivent être en mesure de faire valoir leurs droits dans les mêmes conditions que les nationaux.

Bien que difficilement mesurable, le Haut Conseil à l'Intégration a pu observer que le principe d'égalité n'était pas toujours garanti aux étrangers dans les mêmes conditions qu'aux nationaux.

L'accès au droit est vécu comme difficile par les étrangers

L'accès à la justice n'est qu'un élément de l'accès au droit. Il s'agit, pour l'étranger, de porter devant les tribunaux sa requête afin de faire valoir ses droits. « Un étranger, qu'il soit en situation régulière ou irrégulière, a comme tous les administrés la faculté de saisir un juge pour faire valoir ses droits, qu'il s'agisse de libertés ou de droits civils : ainsi peut-il se marier librement conformément aux lois françaises. Mais il faut observer que l'étranger en situation irrégulière hésitera à faire valoir ses droits si c'est au risque d'une reconduite à la frontière ou d'une expulsion » ⁽²⁾.

Traditionnellement les étrangers, même en situation régulière, sont réticents à porter devant la justice leurs conflits dans un souci d'invisibilité au regard de la justice et dans le souci de ne pas compromettre leur droit au séjour. Il en résulte un plus faible recours spontané au droit⁽³⁾. De plus certains retirent d'expériences passées relatives à une demande d'asile ou une naturalisation le sentiment que le système juridique français est d'une complexité insurmontable.

Outre ces réticences, l'accès à la justice n'est pas aisé. Les mécanismes traditionnels d'aide juridique sont difficilement accessibles aux étrangers. Pourtant, la loi du 10 juillet 1991 réorganisant l'aide juridique a conduit à un élargissement des étrangers susceptibles d'en bénéficier : les ressortissants des États membres de la Communauté européenne ; les étrangers résidant habituellement en France et y étant en situation régulière ; exceptionnellement, les étrangers qui, bien que ne satisfaisant pas à l'exigence de résidence habituelle et régulière en France, se trouvent dans une situation qui « paraît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès » ; les étrangers qui comparaissent devant la commission de recours des réfugiés ; les étrangers qui, sans remplir les conditions de résidence habituelle

(1) G. Chrétien-Vernicos dans *Migration et sociétés*, CIEMI, octobre-décembre 1995, p. 95.

(2) M. Long, « L'égalité et les étrangers », *Rapport du Conseil d'État sur le principe d'égalité*, 1996, p. 353.

(3) Par ex. : I. Quiquerez-Finkel, *Imaginaires juridiques africains*, éd. CIEMI / L'Harmattan, 1995.

et régulière en France, sont mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés, parties civiles ou font l'objet d'une des procédures prévues aux articles 18 bis, 22 bis, 24 et 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 concernant le droit au séjour.

Mais, dans les faits, la complexité des procédures d'aide juridictionnelle conduit à rebuter nombre d'étrangers. Ils se tournent donc le plus souvent vers des associations qui, à l'instar du GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés), offrent une information pratique sur les droits et vont à la rencontre de ces populations. L'accès à la justice et plus généralement au droit est donc organisé en dehors des canaux institutionnels.

Le Haut Conseil préconise que le Gouvernement réfléchisse à la mise en place de formules souples visant à faciliter l'accès au droit des étrangers. Celles-ci pourraient prendre la forme, à l'instar de ce qui existe en matière d'emploi, de mécanismes d'aide au parrainage par des juristes bénévoles d'associations oeuvrant en faveur des étrangers.

Certains indicateurs permettent d'appréhender la situation des étrangers au regard de l'institution judiciaire

Peu d'indicateurs permettent d'estimer d'une manière générale la situation des étrangers au regard de la justice. Seules sont disponibles des données relatives à l'application du droit pénal qui identifie la part des étrangers dans la population délinquante sans que des données précises sur le nombre d'« étrangers victimes » soient disponibles.

En droit civil, en effet, aucune donnée précise ne fait apparaître dans les statistiques la part de la population étrangère dans le déclenchement de la poursuite. On dispose uniquement d'études sur des tribunaux, par exemple celle sur la médiation et le traitement spécifique des situations des étrangers menée au tribunal pour enfants de Paris⁽¹⁾. En droit administratif, mis à part le contentieux spécifique au droit des étrangers concernant l'entrée et le séjour, aucune donnée ne fait apparaître le nombre d'affaires dans lesquelles les étrangers sont requérants.

Seuls les indicateurs relatifs au droit pénal distinguent la part des étrangers et permettent de faire apparaître une éventuelle différence de traitement entre étrangers et nationaux. Deux catégories d'indicateurs peuvent être utilisées :

- les indicateurs résultant des statistiques pénitentiaires. En effet, depuis 1983, le système SIPP (statistique informatisée de la population pénale) prend en compte la « nationalité ». S'y ajoute, depuis cette même date, la statistique mensuelle des étrangers écroués pour infraction à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (séjour).

(1) *Une expérience en cours au tribunal pour enfants de Paris dans Migration et sociétés* (CIEMI, octobre 1995, p. 83-89).

- Les indicateurs résultant des statistiques judiciaires. Celles-ci sont plus complètes que les précédentes. A chaque stade de la procédure, la variable « nationalité » est prise en compte. Depuis 1985, la mise en place d'un répertoire de l'instruction permet de mesurer la part des étrangers parmi les personnes mises en examen. S'agissant des condamnations (crime, délit ou contravention de 5^e classe), elles font l'objet d'une inscription au casier judiciaire qui fait l'objet d'un traitement annuel de la part de la division statistique du ministère de la Justice et qui comprend une variable « nationalité ».

Dans son rapport de 1992 ⁽¹⁾, le Haut Conseil à l'Intégration avait retenu comme indicateur le taux de délinquance des étrangers en France. Celui-ci montre clairement une sur-représentation des populations étrangères, qui ne représentent que 6,3 % de la population, dans les condamnations prononcées par les institutions judiciaires :

| Institutions judiciaires | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Cours d'assises | | | | |
| Ensemble des condamnés, | 2 831 | 2 722 | 2 739 | 2 649 |
| dont en % : | | | | |
| - Français | 83,1 | 83,1 | 81,4 | 82,8 |
| - Étrangers | 14,3 | 14,5 | 15,7 | 14,5 |
| - Nationalité non déclarée ou apatrides | 2,6 | 2,4 | 2,9 | 2,7 |
| Tribunaux correctionnels (en milliers) | | | | |
| Ensemble des condamnés, | 390 | 410,1 | 391 | 378,4 |
| dont en % : | | | | |
| - Français | 82,3 | 81,3 | 80,4 | 80,9 |
| - Étrangers | 14,3 | 15,0 | 15,8 | 15,5 |
| - Nationalité non déclarée ou apatrides | 3,4 | 3,7 | 3,8 | 3,6 |
| Tribunaux de police (en milliers) | | | | |
| Ensemble des condamnés pour contravention de 5 ^{ème} classe, | 89,8 | 97,3 | 94,9 | 91,0 |
| dont en % : | | | | |
| - Français | 74,0 | 72,6 | 70,6 | 71,7 |
| - Étrangers | 9,3 | 9,0 | 9,8 | 10,1 |
| - Nationalité non déclarée ou apatrides | 16,7 | 18,4 | 19,6 | 18,2 |

Source : ministère de la Justice in *Les étrangers en France* INSEE 1994

Les étrangers sont donc en moyenne une fois et demi plus condamnés que les Français. Les données les plus spectaculaires concernent l'évolution de la population pénale en milieu fermé : le pourcentage d'étrangers au sein de la population pénale est passée de 14,4 en 1971 à

(1) *La connaissance de l'immigration et de l'intégration*. Documentation française, 1992.

31,2 % en 1993. L'accélération se produit entre 1981 et 1983 quand la crise atteint les populations les plus défavorisées.

La répartition par types d'infractions montre une prédominance de la délinquance des étrangers concentrée dans certains domaines particuliers (vols et recels et stupéfiants). Mais pour avoir des chiffres pertinents, il faut isoler le délit relatif à la législation des étrangers.

| Type d'infraction | Français | Étrangers | Étrangers* |
|---|------------|------------|------------|
| Vols et recel | 30,5 | 31,2 | 38,2 |
| Circulation routière, transports | 27,8 | 12,7 | 15,5 |
| Coups et violences, homicides et blessures involontaires | 9,1 | 7,3 | 8,9 |
| Chèques | 5,4 | 3,2 | 3,9 |
| Infractions diverses | 7,7 | 5,4 | 6,6 |
| Atteintes à la famille, aux mœurs, à la personne | 4,4 | 2,6 | 3,2 |
| Infraction aux stupéfiants, atteintes à la santé publique | 3,8 | 7,5 | 9,2 |
| Escroqueries, abus de confiance | 3,6 | 3,0 | 3,6 |
| Destructions, dégradations | 2,7 | 2,1 | 2,5 |
| Fraudes diverses | 1,7 | 1,2 | 1,4 |
| Faux en écriture publique ou privée | 1,0 | 3,5 | 4,3 |
| Travail et sécurité sociale | 0,8 | 0,5 | 0,6 |
| Travail clandestin | 0,6 | 1,0 | 1,3 |
| Homicides volontaires, coup et violences volontaires, viols | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| Police des étrangers, nomades | 0,2 | 18,3 | 0,0 |
| Vols (crimes), atteintes à la sûreté publique | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Ensemble | 100 | 100 | 100 |

* Statistiques hors infractions à la police des étrangers

Ces divers indicateurs ont fait l'objet d'analyses récentes dont celles de P. Tournier et P. Robert ⁽¹⁾ qui ont mis en évidence leur fragilité. Ainsi l'évolution des indicateurs résultant des statistiques pénitentiaires dépend de variables nombreuses : périodicité des lois d'amnistie ou mise en oeuvre des mesures législatives nouvelles en matière d'entrée et de séjour des étrangers. Ces auteurs ont également mis en évidence le biais de la présentation des taux d'incarcération (flux) et de détention (stock) en pourcentage par rapport à l'ensemble de la population étrangère.

La principale difficulté tient à la détermination de la base : faut-il inclure les clandestins dans « la population étrangère » définie traditionnellement par l'INSEE comme comprenant les étrangers qui vivent de façon habituelle en France (travailleurs et leurs familles,

(1) *Étrangers et délinquance, les chiffres du débat*, L'Harmattan, 1992.

étudiants, stagiaires...) et excluant les touristes et les travailleurs saisonniers ? De surcroît, les données sur la population étrangère sont incomplètes en raison de la médiocre intégration de certains. Enfin, les données du recensement ne tiennent pas compte des variations induites par les étrangers qui bénéficient d'un titre de séjour et sont retournés dans leur pays d'origine. Le même biais est souligné par les auteurs pour les indicateurs résultant des statistiques judiciaires qui ne permettent pas de déterminer un taux de condamnation à l'instar des taux de détention en raison de la difficulté à isoler les infractions sur le séjour des étrangers, de l'absence de statistique sur les DOM et de l'inadéquation des différentes sources.

Une autre question n'est toujours pas tranchée : cette sur-représentation des étrangers s'explique-t-elle par le fait qu'ils commettent davantage d'infractions que les Français et qu'elles sont plus graves ou trouve-t-elle sa source dans les attitudes ou les comportements discriminatoires de la police et de la justice ⁽¹⁾ ?

Mais, pour imparfaites qu'elles soient, ces données montrent que la part d'étrangers délinquants est plus importante que leur poids dans la population totale (6,3 %) et qu'ils bénéficient de manière moins importante que les Français des mesures d'aménagement des peines. Cette situation s'explique moins par une différenciation dans les textes que par l'attitude personnelle des professionnels du droit pour lesquels la question de la régularité du séjour joue un rôle prépondérant dans leur image des étrangers.

Le droit pénal opère un traitement différencié des étrangers

La discrimination ainsi décrite s'explique par deux séries de facteurs : les uns induits par l'application objective de la norme de droit et les autres résultant de son interprétation par les magistrats. En théorie, le droit pénal s'applique aux étrangers dans les mêmes conditions qu'aux Français. Cependant ces règles organisent un traitement différencié des étrangers analysé notamment par Jean Pradel⁽²⁾.

Le facteur d'extranéité apparaît d'abord en droit pénal français avec l'existence d'incriminations relatives à l'application de la législation sur les étrangers. Les articles 5, 6 et 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 punissent les infractions à la législation sur le séjour des étrangers d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 2 000 à 20 000 F. Son article 7 prévoit que des décrets en Conseil d'État peuvent soumettre à autorisation l'exercice par les étrangers de telle ou telle

(1) Une étude sur cette question est actuellement en cours mais n'a pas abouti. Tonry and Hood, « *Race ethnicity and criminal justice, an international perspective* », *European Journal on criminal Policy and Research*, n° 3, 1994, p. 108.

(2) *Les conditions juridiques de l'étrangers, hier et aujourd'hui*, Actes du colloque organisé à Nimègues les 9-11 mai 1988 par les facultés de droit de Poitiers et de Nimègues.

profession. Le manquement à ces dispositions est puni en vertu de l'article R. 26-15 du Code pénal. Parfois les peines d'emprisonnement sont assorties d'une mesure d'éloignement du territoire ou d'extradition qui pose la question de la « double peine », notamment pour les jeunes étrangers qui ont perdu tout lien avec leur pays d'origine. Il existe également des chefs d'inculpation sanctionnant par l'application de l'article 416 du Code pénal les pratiques discriminatoires. De même, le recours en indemnité ouvert à certaines victimes de dommages résultant d'une infraction en cas de défaillance de son auteur n'est ouvert qu'aux étrangers titulaires d'une carte de résident ou établissant qu'ils sont ressortissants d'un pays ayant conclu avec la France un accord de réciprocité (art 706-15 du CPP).

Pendant le déroulement du procès, la protection de l'étranger n'est pas totale. Si le Code de procédure pénal prévoit que l'étranger maîtrisant mal la langue française peut faire appel à un interprète, la jurisprudence a estimé que sa présence n'est pas exigée au cours de l'enquête. D'autre part, la gratuité de ces frais, pourtant prévue par l'article 6-3 de la convention européenne, n'est pas admise en droit français et ils sont mis à la charge de la personne poursuivie si elle est condamnée (art 366-3 et 473-1 du Code de procédure pénale).

Mais, outre ces discriminations légales, l'attitude des magistrats peut induire des discriminations subjectives. Contrairement à la situation analysée dans les relations entre police et étrangers, la discrimination ne s'explique pas par une assimilation entre étranger et délinquant mais par la carence des « garanties de représentations » (situation socio-économique, âge, situation de famille...) de ces populations. Celle-ci détermine le cheminement des personnes mises en cause à chaque étape du traitement pénal de leur affaire.

Ainsi dans une étude de 1995, I. Quiquerez-Finkel ⁽¹⁾ a mis en avant que le critère d'extranéité était la plupart du temps indifférent tant aux magistrats du siège que du parquet. L'étranger est d'abord vu comme un immigré clandestin plus que comme un délinquant : « les affaires d'infraction à la législation des étrangers monopolisent les représentations des magistrats à propos des étrangers ». Devant les tribunaux correctionnels, la plupart des étrangers sont d'ailleurs poursuivis pour des questions de droit au séjour. Or la question de la régularité du séjour détermine les garanties de représentation. Elle est ainsi nulle pour les étrangers en situation irrégulière. Dans le choix qui sera opéré à chaque étape de la procédure, cette carence supposée de garantie de représentation pourra s'ajouter aux autres éléments concourant à la détermination de la conviction des magistrats.

Sur l'engagement des poursuites, les études ne permettent pas de trancher sur l'importance du critère d'extranéité. On pourrait imaginer que le parquet puisse envisager plus facilement le classement sans suite

(1) I. Quiquerez-Finkel, *À chacun son droit ? La tentation de l'ethnisation dans l'application de la loi aux étrangers en France*, Rapport DPM, 1995.

pour un étranger ou qu'il abandonne l'affaire à son homologue du pays de la nationalité de l'étranger par son extradition ou par la transmission des procédures répressives ⁽¹⁾. Cette hypothèse, avancée par Jean Pradel qui la réfute aussitôt, se justifierait par l'ignorance de la loi française de la part de l'étranger. Aucune étude ne permet de confirmer ou d'infirmier ce point.

Au contraire, Pierre Tournier montre la plus grande sévérité des sanctions pénales prononcées à l'égard des étrangers (1/3 de condamnations contre 1/5 pour les Français) et évoque une « surconsommation carcérale » à l'égard des étrangers. La prison ferme est ainsi 2,4 fois plus prononcée à l'encontre des étrangers pour les délits concernant les stupéfiants et 1,8 fois pour les condamnations pour outrage. D'une manière générale on trouve un étranger pour six personnes mises en cause et un pour quatre personnes incarcérées.

| | Ensemble | Liberté | Contrôle judiciaire | Détention provisoire |
|-------------------------------|----------|---------|---------------------|----------------------|
| Français | 100 | 41,1 | 18,8 | 40,1 |
| Étrangers | 100 | 21,8 | 14,3 | 63,9 |
| Tribunal correctionnel | | | | |
| Français | 100 | 37,4 | 20,7 | 41,9 |
| Étrangers | 100 | 19,6 | 14,1 | 66,3 |
| Chambre d'accusation | | | | |
| Français | 100 | 7,2 | 3,3 | 89,5 |
| Étrangers | 100 | 6,1 | 1,6 | 92,3 |
| Non-lieu | | | | |
| Français | 100 | 77,8 | 11,1 | 11,1 |
| Étrangers | 100 | 53,8 | 20,0 | 26,2 |

C'est principalement sur le choix du régime de détention et son déroulement que se révèle une discrimination à l'encontre des étrangers. J. Costa-Lascoux explique ainsi le phénomène décrit dans le tableau ci-dessus : « l'argument fréquemment opposé par les juges à une alternative à la prison est simple : comment individualiser des mesures rééducatives, préférer le maintien ou la mise en liberté sous contrôle judiciaire, prononcer des peines substitutives quand le justiciable ne satisfait à aucun critère du contrat social qui sous-tend la philosophie de ces mesure ? »⁽²⁾. La détention provisoire est ainsi plus facilement

(1) En ce sens, la convention européenne du 15 mai 1972 sur la transmission des procédures répressives : « Lorsqu'une personne est prévenue d'avoir commis une infraction à la loi d'un État contractant, celui-ci peut demander à un autre État contractant d'exercer la poursuite... ».

(2) J. Costa-Lascoux, « La régulation des petits désordres sociaux », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 18, 4^e trimestre 1994, IHESI.

décidée à l'égard d'un étranger qu'un national. Une telle mesure est ordonnée ou maintenue « lorsque cette détention est nécessaire [...] pour garantir le maintien de la personne à la disposition de la justice ou pour préserver l'ordre public du trouble causé par l'infraction » (art 144-1-2° du Code de procédure pénale). Certains arrêts montrent que, parfois, l'élément d'extranéité est déterminant dans ce choix⁽¹⁾. D'autant que le trouble apporté à l'ordre public susceptible de justifier le maintien en détention ne s'entend pas exclusivement de celui causé en France⁽²⁾.

Il faut enfin rappeler la position prise par la Cour de cassation à propos de l'application des mesures d'individualisation que sont le placement à l'extérieur, la semi-liberté et les permissions de sortir. Les détenus étrangers sont, d'une manière générale, soumis aux mêmes conditions de détention que les Français. Toutefois, l'article D. 505 du Code de procédure pénale prévoit que « sous réserve des particularités relatives à la libération conditionnelle, les détenus de nationalité étrangère sont soumis au même régime que les détenus nationaux appartenant à leur catégorie pénale. Des précautions particulières s'imposent néanmoins à leur égard en ce qui concerne l'application éventuelle des mesures visées à la section VII du chapitre II du présent titre ». Devant statuer sur la situation d'un étranger condamné à une peine d'emprisonnement et à une interdiction du territoire français pour trafic de drogue qui avait bénéficié d'une permission de sortie, la Cour de cassation a estimé que ce n'était pas possible : « l'interdiction du territoire prononcée à titre de peine complémentaire [...] implique celle de séjourner en France durant l'exécution de la peine principale ailleurs que dans l'établissement où celle-ci est exécutée »⁽³⁾. Outre cette situation spécifique à un détenu étranger soumis à une « double peine », les étrangers bénéficient de manière moins courante que les Français de ces mesures d'aménagement.

Ces indices montrent un traitement différencié des étrangers qui s'explique principalement par le maintien de règles spécifiques, l'importance que revêt la lutte contre l'immigration clandestine qui pèse sur l'appréciation portée par les magistrats et une préférence pour l'emprisonnement expliquée par l'insuffisance des garanties de représentation de ces populations. Il s'agit d'une discrimination latente. « La justice accompagne une dérive de la société où la discrimination est acceptée »⁽⁴⁾.

Le Haut Conseil à l'Intégration estime cette situation préoccupante et préconise que le débat sur cette question soit ouvert par la Chancellerie, notamment sur la question des garanties de représentations. Il se félicite que le thème de la lutte contre les discriminations et le racisme ait fait récemment l'objet d'une prise de position ferme de la part du ministre de la Justice.

(1) Par ex : Cass Crim 23 mars 1981 Bull Crim n° 294.

(2) Cass Crim 15 octobre 1985 Bull Crim n° 313.

(3) Cass Crim 25 mars 1987 Bull crim n° 143.

(4) N. Maestracci (Audition au HCI 10 juin 1998).

Les pratiques religieuses : des progrès réels à consolider

« La laïcité s'identifie à ce point à la République, dans notre pays, qu'on ne conçoit pas d'intégration à la communauté nationale sans acceptation pleine et entière de ses exigences », écrivait le Haut Conseil à l'Intégration dans son rapport sur *Les conditions juridiques et culturelles de l'intégration*. Exigence pour celui qui souhaite s'intégrer en France, la laïcité doit aussi être respectée par la société dans tous ses aspects.

Comme le souligne Jacqueline Costa-Lascoux⁽¹⁾, « le principe fondamental d'un droit laïc est celui de la non-discrimination dans le respect du pluralisme » : c'est la mise en application concrète du principe d'égalité. La laïcité implique donc, par définition, l'absence de discrimination liée à la religion, c'est-à-dire la neutralité de l'Etat en terme de pratique religieuse qui a pour corollaire l'exclusion d'un traitement différencié, et *a fortiori* préférentiel, des différentes religions représentées sur le territoire national.

L'absence de discrimination légale

L'absence de discrimination en matière religieuse est un principe constitutionnel : l'article 2 de la Constitution de 1958 dispose que la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ».

Ce principe est respecté dans notre droit, puisque la même loi s'applique de façon uniforme à toutes les religions. Les adaptations pour permettre à l'ensemble des religions (et notamment à l'Islam) de bénéficier des avantages spécifiques initialement accordés à certaines d'entre elles ont été réalisées, même si subsiste toujours la situation particulière des trois départements d'Alsace-Moselle. Ainsi, alors que ces dispositions, pour des raisons historiques, n'évoquaient pas à l'origine le cas de l'Islam, les musulmans peuvent désormais demander à bénéficier d'aumôniers dans les écoles, les prisons, les hôpitaux et à l'armée⁽²⁾, même s'il semble que la pratique soit encore en retard sur les textes, notamment en ce qui concerne les établissements scolaires. Ils peuvent aussi obtenir, dans la fonction publique, des autorisations spécifiques d'absence à l'occasion des fêtes religieuses les plus marquantes.

On peut cependant relever que, historiquement, la laïcité « à la française » s'est largement construite en miroir avec le catholicisme, majoritaire à l'époque. Les lois fondatrices du rapport de l'Etat et de la religion, en particulier la loi de 1905, reposent ainsi sur une vision de la

(1) J. Costa-Lascoux, « Les paradoxes de l'Islam en France », *Laïcité : fait et à faire*, supplément au numéro 58 de la revue *Idées en mouvement*, avril 1998.

(2) Voir par exemple, concernant l'école, les décrets des 24 décembre 1881 et 22 avril 1960 et la circulaire du 22 avril 1988.

religion en tant qu'organisation inspirée de la structure spécifique et du fonctionnement centralisé de l'Eglise catholique.

Ces lois ont néanmoins fait preuve dès leur origine de leur capacité d'adaptation : les cultes réformés et juifs ont pu s'y intégrer très rapidement. La pratique a pu être adaptée sans réelles difficultés à des formes religieuses inenvisagées au moment de leur conception. Ainsi, le fait que la loi de 1901 exige l'accord de l'évêque pour accorder la reconnaissance légale à une congrégation religieuse n'a pas été considéré par le Conseil d'État comme faisant obstacle à l'inscription d'une communauté d'une religion autre que la religion catholique dans ce régime, dès lors qu'un homologue à l'évêque pouvait être trouvé dans le cadre religieux correspondant.

Le bouddhisme en particulier s'est rapidement intégré, pour des raisons tant historiques que politiques, dans le cadre juridique français. Dès 1988, un décret a ainsi placé une communauté bouddhiste de Dordogne sous le régime des congrégations prévu par le titre III de la loi de 1901, et on recensait en 1993 environ 160 centres bouddhistes de tradition zen et tibétaine ayant le statut juridique d'associations culturelles.

On peut donc considérer que les difficultés largement soulignées de l'Islam à s'inscrire de façon complète dans le cadre tracé, pour l'essentiel, par les lois de 1901 et 1905 ne sont pas imputables à un caractère inadapté de ces textes mais plutôt aux spécificités de la communauté musulmane de France qui l'ont jusqu'ici empêchée de mettre en place les structures permettant de déterminer une position commune dans la relation avec l'Etat. Les expériences menées ces dernières années, avec l'appui ou l'impulsion du ministère de l'Intérieur, n'ont pas donné à ce jour de résultats probants. **Bien qu'il ne lui appartienne pas de prendre position sur des questions relevant du fonctionnement interne d'une religion, le Haut Conseil est convaincu que la mise en place de telles structures, dans le respect de la diversité des composantes de la communauté musulmane, faciliterait l'amélioration des conditions d'exercice de cette religion.**

L'acceptation sociale de la pluralité des pratiques religieuses reste imparfaite

L'absence de discrimination au plan légal est un préalable fondamental. Elle est cependant insuffisante tant qu'elle ne se traduit pas effectivement dans les pratiques quotidiennes. De par la place qu'il a acquise récemment en France mais aussi de par son image au sein de la population, c'est l'Islam qui est confronté le plus visiblement à des difficultés dans la pratique quotidienne, bien qu'il soit désormais la deuxième religion et que la moitié des musulmans soient de nationalité française.

Le respect du principe d'égalité devant l'exercice des cultes suppose de mettre les personnes résidant sur le territoire national en mesure de pratiquer leur religion comme elles l'entendent tant que cela n'entrave pas la liberté d'autrui, et notamment la liberté de conscience.

Par exemple, la mise en place dans les cantines de plats adaptés à certaines pratiques alimentaires à caractère religieux (le service de poisson les vendredis de carême, par exemple) y répond, car elle permet aux personnes souhaitant respecter ces pratiques de le faire, sans être spécifiquement réservée aux personnes de telle ou telle religion. En revanche, hors impossibilité matérielle, le refus d'un établissement de servir de tels menus pourrait être considéré comme discriminatoire, en ce qu'il s'opposerait sans motif à la pratique effective d'une religion.

Mais le respect de ces règles ne peut aller jusqu'à remettre en cause le principe d'égalité. Ainsi, la mise en place d'heures réservées dans les piscines publiques pour « des jeunes filles se baignant tout habillées, surveillées par des femmes, dans une eau non souillée par des personnes impies », comme cela a été réclamé, doit être refusée, car cette revendication, quand bien même elle serait conforme à des prescriptions religieuses, est contraire à l'égalité entre les usagers des services publics.

La pluralité des pratiques semble mieux acceptée par la société

De grands efforts ont été effectivement consentis par une large partie des acteurs sociaux. Est particulièrement significatif le fait qu'une majorité des lieux de restauration collective, et notamment les cantines scolaires, prennent en compte la nécessité de proposer dans leur menu des alternatives aux plats contenant du porc. De même, beaucoup d'établissements scolaires ont le souci de prendre en compte, dans la mesure de leurs possibilités et dans le respect de leur mission de service public, les fêtes principales des principaux cultes représentés parmi leurs élèves, en évitant par exemple que les contrôles de connaissance aient lieu ces jours là. **Si ce type de « bonnes pratiques » n'est pas encore généralisé, il a fait ces dernières années de larges progrès, que le Haut Conseil ne peut qu'encourager.**

Mieux prise en compte concrètement, la pluralité des pratiques semble aussi mieux acceptée par l'ensemble des composantes de la société. Un certain apaisement des conflits liés au port du foulard islamique à l'école peut en témoigner : après des années de polémiques, un *modus vivendi* a été trouvé, à partir des circulaires du ministre de l'Éducation nationale et de l'avis rendu par le Conseil d'État, qui semble satisfaire de fait l'ensemble des parties et permet de concilier les exigences à caractère religieux et le respect de la laïcité et de l'ordre public.

Des discriminations réelles mais difficiles à observer

Il est particulièrement difficile d'obtenir des données précises sur les discriminations effectivement liées aux pratiques religieuses. Aucune instance, que ce soit dans les communautés religieuses ou au plan de l'administration, ne recense ces problèmes et il n'est pas toujours

évident de démêler ce qui relève effectivement de la discrimination liée à la pratique religieuse des autres cas possibles.

Faute d'observation spécifique, il n'est donc pas possible de dresser un panorama objectif de ce qui est cependant présenté par les acteurs de terrain comme une réalité.

Ainsi, le problème des naturalisations est fréquemment évoqué : des personnes verraient leur naturalisation refusée pour défaut d'assimilation, ce défaut étant constitué par le port de la barbe ou du foulard islamique ou par l'appartenance à des associations à caractère confessionnel. De nombreux cas concrets sont évoqués à l'appui de cette accusation qui, si elle était avérée, constituerait en effet une discrimination liée à la pratique religieuse. Néanmoins, l'étude réalisée par le CEVIPOF⁽¹⁾ pour le compte de la direction de la Population et des Migrations en juin 1995 infirme cette perception : sur 920 demandes étudiées, seules 6 ont été rejetées pour « us et coutumes contraires aux usages de la France », ce qui prend notamment en compte les cas de polygamie.

Sont aussi par exemple fréquemment évoqués des comportements hostiles de fonctionnaires en contact direct avec le public vis-à-vis de femmes musulmanes portant le foulard islamique ou des refus de subvention opposés par certains organismes publics aux associations comportant dans leur objet les mots « musulman » ou « islamique », quand bien même ces subventions correspondraient à des activités culturelles sans caractère religieux, telles que l'alphabétisation ou l'aide aux devoirs.

Ces phénomènes, dont il convient d'apprécier la réalité et l'importance, témoigneraient de la persistance de résistances à l'acceptation sociale de la pluralité des pratiques religieuses sur le territoire national, ce qui ne peut que rendre plus difficile l'intégration des personnes concernées.

L'attitude des médias, notamment audiovisuels, par rapport à l'Islam, l'image qu'ils en donnent est aussi souvent dénoncée par la communauté musulmane comme donnant une représentation violente et belliqueuse de l'Islam, voire comme pratiquant l'amalgame entre conviction religieuse musulmane et terrorisme. Ainsi, un reportage d'une chaîne publique a-t-il pu évoquer récemment « une personne connue des services de police pour ses opinions religieuses ».

Le problème particulier des lieux de culte

L'une des conditions de l'exercice du culte est l'existence d'un lieu pouvant être consacré à cette pratique. Pour des raisons historiques, certaines religions, installées depuis longtemps sur le territoire national disposent d'un nombre important de lieux de culte, par ailleurs particulièrement visibles.

(1) Centre d'étude de la vie politique française.

Les religions dont l'installation ou le développement est plus récent ne bénéficient pas, en revanche, de ces infrastructures. S'il semble que les communautés bouddhistes ont réussi à trouver des solutions qui les satisfont, ce n'est pas le cas des communautés hindouistes et musulmanes. La situation en France de ces deux communautés n'est certes pas comparable, tant au plan démographique (on estime généralement le nombre d'hindouistes autour de 100 000 personnes) qu'historique et symbolique. Néanmoins, le même problème se pose à elles : la grande difficulté à accéder à un nombre satisfaisant de lieux de culte décents.

Le nombre de mosquées et de lieux de prières musulmans a fortement augmenté depuis les années 80, mais il s'agit pour l'essentiel de locaux n'ayant pas été conçus dans ce but et qui ont été aménagés dans la mesure du possible. C'est le cas par exemple de la mosquée de la rue de Tanger dans le dix-neuvième arrondissement de Paris. Les mosquées conçues comme telles ne sont en fait qu'une vingtaine dans toute la France, la mosquée de Paris étant la plus connue. Dans les cas des hindouistes, il n'existe qu'un seul lieu de prière, pouvant accueillir au plus une cinquantaine de personnes, à Paris.

Alors que de nombreux autres pays européens ont trouvé des solutions, ces communautés continuent à manquer de lieux de culte décents en France. Une des causes de cette situation réside probablement dans l'insuffisante organisation de la communauté musulmane. Mais il faut noter aussi que de nombreuses communes ont fait obstacle à l'installation d'un lieu de culte sur leur territoire, pour des raisons qui peuvent aller de l'hostilité affichée (on se souvient ainsi du « référendum populaire » organisé en 1991 sur un projet de mosquée par le maire de la commune concernée) à une lecture erronée des principes de la laïcité.

En effet, la loi favorise la création de lieux de cultes, en permettant notamment la mise à disposition de façon préférentielle de terrains par les communes aux associations culturelles et la garantie des emprunts. Les seules conditions qui peuvent être opposées à un tel projet sont celles du droit commun, c'est-à-dire essentiellement celles qui tiennent aux règles d'urbanisme, et la nécessité d'un autofinancement par la communauté de son lieu de culte. Les exigences qui iraient au-delà de ces conditions (par exemple celles qui tiennent au statut de l'association porteuse) devraient être regardées comme illégales.

Le Haut Conseil considère qu'il revient à l'État de rappeler aux maires de France les règles en matière d'installation de lieux de culte.

Dans le même ordre d'idées, les circulaires prises depuis 1975 pour faciliter la création de carrés musulmans dans les cimetières publics doivent être appliquées au mieux, même si d'incontestables progrès ont été faits. La volonté de certains musulmans résidant en France de se faire enterrer sur le territoire national constitue en effet l'une des plus belles preuves d'intégration, et sa réalisation doit être encouragée autant que possible.

L'État doit s'engager plus fortement dans la lutte pour le respect des pratiques religieuses⁽¹⁾

L'État doit d'abord prendre en compte le fait que la majorité des musulmans résidant en France ont la nationalité française. Il pourrait ainsi favoriser la création d'un lieu de savoir sur l'Islam, qui serait un facteur de meilleure compréhension de cette religion par les autres communautés. **Le Haut Conseil à l'Intégration souhaite aussi que l'Etat adapte le fonctionnement de ses services à la pluralité des pratiques religieuses, ce qui passe notamment par une meilleure formation des agents publics, en particulier de ceux qui sont en contact avec les administrés.** L'État doit également, par le biais notamment des préfets, inciter les collectivités locales à mieux respecter cette pluralité, ce qui implique aussi bien un rappel pédagogique du cadre juridique de la laïcité qu'une lutte, par la voie du contrôle de légalité, contre les actes discriminatoires.

(1) Bien que cette partie soit consacrée à l'Islam, les analyses développées ici peuvent aussi s'appliquer à l'Hindouisme.

Chapitre IV

Le logement : renforcer la lutte contre les discriminations

Parmi les droits économiques et sociaux dont l'exercice effectif conditionne l'application du principe d'égalité, le droit au logement est l'un des plus fondamentaux au regard de l'intégration. Sans un logement décent, en effet, il sera impossible à la famille de trouver son équilibre, les enfants ne pourront pas effectuer un parcours scolaire normal et les parents ne trouveront pas d'emploi.

Bien qu'il soit désormais reconnu comme un principe de valeur constitutionnelle, depuis qu'une décision de janvier 1995 du Conseil Constitutionnel a établi que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle », le droit au logement est bien loin d'être effectif pour tous. Largement soumis à condition de ressources, il reste pour beaucoup un droit fondamental théorique sans garantie d'exercice réel. La mesure des discriminations dont sont victimes, en matière de logement, les personnes d'origine étrangère est, en outre, rendue plus difficile par l'ampleur des difficultés rencontrées pour se loger par une fraction importante de jeunes ou de ménages à faibles ressources, toutes origines confondues et par un amalgame complet, dans les politiques publiques depuis 1988, entre « pauvres » et « immigrés ».

Réfléchissant, en octobre 1997, sur « Racisme et pauvreté dans l'habitat » l'UNIOPSS évoquait une apparente contradiction entre l'émphase mise sur l'intégration considérée comme un des enjeux majeurs de la société française et la quasi disparition de la question du logement des immigrés du champ des politiques publiques. Évoquant les difficultés que rencontrent les personnes d'origine étrangère pour accéder au logement social et s'y maintenir, dans un contexte de précarisation accrue, elle se référait à « une intime conviction forgée au contact des populations immigrées, alimentée par des affaires et des indicateurs épars mais peu étayée par des analyses concrètes que seule la reconnaissance par les institutions d'un problème réel (et non son ignorance systématique par peur d'exacerber encore un peu plus les spécificités) permettrait de susciter et de valider ». Sans pouvoir évoquer, dans ce rapport, l'ensemble des problèmes du logement des personnes défavorisées, qui relèvent d'autres instances, le Haut Conseil a estimé nécessaire d'évoquer ce « problème réel » parce que les discriminations qui existent dans le domaine du logement constituent de l'avis de toutes les personnalités auditionnées l'un des obstacles majeurs à l'intégration des personnes immigrées.

Dès son premier rapport de synthèse regroupant sous le titre de *L'intégration à la Française* ses premiers travaux (1990-1992) le Haut Conseil affirmait d'ailleurs que « la politique du logement est un des fondements essentiels d'une politique d'intégration » mais ne s'estimait pas en mesure de faire porter ses analyses sur l'ensemble de la politique du logement. Il préférerait, dans le contexte de 1990, privilégier l'étude d'un problème étroitement circonscrit et relativement bien connu : les foyers accueillant des travailleurs immigrés.

Désireux, au terme des travaux qu'il a conduit depuis avril 1997, de se livrer à une étude plus globale, le Haut Conseil a constaté qu'une analyse rigoureuse du problème dans ses dimensions les plus actuelles se heurte à deux difficultés de méthode :

- les sources statistiques disponibles, relatives au logement, sont relativement anciennes : recensement de la population de 1990, enquête Mobilité géographique et insertion sociale de l'INED avec le concours de l'INSEE en 1992;
- les discriminations observées dépassent très largement le champ d'un repérage conforme aux catégories juridiques existantes : nationaux français, étrangers, immigrés - c'est à dire personnes nées étrangères, à l'étranger, qui se sont installées en France et ont pu au cours de leur vie acquérir la nationalité française - or ces catégories, fondées sur le critère juridique de la nationalité, sont, aujourd'hui, les seules qui puissent être appréhendées par l'appareil statistique.

Au delà de ces difficultés de méthode le Haut Conseil a centré son analyse sur : la réalité des discriminations ; les limites d'une politique de discrimination positive telle qu'elle avait été conçue en 1975 ; les voies d'un rétablissement de l'égalité des chances.

La réalité des discriminations

L'analyse des phénomènes de discrimination qui affectent le logement des immigrés ne doit pas seulement s'effectuer en termes de « flux » mais également en termes de « stocks », en d'autres termes il faut s'intéresser tout autant aux phénomènes « d'assignation à résidence » qui affectent les personnes déjà logées qu'aux difficultés d'accès à un logement décent des autres. En outre, tous les groupes ethniques ne sont pas affectés de la même manière par ces discriminations qu'il s'agisse de l'accès au logement ou du parcours résidentiel.

Le premier facteur discriminant reste le niveau des ressources

Le rapport de la commission n° 6 du Conseil national de l'habitat consacré au logement des personnes défavorisées et publié en

octobre 1995 avait constaté le passage « d'une crise du logement sans logements à une crise du logements avec logements ». Les difficultés rencontrées par les personnes à faibles ressources pour se loger ne tiennent, en effet, plus aujourd'hui à une pénurie quantitative de logements mais plutôt à l'insuffisance d'une offre suffisamment diversifiée de logements à loyers modérés.

Dans son quatrième rapport annuel intitulé *Lever les obstacles au logement des personnes défavorisées*, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées avait analysé ce phénomène. Il constatait la situation de plus en plus précaire des ménages, l'importance déterminante des aides personnelles pour leur permettre d'assumer le loyer et les charges, la nécessité de revaloriser le niveau de ces aides, le niveau de loyer de sortie trop élevé des logements neufs pourtant financés dans la perspective d'être spécialement destinés aux personnes à faible ressources. Il écrivait notamment : « le niveau de loyer de sortie d'une opération destinée aux personnes à faibles ressources et financée en PLATS (Prêt locatif aidé très social) devient de plus en plus élevé dans les zones où le marché foncier est tendu. De fait les loyers sont souvent plus accessibles dans les logements anciens et non rénovés que dans un logement neuf à destination très sociale ».

Cette inadaptation structurelle de l'offre de logements à loyers modérés a des conséquences très importantes sur le logement des personnes immigrées qui ont un revenu moyen inférieur à la moyenne nationale.

Ainsi, alors que le revenu annuel moyen d'une personne seule était estimé par l'enquête INED-INSEE de 1992 à 105 000 Francs, il était, en moyenne, de 98 000 Francs pour une personne originaire de Turquie, de 80 000 Francs pour les natifs du Maghreb et de 64 000 Francs pour les personnes originaires d'Afrique Noire. Le même écart s'observe pour les revenus des familles comme le montre le tableau, ci dessous, établi à partir de la même source.

**Couples avec enfants de moins de 25 ans :
répartition selon la tranche de revenus du ménage en 1991
et le pays d'origine (en %)**

| Pays d'origine | moins de 90 000 F | 90 000 F à moins de 120 000 F | 120 000 F à moins de 160 000 F | 160 000 F ou plus | Ensemble |
|-----------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|------------|
| Espagne | 13 | 19 | 29 | 39 | 100 |
| Portugal | 13 | 22 | 33 | 32 | 100 |
| Algérie | 20 | 32 | 31 | 17 | 100 |
| Maroc | 16 | 34 | 27 | 23 | 100 |
| Afrique Noire | 24 | 28 | 25 | 23 | 100 |
| Turquie | 27 | 39 | 23 | 11 | 100 |
| Asie du Sud Est | 13 | 24 | 30 | 33 | 100 |
| France entière | 9 | 16 | 23 | 52 | 100 |

La population immigrée reste de surcroît particulièrement confrontée au problème du chômage (cf. chapitre V), or le propriétaire privé comme l'office HLM demandera d'abord les trois derniers bulletins de paye avant tout examen d'une quelconque demande.

Le *Portrait social des immigrés en France* publié en 1997 par l'INSEE dans la collection « Contours et Caractères » montre, cependant, que, selon leur pays d'origine, les immigrés ne sont pas tous également exposés au chômage. Les taux les moins élevés s'observent chez les personnes originaires du Portugal et des autres pays de l'Union européenne ; ils sont inférieurs à la moyenne nationale. A l'opposé le chômage touche très fortement les sujets originaires de Turquie, des pays du Maghreb et d'Afrique Noire.

Or il se trouve que ce sont ces mêmes populations, fortement atteintes par le chômage et la précarité des ressources, qui rencontrent les plus grandes difficultés à accéder à un logement décent ou à effectuer un parcours résidentiel leur permettant d'améliorer leur confort ou de sortir d'une « assignation à résidence » dans un quartier qui cumule tous les handicaps.

Les loyers des logements les plus récents du parc social sont, en effet, trop élevés pour le niveau de ressources d'une part croissante des familles d'origine étrangère.

L'enquête sur le parc locatif social au 1^{er} janvier 1997 publiée par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement en mai 1998 montre, en effet, que le loyer moyen annuel en francs au m² de surface corrigée d'un appartement dans un immeuble collectif ancien (financement PLR (Programme social de relogement), PSR (Programme à loyer réduit) ou HLM/O (HLM ordinaires)) est en Île-de-France de 30 % inférieur à celui d'un même logement dans une construction plus récente ayant bénéficié d'un financement à destination très sociale (PLA (Prêt locatif aidé) d'Insertion), la différence est de 48 % avec un appartement récent ayant bénéficié d'un financement ordinaire (PLA Caisse des dépôts et crédit foncier de France). Ces mêmes écarts se retrouvent dans toutes les grandes villes où, comme le montre le tableau ci-dessous, vivent la majeure partie des personnes immigrées en raison de la localisation des emplois.

Population immigrée selon la catégorie de commune en 1990
(en %)

| Catégorie de commune | Part des immigrés dans la population | Répartition de la population | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|--------------|
| | | Immigrée | Totale |
| Commune rurale | 2,9 | 10,4 | 26,0 |
| Unité urbaine de moins de 20 000 h | 5,6 | 12,4 | 16,4 |
| Unité urbaine de 20 000 à 99 999 h | 7,2 | 13,0 | 13,2 |
| Unité urbaine de 100 000 à 1 999 999 | 8,2 | 31,0 | 37,9 |
| Agglomération de Paris | 14,9 | 33,2 | 16,4 |
| Ensemble | 7,4 | 100,0 | 100,0 |

Source : INSEE recensement de 1990.

Ils expliquent en eux-mêmes certains des phénomènes observés comme :

- la concentration des populations immigrées dans les immeubles les plus vétustes du parc social des grandes villes où par ailleurs le marché foncier est le plus tendu
- ou la « sur-représentation » dans l'habitat le plus précaire et le parc privé dégradé de ceux qui n'ont même pas les ressources nécessaires pour accéder au parc social.

La question du logement des personnes immigrées est donc très étroitement liée à celle du logement des personnes défavorisées et beaucoup d'immigrés entrent bien dans la définition des personnes défavorisées de la loi n° 90449 du 31 mai 1990 article 1^{er} : « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir ». C'est la constatation qui en 1988 a conduit à une globalisation de l'utilisation de la fraction des fonds provenant de la collecte du 1 % initialement prévue pour être utilisée pour le logement des seuls immigrés. *Elle ne peut cependant se confondre totalement avec elle et présente des caractères spécifiques que le Haut Conseil estime utile de rappeler.*

D'autres discriminations plus spécifiques affectent les familles immigrées

Ces discriminations concernent les caractéristiques du logement et sa localisation qu'il s'agisse d'ailleurs de l'accès à un premier logement ou de la possibilité d'en changer. Elles pèsent sur les conditions d'existence des travailleurs isolés ou des familles et sur leur parcours résidentiel. Elles ont des conséquences sur leur santé, leur possibilité d'accéder à un emploi, la scolarité de leurs enfants.

Caractéristiques des logements

Les données du recensement et de l'enquête INED-INSEE de 1992 montrent que la majorité des ménages immigrés sont locataires : c'est le cas de 54 % d'entre eux, 23 % étant logés en HLM.

Les spécificités les plus caractéristiques du logement de ces familles sont :

*** L'importance du logement précaire**

À leur arrivée en France,
35 % des immigrés originaires d'Algérie, du Maroc, d'Afrique noire ;
28 % des immigrés originaires du Portugal et Espagne ;
23 % des immigrés originaires de Turquie et Asie du Sud Est ;
seront logés dans un habitat précaire : chambres en foyers, cités de transit pour les réfugiés d'Asie du Sud Est, chambres de bonne, meublés, habitations de fortune de type « algecos ».

La difficulté du parcours résidentiel ultérieur, différente selon les origines géographiques des immigrés, conduira certains d'entre eux à demeurer pendant de longues années dans ce type d'habitat.

L'enquête de 1992 constate deux modèles distincts de parcours résidentiels. Le premier modèle se caractérise par une stratégie très dynamique d'accession à la propriété, il concerne les personnes originaires d'Espagne, du Portugal, et d'Asie du Sud Est. C'est ainsi qu'au bout des dix premières années de résidence 30 % des immigrés originaires d'Asie du Sud Est sont devenus propriétaires de leur logement et 16 % pour l'Espagne et le Portugal.

Pour le second modèle, l'amélioration de l'habitat repose sur l'obtention d'un logement social. C'est malheureusement la fraction dégradée du parc social qui, trop souvent, accueille un nombre croissant d'immigrés originaires d'Algérie, du Maroc, de Turquie, d'Afrique Noire qui, en raison de leurs ressources, ne disposent que d'opportunités réduites sur le marché privé de l'immobilier.

* L'importance du logement dans des immeubles vétustes ou dégradés

Le tableau suivant, extrait de l'enquête INED-INSEE de 1992, fait apparaître que, si la moyenne nationale des personnes logées en HLM dégradé est de 3 %, cette proportion passe à 17 % pour les familles originaires d'Algérie et du Maroc, 18 % pour les Turcs et 12 % pour celles originaires d'Afrique Noire qui se retrouvent, quant à elles, faute d'avoir pu accéder à un logement social, à plus de 16 % dans le parc privé dégradé (la moyenne nationale des ménages résidant dans le parc privé dégradé est de 2 %).

Statut d'occupation et type d'habitat des immigrés selon le pays d'origine (en%)

| | Algérie | Maroc | Portugal | Asie du Sud Est | Espagne | Turquie | Afrique noire | France entière* |
|------------------------|------------|------------|------------|-----------------|------------|------------|---------------|-----------------|
| Propriétaires | 17 | 13 | 39 | 35 | 56 | 16 | 10 | 56 |
| HLM non dégradé | 29 | 32 | 20 | 24 | 14 | 33 | 23 | 14 |
| Privé non dégradé | 19 | 19 | 21 | 22 | 18 | 21 | 24 | 19 |
| HLM dégradé | 17 | 16 | 4 | 12 | 4 | 18 | 12 | 3 |
| Privé dégradé | 9 | 10 | 8 | 6 | 3 | 12 | 16 | 2 |
| Foyer | 6 | 5 | 0 | 1 | 0 | 0 | 13 | 0 |
| Gratuit | 3 | 5 | 7 | 2 | 6 | 1 | 3 | 6 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total dégradé** | 29 | 29 | 16 | 19 | 10 | 32 | 31 | 7 |
| <i>dont HLM</i> | <i>5,5</i> | <i>5,4</i> | <i>2,9</i> | <i>6,2</i> | <i>4,0</i> | <i>5,5</i> | <i>3,7</i> | <i>3,6</i> |

* Moyenne sur l'ensemble de la population résidant en France.

** Ce total regroupe l'ensemble des personnes logées en habitat dégradé, qu'elles soient propriétaires ou locataires.

Source INED, enquête réalisée avec le concours de l'INSEE, 1992.

La forte proportion de ménages africains logée dans le parc privé insalubre a des conséquences graves en matière de **saturnisme**, dont le docteur Lebas, responsable de la polyclinique de l'Hôpital Saint-Antoine, auditionné par le Haut Conseil, estime que c'est d'abord une maladie des enfants africains.

Le service santé-environnement de la direction régionale des Affaires sanitaires et sociales d'Île-de-France a communiqué au Haut Conseil les éléments statistiques suivant qui confirment la très grande vulnérabilité des enfants africains au saturnisme, puisque 85 % des enfants les plus gravement atteints sont originaires de l'Afrique sub-saharienne.

Résultats du dépistage en fonction de l'origine géographique de la mère

| Origine mère | Classe 1 | Classe 2a | Classe 2b | Classe 3 | Classe 4-5 | Total |
|---|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Afrique du Nord et Méditerranée Orientale | 1 772 24,6% | 497 25% | 196 16,2% | 53 10% | 15 7,7% | 2 533 |
| Afrique sub-saharienne | 2 973 41,2% | 1 163 58,5% | 894 74% | 433 81,7% | 165 84,6% | 5 268 |
| Amériques | 337 4,6% | 67 3,38% | 25 2% | 16 3% | 7 3,6% | 452 |
| Asie | 618 8,5% | 72 3,6% | 34 2,8% | 17 3,2% | 8 4,1% | 749 |
| Europe | 1 104 15,3% | 133 6,7% | 39 3,2% | 4 0,75% | | 1 280 |
| Inconnue | 85 1,18% | 15 0,7% | 6 0,5% | 1 0,19% | | 107 |
| Non renseigné | 236 3,2% | 29 1,4% | 7 0,6% | 4 0,7% | | 276 |
| Pacifique | 85 1,2% | 9 0,4% | 6 0,5% | 2 0,4% | | |
| Total | 7 210 | 1 985 | 1 207 | 530 | 195 | 11 127 |

Les classes de gravité correspondent au taux de plombémie, les taux les plus élevés supérieurs à 450 mg/l correspondent à la classe 4-5. le tableau rend compte des prélèvements effectués sur 11 000 enfants.

* La surpopulation de logements

Bien que les conditions de logement soient extrêmement variables selon le pays d'origine, on peut d'une manière générale constater avec Patrick Simon (*Populations et Sociétés*, juillet 1995) « qu'en écho à la dégradation des immeubles qu'ils occupent les immigrés disposent de logements aux caractéristiques d'habitabilité médiocre ». Cette situation ne provient plus d'un manque de confort sanitaire mais d'une « sur-occupation » des locaux.

Le confort des logements s'est globalement amélioré même si plus de 14 % des ménages venus d'Algérie ou du Maroc ont encore un logement dépourvu soit de baignoire ou de douche, soit de WC intérieur. Le problème majeur cependant n'est plus celui du confort mais celui de l'exiguïté du logement par rapport à la taille de la famille.

L'enquête sur le parc locatif social au 1^{er} janvier 1997 confirme d'ailleurs qu'en Île-de-France 14 % des nouvelles mises en location sont des logements d'une pièce et près de 28 % des logements de deux pièces. Ce type d'offre est tout à fait inadapté à la taille moyenne des ménages immigrés qui atteint des niveaux nettement supérieurs à la moyenne nationale. Celle-ci est de 2,6 personnes tandis que le nombre moyen de personnes est de 4 pour les familles Algériennes, Marocaines et Turques et de 3,5 pour les familles d'Afrique Noire.

Quel que soit le nombre de pièces, on constate que les logements occupés par les ménages immigrés hébergent davantage de personnes.

L'indicateur de qualité de l'habitat construit en croisant la norme de peuplement établie par l'INSEE avec la description sanitaire du logement fait apparaître que pour 11 % de la population française très mal logée, ce sont 45 à 50 % des ménages originaires de Turquie d'Algérie du Maroc et d'Afrique Noire qui souffrent de ce handicap.

Dans les familles ainsi entassées les enfants ne peuvent, en particulier, faire leurs devoirs entre la télévision constamment allumée par le père ou les aînés chômeurs et les allées et venues incessantes ou les pleurs des bébés, ils sont contraints « d'occuper » le plus complètement possible les parties communes de l'immeuble et notamment les cages d'escalier.

Les handicaps qui précèdent, la précarité de l'habitat initial et la difficulté par la suite d'accéder à un logement décent ont, en outre, des conséquences importantes sur le regroupement familial.

En effet, pour une moyenne annuelle d'avis défavorables sur des demandes de regroupement familial relativement stable, de l'ordre de 4 500 à 5 000 par an, plus du quart des refus (27 %) sont prononcés à partir du seul critère du logement, 17 % supplémentaires étant prononcés en fonction de la combinaison des deux critères ressources et logement.

*** La ségrégation spatiale**

Si les familles originaires d'Espagne et du Portugal résident en général dans des îlots où il y a peu d'immigrés, plus de 50 % des ménages turcs et près de 45 % des familles originaires d'Algérie du Maroc et d'Asie du Sud-Est vivent dans des îlots à forte concentration d'immigrés. Les locataires en HLM dégradé connaissent les taux de concentration les plus élevés : près de 80 % des personnes originaires de Turquie et les deux tiers des immigrés du Sud Est asiatique qui habitent des immeubles dégradés du parc HLM résident dans des îlots à concentration maximale. La proportion de personnes d'origine étrangère est

d'ailleurs un des critères majeurs du choix des quartiers relevant des mesures de discrimination positive de la politique de la ville. Celle-ci est en moyenne le double (18 %) du ratio national (9 %). La part de la population étrangère dans le quartier est parfois dix fois plus élevée que celle du reste de la commune. A 81 % il s'agit d'une population étrangère dont le pays d'origine est situé hors de l'Union européenne.

Mais les ratios concernant les quartiers ne sont pas les plus impressionnants : les concentrations les plus anormales se retrouvent dans un îlot ou un immeuble. Ainsi dans le quartier des Chamards à Dreux, par exemple, certains immeubles sont à 95 % « blancs » et d'autres à 95 % « immigrés », des observations analogues peuvent être faites dans les immeubles de nombreuses autres zones urbaines sensibles. Dans certains immeubles du quartier de l'Ousse des Bois à Pau les habitants sont à 85 % Marocains, dans certains îlots de Cergy Pontoise ou de la Croix Petit dans le Val d'Oise les occupants sont à 80 % Africains.

Ces concentrations correspondent parfois au désir des familles elle mêmes qui confrontées à la précarité espèrent plus de sécurité et plus de solidarité d'un quartier où habitent d'autres ménages de même origine, si bien qu'on ne sait s'il faut évoquer un phénomène de ségrégation ou de « gréganisme » communautaire.

Elles n'en sont pas moins un obstacle majeur à l'intégration tant par les phénomènes de « ghettos » qu'elles risquent d'engendrer que par la « non-mixité » et de ce fait la « ségrégation » scolaire qui les accompagnent toujours.

Le parcours résidentiel et la possibilité de sortir d'une « assignation à résidence »

Trop souvent « assignés » à résidence dans l'habitat précaire de leur arrivée en France ou dans le quartier défavorisé où ils ont pu accéder à un logement, les immigrés originaires du Maghreb, de Turquie ou d'Afrique Noire n'ont pas grand espoir de pouvoir améliorer leurs conditions de logement alors qu'ils en ont souvent un vif désir.

Les causes de cette « assignation à résidence » peuvent être la conséquence de discriminations spécifiquement liées à leur origine mais certains obstacles n'ont aucun caractère raciste et sont couramment rencontrés.

Une pénurie de grands logements et des normes strictes d'habitabilité

La taille de la famille, le plus souvent supérieure à la moyenne nationale, l'inadaptation de la dimension des logements proposés et la volonté des bailleurs de respecter des normes définies d'occupation idéale engendrent des absurdités du type suivant : une famille de six personnes logée dans le parc privé dans une chambre de 13 m² se verra refuser l'accès à un logement de 85 m² considéré comme trop petit, elle devra attendre plus d'une année supplémentaire pour qu'un logement de 120 m² lui soit enfin proposé.

Une offre trop restreinte pour des ressources limitées

Si une famille immigrée souhaite changer de logement ou de quartier, la précarité de ses ressources, ne lui permettra, le plus souvent, d'accéder au confort qu'au prix d'une localisation de plus en plus périphérique par rapport au centre des villes. Dans certaines autres cités, en revanche, comme Grenoble, pour disposer d'un logement un peu plus spacieux il faudra s'installer dans un immeuble vétuste du centre ville dans un quartier déserté de tous sauf des immigrés.

Le véritable « parcours du combattant » que constitue dans certaines communes l'obtention d'un logement social, avec des temps d'attente supérieurs à plusieurs années et l'imposition de conditions particulières comme une ancienneté de résidence administrative dans la commune de trois ou cinq ans conduira certains ménages à accéder à la propriété dans les plus mauvaises conditions : surendettement ou achat d'un logement dans une copropriété dégradée et dévaluée.

Enfin, l'image très négative suscitée chez les bailleurs sociaux par un séjour en foyer de travailleurs migrants sera un handicap supplémentaire qui conduit à des taux de refus supérieurs à 50 % pour les résidents qui souhaitent accéder à un logement autonome.

Les impératifs de la mixité sociale et de l'équilibre de peuplement

L'impossible objectif de la mixité sociale ou de l'équilibre de peuplement est devenu, paradoxalement, un obstacle de plus pour le déroulement normal du parcours résidentiel d'une famille immigrée. Logée dans un immeuble à forte concentration étrangère et désireuse de le quitter, une famille se heurtera d'une part à l'insuffisance de l'offre déjà évoquée mais aussi à des réactions négatives, liées à cet habitat de la part des bailleurs. La notion de mixité sociale qui reste très mal définie permet bien des refus d'attribution dans des communes.

Mais ces communes sont souvent les seules à avoir assumé plus que leur part du logement des ménages défavorisés et ne peuvent en accueillir plus sans risquer une explosion sociale, tandis que les communes voisines se sont gardées pour préserver leur caractère résidentiel d'implanter des logements sociaux.

Face à des associations qui estiment que le thème de la mixité est devenu un instrument de « refus d'accueil », le mouvement HLM rappelle que l'occupation de son parc ne cesse de se paupériser et accueille aujourd'hui la moitié des familles algériennes, marocaines, et turques, et plus du tiers des ménages originaires d'Afrique sub-saharienne et du Sud-Est asiatique établis en France. Ces données sont à comparer au chiffre global de 17 % de ménages qui en France occupent un logement HLM. L'INED fait par ailleurs le constat suivant : parmi l'ensemble des ménages désirant déménager 70 % des ménages algériens, marocains ou turcs ont demandé un logement HLM contre 14 % de l'ensemble des ménages demandant un nouveau logement.

Les organismes HLM subissent donc depuis de nombreuses années une « spécialisation » à laquelle ils ont du s'adapter mais qui conduit certains d'entre eux à une forte réticence devant toute attribution qui renforcerait une concentration d'immigrés dans les immeubles de leur parc dont les loyers sont les plus accessibles. Ils n'ont pas, pour autant, les moyens ou la volonté de faire accéder ces ménages à la fraction « haut de gamme » de ce même parc.

Comme l'écrit Claude Jacquier, urbaniste (CERAT-CNRS Grenoble), dans un article intitulé *L'impossible preuve de discriminations raciales dans l'habitat* : « Les décisions de rejet de dossiers déposés par les ménages étrangers prises par une commission d'attribution ne peuvent être automatiquement cataloguées sous la rubrique de la xénophobie ou du racisme. Bien souvent elles sont prises en tenant compte de l'hétérogénéité sociale de plus en plus grande des ensembles d'habitation et des difficultés croissantes de cohabitation entre des populations très différentes qui y résident. » Il ajoute qu'il convient de « tourner notre attention vers les mécanismes d'exclusion qui prennent naissance dans les quartiers et les communes résidentielles des agglomérations, là où il n'y a précisément pas de logements sociaux, là où le racisme vient se dissimuler derrière le prix du m² à la vente comme à la location. »

Il n'en reste pas moins que lorsqu'un ménage africain, dans le Val d'Oise, reste 14 ans sans recevoir de réponse à sa demande de logement social ou lorsqu'une famille maghrébine logée dans deux pièces insalubres, attend 22 ans sans réponse alors que sa demande, appuyée par des certificats médicaux et des témoignages d'assistantes sociales, est complète, dûment enregistrée et répertoriée par la ville de Paris, on est fondé à se demander s'il n'existe pas, en sus des obstacles de droit commun, une composante raciste dans les difficultés d'accès au logement des immigrés.

Des discriminations de caractère raciste ou xénophobe

Le logement, facteur clé de l'insertion, ne peut certes être dissocié d'un contexte économique et social qui accentue les discriminations. Dans sa réflexion sur « Racisme et pauvreté dans l'habitat » (octobre 1997), l'UNIOPSS évoque un sondage CSA selon lequel plus de la moitié des immigrés interrogés estimeraient être victimes de discriminations en matière de logement mais elle note également que la conviction globalement ancrée chez les associations (réunies au sein du groupe de travail sur les discriminations) du bien fondé d'une politique globale en faveur des plus défavorisés, sans distinction raciale, les rend peu sensibles à tout traitement spécifique de cette question.

Pour certaines associations, cependant, des pratiques discriminatoires existent. Elles estiment lorsqu'elles font ce constat que la nationalité n'est pas le seul critère discriminatoire et qu'il y a aussi des problèmes liés à la consonance du patronyme ou à la couleur de peau pour des nationaux français (originaires des DOM-TOM, enfants et petits enfants d'immigrés).

En outre, si être étranger constitue de toutes façons pour l'accès au logement un handicap supplémentaire, les choses se révéleront particulièrement difficiles pour certains étrangers : les « sans-papiers », une fraction limitée de l'immigration africaine soupçonnée de polygamie générale (Mali, Mauritanie, Sénégal), les déboutés du droit d'asile et les vieux résidents en foyer de travailleurs.

Après avoir procédé à l'audition d'associations (UNIOPSS, FNARS, AFAVO, SOS Racisme, MRAP), du président de la CNLI Pierre Pascal et du président de l'association régionale des HLM d'Île-de-France, Paul Louis Marty, le Haut Conseil estime qu'au delà d'une aggravation des difficultés que rencontrent les étrangers pour accéder au logement social et s'y maintenir, dans un contexte de précarisation accrue, il existe, tant dans le parc privé que dans le parc public, des discriminations qui ne résultent pas de la recherche d'un équilibre entre les populations mais qui se fondent sur le patronyme, sur la couleur de la peau ou sur des représentations collectives négatives associées à l'origine ethnique. Ces discriminations affectent indifféremment des étrangers ou des citoyens français.

Face à ce constat, à un moment où les pouvoirs publics ont souhaité changer d'orientation, le Haut Conseil a estimé nécessaire de s'interroger sur le bien fondé d'une politique de discrimination positive spécifique au logement des immigrés, telle qu'elle a été mise en oeuvre à partir de 1970 et sur son aptitude à résoudre tout ou partie des difficultés précédemment évoquées.

Les limites de la politique de discrimination positive conçue en 1975

Parallèlement à un renforcement des dispositifs d'aide au logement en faveur des ménages défavorisés, la politique de discrimination positive en faveur du logement des immigrés, telle qu'elle avait été conçue dans les années 1970, a été progressivement abandonnée. Pour comprendre cette évolution il n'est pas inutile de rappeler brièvement les grandes étapes de l'évolution du traitement de la question du logement des immigrés dans les politiques publiques au cours des trente dernières années.

Du logement de travailleurs isolés à l'accueil de leurs familles (1956-1970)

De 1956, date de la création de la SONACOTRA, à 1970, première année de la mise en place d'un financement spécifique pour la construction de logements de droit commun destinés aux familles immigrées, les politiques publiques se sont essentiellement consacrées, en

matière de logement des immigrés, à la suppression des bidonvilles (loi Debré de 1964) et à la résorption des cités de transit. En 1970 des dispositions spéciales complémentaires ont été prises pour la résorption de l'habitat insalubre.

Les conditions de logement des travailleurs immigrés sont, en effet, à l'époque très généralement déplorables et le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles consacre, dès 1959, des crédits d'investissement importants pour la construction de foyers destinés à remplacer les cités de transit ou pour la participation à des programmes de construction de logements locatifs HLM.

Le logement des immigrés est conçu comme le logement de travailleurs le plus souvent isolés et destinés à rentrer dans leur pays d'origine à l'issue de leur vie active. Il relève d'une politique spécifique qui est centrée essentiellement sur le développement des foyers, « forme d'hébergement qui se situe à mi-chemin entre l'équipement public et le logement social » (rapport Pascal, 1994). Dès la fin des années soixante, cependant, l'image de l'immigré, homme seul dont l'installation en France est provisoire, ne correspond plus à la réalité. Les familles commencent à arriver massivement, en l'absence de toute politique organisée d'immigration familiale. Leur logement est donc « anarchique », dans les bidonvilles puis dans certaines ZUP dans des immeubles construits à la hâte où leur relogement s'effectue en masse.

À partir de 1970, mise en oeuvre d'une politique d'aide à la pierre spécifique

Le début des années 1970 est marqué par le constat de la dégradation des conditions de vie tant des travailleurs isolés en foyer que des familles. Les pouvoirs publics estiment nécessaire de porter un coup d'arrêt à l'introduction de familles immigrées. Une circulaire de juillet 1974 stipule que l'immigration des familles étrangères n'est plus autorisée. Dès le mois d'août les problèmes sont tels que des dérogations doivent être autorisées. Dix-huit mois plus tard, une modification fondamentale est introduite par le décret du 29 avril 1976. Le regroupement familial est désormais reconnu comme un droit, il induit, en lui même, un nouveau besoin de logements.

Pour répondre aux besoins de logement de ces familles le choix des pouvoirs publics sera celui d'une aide à l'investissement, une « aide à la pierre », à travers un mécanisme de financement spécifique aux logements destinés aux familles immigrées. Dès 1970, 200 millions de francs sont prélevés sur la collecte du 1 % de la masse salariale que les employeurs doivent consentir pour la construction de logements et affectés au logement des étrangers dans le cadre d'une convention conclue avec l'UNIL. En 1975, la loi de finances dans son article 61 fixe un cadre juridique permanent et spécifique à l'objectif du logement des travailleurs immigrés et de leur famille en y affectant de manière durable une fraction

de la collecte du 1 % (0,2 % du 1 % transformé par la suite en 1/10^e de 0,9 %) appelé depuis 1/9^e prioritaire.

Les ressources dégagées entre 1975 et 1987 seront très importantes (près de 1,5 milliards de francs constants par an), trop importantes peut-être pour ne pas susciter de la part des constructeurs quelques velléités d'extension des compléments de financement ainsi obtenus à des programmes destinés à d'autres publics que les seuls ménages immigrés.

En raison, notamment, de plusieurs modifications des taux d'appel de la contribution patronale, on constate, en revanche, à partir de 1987, une relative stabilité des montants en francs courants c'est à dire un affaiblissement en francs constants des moyens financiers. Ceux ci sont néanmoins demeurés importants puisqu'en 1995 et 1996, les ressources disponibles au titre du 1/9^e se sont montées à 1 milliard de francs dont près de 700 millions de francs collectés et 300 millions de francs de retour sur prêts.

À partir de 1975, le F.A.S. tout en continuant à consacrer des sommes importantes au fonctionnement des foyers et à une aide personnelle à certains résidents (Aide Transitoire au Logement (A.T.L.)) se désengage totalement des programmes de construction.

En 1976, la Commission nationale pour le Logement des Immigrés (CNLI) est créée avec mission de coordonner et d'impulser l'ensemble des actions relatives au logement des immigrés et de leur famille.

Les outils d'une politique qui sera durablement organisée autour d'une aide à la pierre spécifique sont en place. C'est une politique de discrimination positive en faveur du logement des familles immigrées.

Les limites de cette politique

L'échec des « réservations »

En contrepartie des compléments de financement obtenus pour leurs programmes grâce aux sommes importantes collectées au titre du 1/9^e les bénéficiaires des agréments devaient « réserver » un certain nombre de logements en faveur des immigrés et de leurs familles proportionnellement à l'investissement consenti.

| Bénéficiaires des agréments du 1/9^e (1996) : | |
|--|----|
| - organismes HLM | 63 |
| - SEM | 20 |
| - associations | 13 |
| - bailleurs privés | 3 |
| - collectivités territoriale | 1 |

Or, petit à petit, la logique d'appréciation des besoins de logement des familles immigrées et de réponse appropriée à ces besoins s'est effacée devant une autre logique, celle du développement de

l'obtention de compléments de financement pour des programmes à vocations multiples.

Comme le notait en 1994 le rapport Pascal, le 1/9^e a ainsi perdu peu à peu sa dimension sociale pour devenir une forme de crédit sollicité et géré comme tel.

Les « réservations » correspondantes n'ont été obtenues que dans les départements où les représentants de l'État se sont réellement impliqués dans la gestion des attributions. Si tel a bien été le cas pour les premières attributions de logements dans un immeuble nouvellement construit, le suivi des occupants ultérieurs après la première rotation des locataires n'a presque jamais été assuré. En fait, le système a fonctionné à l'avantage des constructeurs qui ont pu bénéficier de financements importants sans contrepartie organisée. La logique de discrimination positive n'a pas été suivie jusqu'au bout dans la mesure où quasiment aucune préfecture n'a mis en place un fichier des logements que leur mode de financement - mobilisant des ressources du 1/9^e - destinait aux familles immigrées et où, à fortiori, il n'a pas non plus été établi de fichiers de leurs attributaires.

L'impossibilité de distinguer clairement les bénéficiaires de logements ayant bénéficié d'un financement spécifique les destinant à des immigrés, la fantaisie introduite dans la définition des critères : patronymes, couleur de peau (de nombreux citoyens français originaires des Antilles ont ainsi bénéficié de logements « réservés » au titre du 1/9^e) ont, en outre, conduit en 1988 à élargir par circulaire (15 février 1988) aux populations les plus démunies le champ du bénéfice des financements du 1/9^e, le critère de l'origine étrangère n'étant plus le seul retenu.

Cet amalgame entre populations démunies et immigrées paraissait justifié puisque leur difficulté commune est celle de l'accès au logement. De surcroît, dans les départements où la situation du marché du logement est tendue, on assistait à une superposition de populations prioritaires qui finissaient par devenir concurrentes entre elles. Cette concurrence aggravée par l'insuffisance de l'offre de logements à faible loyer renforçait, de fait, les pratiques d'exclusion dans l'accès au logement, certains bailleurs refusant par exemple de loger des familles immigrées au delà du strict contingent de logements réservés au titre du 1/9^e ; d'autres regroupant tout le contingent de réservations sur un même immeuble renforçant ainsi la concentration spatiale des familles immigrées.

Aussi, dès 1989, la mission sur « L'intervention publique dans le domaine du logement des populations immigrées » (novembre 1989, Consigny, de Rango, Join-Lambert) constatait-elle que l'intervention de l'État n'avait pas permis de mettre fin à une situation souvent critiquable du logement des immigrés, que le dispositif d'aide publique était mal adapté, que les conditions de gestion des aides publiques n'assuraient pas la meilleure utilisation de celles-ci au bénéfice du logement des immigrés, enfin que les conditions de fonctionnement des institutions publiques en charge du logement des immigrés ne donnaient à l'époque pas les meilleures garanties d'efficacité (CNLI, FAS, organismes gestionnaires de

foyers). Elle notait, en outre, que les collectivités locales et les services de l'État exerçaient de manière inégale leurs fonctions d'animation, de coordination et de contrôle avec une connaissance insuffisante des données locales et une organisation déficiente de la coordination entre les instances chargées de la tutelle.

Ce constat, la montée des phénomènes de précarité, la multiplication des familles confrontées à des difficultés d'accès au logement ont conduit dès 1988 et de manière plus nette encore en 1997 à l'abandon de la politique de discrimination positive conduite à travers un régime spécifique d'aide à la pierre.

La convention du 14 mai 1997 entre le ministre délégué au Logement et l'Union d'économie sociale pour le logement (qui rassemble les collecteurs du 1 % logement et les partenaires sociaux) précise de nouvelles modalités de l'affectation de la fraction « très sociale » de la collecte effectuée auprès des employeurs. Le 1/9^e en tant que tel n'existe plus mais 360 millions de francs par an seront désormais affectés au seul plan quinquennal de rénovation des foyers de travailleurs migrants, le reste étant affecté à des « aides prioritaires pour les populations salariées ou en recherche d'emploi ayant des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement ».

Le logement des ménages immigrés relève donc désormais des financements de droit commun accordés au logement des personnes à faibles ressources. La logique dominante est celle d'un traitement des difficultés d'accès au logement des familles immigrées par un développement des aides personnelles et un ensemble de dispositions d'accompagnement social plutôt que par des aides financières spécifiques sollicitées lors de la construction de programmes qui leur seraient spécialement destinés.

La CNLI disparaît ; une Commission Interministérielle pour le Logement des Populations Immigrées (CILPI) a été créée par un arrêté du 9 juin 1998, elle reprend assez largement les attributions de la CNLI mais doit centrer en priorité son action sur la conception et le suivi du plan quinquennal pour le traitement des foyers de travailleurs migrants, seule trace visible désormais d'une action spécifique en faveur des immigrés.

Ainsi, près de 20 ans après la mise en oeuvre d'un régime de discrimination positive la spécificité des travailleurs immigrés a disparu des politiques du logement, progressivement ils sont devenus invisibles. Dans le même temps de nouvelles catégories beaucoup plus larges mais réunies par leur exclusion du système apparaissent : mal logés, sans-abri, démunis, plus démunis ou défavorisés.

Sans s'attacher au maintien du régime antérieur dont les limites ont été analysées, **le Haut Conseil souhaite que la question du logement des familles immigrées reste une priorité de l'action du gouvernement** et, notamment, que des ressources suffisantes soient dégagées pour permettre une offre suffisante de logements adaptés aux besoins de ces familles tant par leur confort et leur taille, que par leur localisation et le niveau de leur loyer.

Le cas particulier des foyers

La situation des foyers de travailleurs migrants a été analysée comme très préoccupante par les deux rapports successifs de Pierre Pascal en 1994 et de H. Cuq en 1996. Avec une capacité d'hébergement de 140 000 lits, les 720 foyers de travailleurs migrants, propriété, pour près de 600 d'entre eux, des organismes HLM et de la SONACOTRA, sont aujourd'hui confrontés à de graves problèmes d'évolution. Gérés pour moitié par le monde associatif et pour moitié par la SONACOTRA, ils ont été conçus à l'origine pour être une structure d'habitat temporaire. Au fil des années ils sont devenus des résidences définitives souvent très dégradées, parfois peuplées de résidents très âgés, souvent aussi le lieu de fortes concentrations ethniques.

Le Haut Conseil avait, dès son premier rapport, insisté sur la double urgence d'une adaptation de l'appareil administratif responsable de la tutelle des établissements et de l'assainissement des conditions de vie en foyer.

Le statut des foyers est défini au Code de la construction et leur permet sous certaines conditions d'être conventionnés, leurs résidents pouvant donc bénéficier normalement de l'aide personnalisée au logement (APL). Si la majorité des foyers de travailleurs migrants a fait l'objet d'un conventionnement à l'aide personnalisée au logement au cours des dix dernières années, il subsiste une part non négligeable de structures fonctionnant sur les régimes de l'ALS (Allocation de Logement à caractère Social), voire de l'ATL (Aide Transitoire au Logement) versée traditionnellement par le FAS. En raison du caractère dégradé ou de l'inconfort de leurs structures, 200 foyers ne répondent pas encore aux normes d'un conventionnement permettant aux résidents de percevoir l'APL.

Leurs résidents sont donc *discriminés* dans la mesure où, à conditions de ressources égales, ils bénéficient d'une aide personnelle au logement moins importante tout en connaissant des conditions d'habitat déplorables.

Depuis 1976 le FAS a consacré chaque année environ le tiers de son budget d'interventions au secteur du logement. Plus de 80 % de cette aide a été affectée aux foyers sous la forme d'aides de fonctionnement et pour le versement de l'ATL. Le budget logement du FAS pour 1997 s'établit à 268 millions de francs dont 220 millions pour les foyers.

Le Haut Conseil espère que ces interventions jointes aux actions du plan quinquennal auront désormais un véritable impact sur l'amélioration des conditions de vie dans les foyers.

Il prend acte avec satisfaction de l'engagement d'un plan quinquennal au terme duquel l'ensemble des foyers devraient évoluer vers le statut de résidences sociales. Il espère que ce plan mettra fin aux discriminations dont sont actuellement victimes les résidents des foyers tant dans leurs conditions de résidence que dans leur impossibilité à accéder s'ils le souhaitent à un logement autonome de droit commun.

Les voies d'un rétablissement de l'égalité des chances

Au terme de cette analyse le Haut Conseil, convaincu de l'importance d'un meilleur accès au logement pour une réelle intégration des immigrés dans la communauté nationale, constate l'abandon de l'approche des discriminations positives en leur faveur dans les politiques publiques du logement.

Il estime néanmoins indispensable qu'une attention particulière soit apportée aux conditions de logement des personnes immigrées dont il paraît peu probable qu'elles s'améliorent d'elles-mêmes rapidement dans les proportions nécessaires à leur complète normalisation.

Le rétablissement d'une véritable égalité des chances implique en tout état de cause :

- une mobilisation plus efficace au profit des familles immigrées des dispositifs de droit commun en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- une adaptation de l'offre de logements pour mieux tenir compte de certaines caractéristiques propres à ces familles ;
- un renforcement tant au niveau central qu'au niveau local de l'engagement de l'État pour agir contre toute forme de discrimination.

Une mobilisation plus efficace des dispositifs de droit commun

Le volet logement de la loi contre l'exclusion contient un certain nombre de dispositions dont l'application devrait en elle-même permettre une amélioration de l'accès au logement des personnes d'origine étrangère.

Les attributions de logements sociaux

L'attribution à chaque demandeur de logement d'un numéro départemental unique d'enregistrement devrait introduire une plus grande transparence et plus d'équité dans les procédures d'attribution de logements sociaux et permettre de mieux repérer des délais de réponses anormalement longs ou les refus systématiques d'attributions qui ont un caractère discriminatoire.

L'accompagnement et la médiation sociale

Les particularités culturelles de certains groupes d'étrangers ne doivent plus constituer un obstacle majeur à leur accès normal au logement dans la mesure où ils sont aidés par un accompagnement social approprié à intégrer certaines des normes indispensables à une vie harmonieuse dans un espace collectif. Le développement de formes adaptées d'accompagnement social doit permettre d'atténuer les réticences de certains bailleurs publics ou privés liées à des représentations

collectives négatives concernant certains groupes ethniques et en particulier les personnes originaires d'Afrique sub-saharienne.

La prévention du saturnisme et de l'insalubrité

Des mesures urgentes de dépistage systématique du saturnisme doivent être prises pour les enfants d'origine sub-saharienne qui vivent dans des immeubles vétustes d'avant 1948. Une campagne d'information et de prévention systématique doit être entreprise par le canal des P.M.I. vis-à-vis des femmes susceptibles d'être confrontées pour leurs enfants à ce problème.

La revalorisation des aides personnelles

Le mouvement de revalorisation des aides personnelles engagé par les pouvoirs publics doit lui aussi permettre de résoudre certaines difficultés rencontrées dans la mesure où celles-ci incluent le plus souvent une composante liées aux ressources. Une extension à tous les foyers de travailleurs migrants du conventionnement et l'instauration d'un conventionnement systématique en contrepartie de certaines aides de l'État à l'acquisition et à la rénovation de logements dans le parc privé devrait permettre aux locataires d'être mieux « solvabilisés » par des aides plus importantes pour des loyers moins anarchiques.

Mais pour importantes qu'elles soient ces mesures de caractère social ne peuvent à elles seules mettre fin aux discriminations touchant, dans le domaine de l'habitat, les ménages immigrés. Une partie des difficultés rencontrées, en effet, ne pourront, être résolues par le seul jeu des aides personnelles au logement. Il est indispensable que celles ci soient confortées par des mesures économiques et politiques permettant d'adapter et de diversifier l'offre de logements accessibles aux familles d'origine étrangère.

L'adaptation et la diversification de l'offre de logements

Une adaptation de la taille des logements proposés

L'abandon des compléments de financements mobilisés à travers le 1/9^e ne doit pas avoir pour conséquence une augmentation des loyers de sortie des logements susceptibles d'être proposés dans des programmes neufs aux familles immigrées. Ceci est particulièrement important s'agissant des logements de 4 pièces et plus qui sont le plus souvent les seuls qui soient adaptés à la taille des familles.

Le Haut Conseil estime donc important qu'une attention particulière soit apportée à **l'existence d'une offre suffisante de grands logements** dans les programmes de construction neuve et au **maintien de conditions de financement suffisamment favorables** pour que le niveau de sortie des opérations corresponde à des loyers accessibles à des familles modestes.

Une diversification de leur implantation géographique

Comme de nombreuses autres instances le Haut Conseil constate que l'atténuation des phénomènes de ségrégation spatiale dont souffrent les familles d'origine étrangère passe obligatoirement par une diversification géographique de l'implantation des logements offerts.

La généralisation des conférences intercommunales du logement, la mise en oeuvre des dispositions de la Loi d'Orientation pour la Ville et, en particulier, l'établissement de Programmes Locaux de l'Habitat intercommunaux sont autant de moyens de remédier aux deux difficultés majeures qui font actuellement obstacle à une réelle diversification de l'implantation de logements à loyer modéré.

La commune n'est pas un échelon adapté à la conduite des politiques d'habitat puisqu'au sein d'une même agglomération les communes les plus dynamiques en matière de logement social sont pénalisées par des communes voisines dont l'inertie en ce domaine est délibérée. Le soutien de l'Etat aux communes à travers la répartition de la Dotation Globale de Fonctionnement ne tient aucun compte de leur effort en matière de logement social.

Tant que ce problème n'aura pas été résolu, le coût du foncier et la mauvaise volonté de certaines communes engendreront toujours les mêmes problèmes de concentration excessive de l'implantation de logements à loyer modéré.

Un renforcement de l'engagement de l'Etat

Comme l'affirmait dans son quatrième rapport annuel le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, l'Etat seul peut être garant de l'accès au droit au logement. *A fortiori* lorsqu'il s'agit de publics particulièrement susceptibles d'être victimes de discrimination.

S'agissant du logement des immigrés, les associations se plaignent d'une certaine « défausse » de l'Etat, elles estiment être contraintes de « dire le droit » et d'être isolées dans la mise en oeuvre des politiques. Elles sont unanimes à demander que le Préfet s'engage pour le logement des immigrés au-delà du jeu des acteurs locaux, en apportant une vigilance particulière aux procédures d'attribution et en exerçant en cette matière l'ensemble des prérogatives qui lui sont confiées par la loi.

Au delà du renforcement du rôle de l'État au niveau local, le Haut Conseil estime que l'ampleur des discriminations observées et le caractère particulièrement intolérable de certaines d'entre elles imposent de confier une mission nationale d'observation et de suivi à la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées, créée par l'arrêté du 9 juin 1998, afin que les plus hautes autorités de l'Etat soient en mesure de marquer, sur la base d'une information suffisante, leur refus de ces pratiques et de prendre les mesures susceptibles d'y mettre fin.

Chapitre V

L'emploi : l'égalité des droits menacée par les discriminations

Dans son rapport de décembre 1992 intitulé *Les étrangers et l'emploi*, le Haut Conseil avait estimé de sa responsabilité d'alerter les pouvoirs publics et de sensibiliser l'opinion sur les difficultés grandissantes rencontrées par les étrangers et les Français d'origine étrangère en matière d'emploi. Il avait ainsi souligné que « les difficultés d'insertion des étrangers et Français d'origine étrangère [...] méritent d'être signalées et méditées, car si elles ne sont pas combattues, elles sont susceptibles de remettre en cause, pour une fraction importante de la population d'origine immigrée le processus heureux d'insertion professionnelle et sociale qui avait été constaté durant les périodes précédentes ».

Les différentes études réalisées depuis cette date, notamment sous l'impulsion du mouvement syndical et associatif, ainsi que les témoignages recueillis lors des auditions qu'il a menées conduisent le Haut Conseil à considérer que, loin d'avoir régressé, les discriminations en matière d'emploi n'ont cessé de s'étendre sous l'effet de l'approfondissement du chômage et de la progression de la xénophobie dans le monde du travail.

Il estime cette évolution profondément préoccupante car elle est de nature à saper les fondements mêmes du modèle français d'intégration. En effet, l'emploi est dans les sociétés modernes un facteur premier d'insertion sociale. Et quand des discriminations se manifestent à l'égard de personnes de nationalité française mais d'origine étrangère, c'est le principe républicain d'égalité entre les citoyens sur lequel repose largement notre politique d'intégration qui est mis en cause.

C'est pourquoi, tout en prenant la mesure de la sensibilité des problèmes de l'accès à l'emploi dans un contexte marqué par un chômage de masse, le Haut Conseil à l'Intégration considère qu'il convient, sans délai, de rompre la « loi du silence » qui est encore largement la règle en cette matière pour mobiliser l'ensemble des acteurs du monde du travail dans la lutte contre cette forme de discrimination.

Une réalité difficilement mesurable mais à l'oeuvre : les discriminations en matière d'emploi

**Les discriminations à l'emploi sont,
sauf dispositions légales spécifiques,
interdites dans leur principe**

Le principe : l'interdiction de toute discrimination

En matière d'emploi, le principe est celui de la non-discrimination. La loi Pleven du 1^{er} juillet 1972 modifiée en 1985 interdit ainsi les discriminations à l'embauche. La convention 111 de l'O.I.T. entrée en vigueur en France en 1982 proscrie aussi toute discrimination en matière d'emploi et d'exercice professionnel.

Ces principes sont déclinés avec précision dans l'ordre juridique interne français :

- interdiction pour l'employeur de prendre des mesures discriminatoires en matière d'offre d'emploi (article 225-1 du Code pénal) ;
- interdiction de fonder un refus d'embauche sur l'origine, les moeurs, les opinions politiques, l'appartenance ou la non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminées (articles L. 122-45 du Code du travail et 225-1 du Code pénal) ;
- interdiction pour l'employeur de prendre des mesures discriminatoires en matière d'exécution de contrat de travail et en matière de licenciement (article L. 122-45 du Code du travail et 225-1 et 225-2 du Code pénal) ;
- obligation pour toute convention de branche conclue au niveau national de contenir, pour pouvoir être étendue, des dispositions sur l'égalité de traitement entre les salariés français et étrangers (article L. 133-5-10^o du Code du travail).

L'article 225-2 du Code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et/ou 200000 francs d'amende les actes discriminatoires en matière d'offre d'emploi, de refus d'embauche ou de licenciement.

**Les lois et règlements ont cependant fermé
l'accès de certaines professions ou fonctions
importantes aux étrangers**

En premier lieu, les étrangers non ressortissants d'un pays de l'Union européenne ne peuvent pas accéder à des emplois de la fonction publique de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière, même sur des emplois qui ne concourent pas à l'exercice d'une mission de souveraineté. Seule exception notable, celle des emplois de l'enseignement supérieur (article 56 de la loi du 26 janvier 1984). En revanche, les étrangers peuvent occuper des emplois de contractuels ou d'auxiliaires dans les administrations. Ils occupent 8 % environ de ces emplois.

Les étrangers ne peuvent pas non plus postuler à des emplois statutaires dans les grandes entreprises nationales pour lesquels le principe fixé pour la fonction publique a été étendu. C'est le cas notamment, sous réserve d'un inventaire précis des emplois concernés à réaliser, de EDF, GDF, de la SNCF, de la RATP et de Air France. De même, seuls les Français peuvent accéder aux emplois à durée indéterminée relevant de la convention collective des organismes de sécurité sociale. En revanche, la proportion des étrangers naturalisés occupant un emploi public est assez proche de la moyenne nationale (18 % contre 23 %).

En second lieu, et sans que l'argument de la participation au service public soit en cause, un nombre important de professions du secteur privé sont fermées aux étrangers, sauf si une convention internationale bilatérale le prévoit. Ces interdictions recouvrent des réalités très différentes. Elles ont eu pour origine le souci de prévenir les risques d'atteinte à la souveraineté nationale notamment dans la période de l'entre-deux-guerre. Mais la volonté de faire droit aux revendications corporatistes de certaines professions ne semble pas avoir été non plus étrangère à certaines interdictions qui subsistent aujourd'hui.

Sans présenter une liste exhaustive de ces professions et à titre d'exemple, on peut rappeler que les étrangers ne peuvent se voir accorder de concessions de services publics et ne peuvent se livrer à la fabrication ou au commerce des armes. Mais l'interdiction d'exercice professionnel faite aux étrangers touche aussi la tenue d'une débit de boisson ou de tabac, d'un cercle de jeu, ou la direction d'une entreprise de spectacle ou encore d'un établissement d'enseignement technique privé. Les étrangers ne sont pas non plus autorisés à diriger une publication périodique ou un service de communication audiovisuelle.

L'interdiction d'exercice touche également très largement les professions libérales. Pour les professions de santé l'exigence de la nationalité se double, en général, de celle de la possession d'un diplôme français, sauf accord de réciprocité ou dérogation ministérielle. La condition de nationalité est également très largement retenue pour les professions judiciaires (notaires, huissiers, mandataires judiciaires...). La profession d'avocat est pour sa part fermée aux étrangers sauf s'ils sont ressortissants communautaires ou en cas d'accord de réciprocité.

Le nombre de ces interdictions peut surprendre d'autant que toutes ne recouvrent pas, loin s'en faut, des emplois sensibles au regard de notre sécurité et souveraineté nationale. Cette situation a conduit aussi certains observateurs tels que M^{me} Lochak à s'interroger sur la légitimité et la licéité⁽¹⁾ de ce qu'elle qualifie de « discriminations légales ».

Enfin, les étrangers ne jouissent pas de l'ensemble des droits des nationaux en matière d'élections professionnelles et de droits syndicaux. En effet, si les salariés étrangers peuvent être électeurs (depuis 1946) et éligibles aux élections des délégués du personnel (loi du

(1) Voir notamment « Les discriminations frappant les étrangers sont-elles licites ? », *Droit social*, 1990, p. 76 et s.

11 juillet 1975) et participer à l'administration ou à la direction d'un syndicat (loi du 28 octobre 1982), ils ne sont pas éligibles aux conseils des prud'hommes (article L. 513-2 du Code du travail) ni dans les instances des chambres consulaires.

Le niveau de chômage particulièrement élevé des étrangers ne peut s'expliquer totalement que par la prise en compte de l'existence de discriminations

Il convient avant d'aborder la question des discriminations au travail de souligner que le suivi statistique actuel des conditions d'accès à l'emploi des étrangers ainsi que des personnes nées à l'étranger ne permet pas de couvrir l'ensemble du champ du sujet. En effet, notre outil statistique, qui ne différencie pas entre les Français nés en France en fonction de leurs origines ne permet donc pas de connaître la situation des Français d'origine étrangère sur le marché de l'emploi.

Or, les études de terrain qui ont été récemment réalisées le montrent, les enfants d'immigrés, nés en France, qui ont acquis à 18 ans la nationalité française, sont dans une situation assez comparable à celle des étrangers vivant en France au regard du marché du travail.

Par ailleurs, le caractère décentralisé et les conditions nécessairement *intuitu personae* dans lesquelles sont conclus les contrats de travail ne facilitent pas l'appréhension de manière précise et quantifiable de la réalité des discriminations soit à l'embauche soit dans les promotions internes au sein des entreprises.

Enfin, malgré un « arsenal législatif » très complet qui a été rappelé ci-dessus, la réalité des discriminations à l'emploi ne peut pas être appréhendée par le recensement des seules condamnations judiciaires en matière de discrimination raciale. Leur nombre est, en effet, très limité : 74 en 1995 et 81 en 1996⁽¹⁾. Et si l'on rapproche ces chiffres des témoignages des acteurs du monde du travail et de l'existence de 2 000 condamnations en moyenne par an pour discrimination à l'emploi au Royaume-Uni, on parvient à la conclusion que le très faible nombre de condamnations en France n'est pas la preuve de l'absence de discrimination mais doit être regardé comme résultant des difficultés d'accès à la justice et d'établissement de la preuve en cette matière.

Pour prendre la mesure de l'existence et de la nature des discriminations au travail, il est donc indispensable de combiner à la fois les éléments statistiques existants et les études de terrain qui souvent s'attachent à appréhender la réalité en dépassant, par exemple, le critère de la nationalité.

(1) Réponse à la question de M. le sénateur Mathieu, 7 mai 1998. *Journal Officiel* p. 2780.

Les étrangers sont plus touchés que les Français par le chômage et accèdent beaucoup moins facilement que ceux-ci aux dispositifs d'insertion professionnelle

Nombre et répartition des actifs étrangers

La récente enquête de l'INSEE sur la situation de l'emploi en 1996 montre que les actifs étrangers étaient à cette date 1,6 millions (6,2 % de la population active), soit un niveau quasiment inchangé depuis 1992 avec une part cependant croissante d'étrangers non ressortissants de l'Union européenne (55 % en 1992, 62 % en 1996).

Les 2/3 de ces actifs sont d'origine méditerranéenne. Si les Portugais restent les actifs les plus nombreux (359 000 en 1992) leur part a baissé de 16 % depuis 1992 alors que les Algériens qui représentent 253 000 actifs continuent à progresser (+5 %) mais moins vite que les Marocains (203 000 actifs, en progression de 15 % par rapport à 1992). Depuis 1992, les plus fortes progressions ont été celles des Africains sub-sahariens (+77 % et 122 000 actifs) et les Turcs (+28 % et 72 500 actifs).

La structure de la population active étrangère reste caractérisée par une forte proportion d'ouvriers (49 % contre 28 % pour les actifs français) et une sur-représentation dans certains secteurs tels que le BTP (15 % des actifs du secteur).

Population active étrangère selon la catégorie socio-professionnelle

| | 1992 | | 1996 | |
|---|------------------|------------|------------------|------------|
| | nombre | % | nombre | % |
| Agriculteurs exploitants | 8 330 | 0,5 | 4 369 | 0,3 |
| Artisans, commerçants, chefs d'entreprise | 108 584 | 7,2 | 110 679 | 6,9 |
| Cadres, professions intellectuelles | 101 764 | 6,7 | 114 855 | 7,2 |
| Employés, techniciens, maîtrise | 416 946 | 27,5 | 519 661 | 32,4 |
| Ouvriers | 824 511 | 54,3 | 792 559 | 49,4 |
| Chômeurs n'ayant jamais travaillé | 54 554 | 3,6 | 62 000 | 3,9 |
| Autres | 3 141 | 0,2 | 551 | - |
| Total | 1 517 833 | 100 | 1 604 674 | 100 |

Source : INSEE enquête emploi

Les actifs étrangers sont deux fois, voire trois fois, plus touchés par le chômage que les Français

En mars 1998, le taux de chômage des étrangers était de 23,7 % alors que celui des Français était de 11,1 %. Si l'on se focalise

sur les étrangers hors Union européenne, leur taux de chômage est quasiment triple de celui des actifs français (31 %).

L'examen des caractéristiques du chômage des étrangers (cf. graphiques en annexe) montre aussi que la situation des jeunes hommes étrangers (15-24 ans) est extrêmement préoccupante avec un taux de chômage qui est passé de 22 % à 43 % entre 1992 et 1996 alors que celui des jeunes hommes français est passé de 16,2 % à 20,9 %. La situation des femmes actives étrangères demeure également défavorable (27 % de chômeuses contre 13,5 % pour les Françaises) même si leur taux de chômage est resté stable depuis 1992.

Au total, on peut relever que les étrangers ont été les principaux perdants de la montée du chômage depuis 1975. Ainsi entre cette date et 1990 le taux de chômage a été multiplié par quatre pour les étrangers alors que celui des actifs français a pour sa part augmenté de 2,75.

En outre, les étrangers sont beaucoup plus touchés par la précarité de l'emploi que les Français ⁽¹⁾.

Les étrangers ont une mobilité sociale moins importante que les Français

Ainsi que l'a relevé l'INSEE⁽²⁾, « l'espace de mobilité inter-générationnelle est plus réduit pour les immigrés. Les deux trajectoires père agriculteur/fils ouvrier, père ouvrier/fils ouvrier caractérisent 61 % des fils immigrés au lieu de 23 % de ceux qui sont nés en France. Parmi les immigrés, seulement 18 % de ceux dont le père était agriculteur ou ouvrier exercent une profession intermédiaire, sont cadres ou indépendants contre 41 % pour les hommes nés en France [...]. A niveau de formation comparable [...] les écarts s'amenuisent. Mais ils se réduisent trop peu pour infirmer les résultats précédents ».

Cette situation a pour cause la crise actuelle de l'emploi, mais aussi l'existence de discriminations

Des facteurs économiques expliquent de manière significative la situation défavorable des étrangers sur le marché de l'emploi. En effet, ils sont majoritairement employés dans l'industrie ou dans le bâtiment, secteurs qui ont connu dans les années 1970 de fortes restructurations et qui sont très sensibles au ralentissement de la conjoncture économique. Par ailleurs, les étrangers, souvent moins qualifiés que les Français, ont subi les conséquences de la technicisation accrue des postes de travail notamment dans l'industrie. Les problèmes de langue de nombreux étrangers expliquent aussi, dans un tel contexte, leurs difficultés à accéder à l'emploi.

(1) Echardour et Maurin, *Données sociales*, INSEE 1993.

(2) *Les immigrés en France*, 1997, p. 94.

Mais, surtout, alors que, jusque dans les années 1960, le recours à la main d'oeuvre étrangère avait pour objet de pallier les déficits de main d'oeuvre nationale, la montée du chômage de l'ensemble des actifs a conduit à **une situation nouvelle dans laquelle étrangers et Français se sont trouvés en concurrence sur le marché de l'emploi**. Dans l'étude qu'il a réalisé pour l'OCDE en 1993 sur les difficultés d'insertion des étrangers sur le marché du travail, M. Rémy a constaté que le chômage des étrangers était beaucoup plus élevé que celui des nationaux dans quatre pays (France, Allemagne, Pays-Bas et Danemark) et explique cette situation notamment par un réflexe de préférence nationale des employeurs dans un contexte de montée du chômage. Il s'appuie à cet égard sur une recherche menée par l'ADIA sur 360 grandes entreprises regroupant 1,5 million de salariés. Il en ressort que, de 1979 à 1987, l'emploi d'étrangers y a été réduit de 41 % alors que les effectifs globaux n'ont diminué que de 12 %.

Les travaux conduits par M^{me} Merckling en 1986-1987 sur les secteurs de l'automobile, de la propreté et du BTP viennent corroborer le diagnostic d'une substitution accélérée de la main d'oeuvre nationale à la main d'oeuvre étrangère.

La nationalité française n'est pas un obstacle à la manifestation des discriminations à l'emploi

Ce constat a été fait par l'ensemble des personnes auditionnées par le Haut Conseil à l'Intégration et plus particulièrement M^{me} Tribalat et M. Bataille. Il résulte également des études récentes conduites sur cette question.

Ainsi dans le cadre d'une étude de 1996⁽¹⁾, M^{me} Merckling a montré que la distinction fondée sur la nationalité n'est plus pertinente et que du fait du nombre important de naturalisations, le critère pertinent est désormais celui de la personne « issue de l'immigration ».

Dans le même sens, dans son rapport sur les discriminations raciales dans l'accès à l'emploi des jeunes en Alsace⁽²⁾, l'Observatoire régional de l'intégration et de la ville rend compte d'une étude menée sur la ville de Thann portant sur la situation de chômeurs d'origine étrangère qu'ils soient ou non de nationalité française. Il en ressort qu'à niveau de qualification V et VI comparable, 34 % des demandeurs d'emplois sont d'origine étrangère alors qu'ils ne représentent que 15 % des actifs.

(1) « Immigration et marché du travail », *L'homme et la société*, n° 121.

(2) Cahier n° 25, novembre 1997 p. 41.

Des discriminations qui se manifestent de manière grandissante dans le monde du travail

Les discriminations dans les dispositifs d'insertion professionnelle

Ainsi que l'a montré l'étude de M^{me} Bayade⁽¹⁾ pour la direction de la Population et des Migrations, « les étrangers bénéficient des stages réalisés principalement dans les centres de formation. Leur présence dans ces actions se situent, en effet, autour de 10 à 13 % correspondant à leur pourcentage de représentation parmi les demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE (12 %). [...] En revanche, dès que le dispositif de formation et d'insertion est essentiellement basé sur une immersion dans le travail, les étrangers y sont moins présents. Cette faible présence est très marquée dans les divers contrats aidés passés avec les entreprises. Le pourcentage de jeunes étrangers dans les contrats d'apprentissage et de qualification oscille entre 2,6 % et 3,6 % alors que ces contrats mènent plus sûrement à l'emploi. En outre, la proportion de jeunes étrangers non originaires de l'Union européenne y est moins importante que dans les stages ».

Certes, les immigrés et les bénéficiaires du statut de réfugiés bénéficient d'actions de formation et d'insertion spécifiques financées par le FAS et le Fonds social européen à hauteur de 230 millions de francs en 1995 pour compléter les dispositifs de droit commun gérés par l'État et les régions. Mais ces dispositifs qui ont concerné 67 000 personnes en 1995 ne sont pas susceptibles, ainsi que nous l'avons vu, de modifier de manière significative la spécificité du chômage des immigrés.

Les discriminations à l'embauche

Elles semblent être devenues une réalité quotidienne dans le monde du travail. Elles se manifestent parfois ouvertement dans les offres d'emplois par les mentions « profil race blanche », ou par des codes suffisamment explicites tels que BBR (Bleu, Blanc, Rouge) ou 01 ou encore par l'exigence, par exemple en Alsace, d'une pratique du dialecte local.

Mais, le plus souvent, la discrimination n'est pas apparente mais résulte de la pratique d'une entreprise et de la prise en compte de ce comportement discriminatoire par les personnes à la recherche d'un emploi elles-mêmes ainsi que par les intermédiaires (ANPE, missions locales, PAIO, agences d'intérim...). Ainsi, vis à vis d'une entreprise dont il est de notoriété publique qu'elle se refuse à embaucher des personnes

(1) « L'insertion professionnelle des étrangers. emploi, chômage et dispositifs d'insertion », DPM, *Notes et documents*, n° 33, avril 1997.

d'origine non européenne, soit pour répondre à ce qu'elle perçoit comme une exigence de sa clientèle, soit pour éviter que des tensions ne se créent au sein de son personnel, soit également par préjugés raciaux, les intermédiaires opèrent souvent une sélection préalable pour éviter d'envoyer des candidats à l'échec assuré.

Là encore, la quantification des pratiques discriminatoires à l'embauche n'est pas possible avec précision. On peut cependant se référer, à titre d'illustration, à certaines études réalisées récemment. Ainsi, un rapport de 1992 de l'Inspection générale des affaires sociales a présenté les résultats d'investigations menées auprès de 14 missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et des agences locales correspondantes réparties dans 4 régions (Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas-de-Calais) d'où il ressortait que les missions locales évaluaient selon les cas à 1 sur 2 ou 1 sur 3 la proportion des offres d'emplois discriminatoires.

Un sondage réalisé par l'IFOP, en septembre 1996, à la demande de la direction de la Population et des Migrations, permet de cerner les motivations des entreprises qui n'emploient pas de salariés étrangers (elles sont 58 % de l'ensemble des entreprises). Pour 48 % des chefs d'entreprises qui n'emploient pas d'étrangers, la cause en est qu'ils préfèrent dans le contexte économique actuel faire jouer la solidarité en recrutant plutôt des Français. Par ailleurs, 20 % d'entre eux font valoir les difficultés de relations avec la clientèle. Les autres raisons présentées par ces chefs d'entreprises sont l'insuffisante maîtrise de la langue française, la création de clans et les difficultés liées à la religion.

Cette situation n'est cependant pas propre à la France mais se retrouve dans les autres pays européens qui eux aussi ont été touchés à des degrés divers par la montée du chômage. Ainsi dans son étude sur les discriminations formelles et informelles sur le marché du travail européen ⁽¹⁾, M. Wrench, rapporte les conclusions d'une étude conduite sous les auspices de l'OIT sur l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne, la Belgique et le Danemark, d'où il ressort que des taux de discriminations à l'embauche de l'ordre de 35 % ne sont pas rares dans ces pays.

Les témoignages de terrain qui ont pu être recueillis sur ce problème montrent à quel point il est source de tensions pour la politique d'intégration par l'emploi. En effet, l'ANPE, les missions locales, les PAIO (Permanences d'accueil, d'information et d'orientation) mais également les entreprises de placement et d'intérim confrontés à cette réalité se trouvent le plus souvent démunis pour y apporter des réponses adaptées et finissent par internaliser l'existence de ces discriminations dans leur exercice professionnel alors que la grande majorité de ces agents les condamnent.

Un témoignage recueilli dans une PAIO et cité dans l'étude de M^{me} Viprey et de M. Deroche sur *Les conditions d'accès à l'entreprise*

(1) *Hommes et Migrations*, n° 1211, février 1998, p. 100 et s.

des jeunes étrangers ou d'origine étrangère : nature des résistances ⁽¹⁾ apparaît significatif de cette réalité : « bien sûr on peut s'entêter et envoyer un jeune n'ayant pas toutes les caractéristiques requises pour l'offre d'emploi mais cela ne sert strictement à rien sinon perdre une offre pour d'autres jeunes mais surtout décourager les jeunes particulièrement discriminés. On fait le choix de ne leur proposer que des offres où il y a une chance qu'ils soient retenus. Alors bien entendu, on les écarte volontairement de certaines offres pour lesquelles ils pourraient parfaitement faire l'affaire au niveau de l'emploi même mais où l'on sait d'avance que l'employeur ne veut pas ce genre de profil. [...] C'est malheureux mais c'est notre quotidien ! Nous sommes dans une position de faiblesse à la merci de la volonté de ceux qui détiennent les emplois ».

De même, les jeunes d'origine étrangère confrontés à ces discriminations peuvent être conduits à « sur-réagir » à celles-ci. Soit en renonçant à conduire une vraie démarche d'insertion ou de recherche d'emploi. Soit aussi en adoptant une attitude de provocation et d'excès de langage vis-à-vis des offreurs d'emplois dont ils croient qu'ils sont animés par une volonté discriminatoire. Cette réaction vient ainsi nourrir les logiques de discrimination mettant en oeuvre un cercle vicieux auquel sont douloureusement confrontés au quotidien les acteurs de la politique d'insertion professionnelle des jeunes.

Les discriminations dans l'entreprise

Historiquement le mouvement ouvrier a été engagé dans la lutte en faveur de l'égalité des droits sociaux des immigrés et la reconnaissance de leur identité culturelle sur les lieux de travail ⁽²⁾.

Cependant, et sans que cette évolution ait été totalement anticipée par le mouvement syndical, la diffusion des idées xénophobes et de préférence nationale dans le monde du travail a été rapide, à partir des années 1980, et cela y compris au sein même des sections syndicales. Dans une étude récente effectuée à la demande de la CFDT ⁽³⁾, M. Bataille a analysé la réalité du racisme au travail. Il y montre notamment que les salariés immigrés accèdent moins que les Français aux plans de formation professionnelle et continue. Pour l'auteur, « le problème n'est pas l'obtention de la nationalité française, puisque beaucoup l'ont. Il n'est pas non plus la maîtrise de la langue française, ni même celle des diplômes qui permettent usuellement de faire valoir ses connaissances. Le problème est qu'ils continuent d'être considérés comme des travailleurs immigrés. [...] Malgré leur ancienneté et leur compétence, ils ne parviennent pas à inverser les logiques de nomination qui autorisent la mobilité sociale à l'intérieur de l'entreprise. Or ces logiques sont impénétrables, dès lors qu'elles reposent sur un principe de cooptation qui laisse les chefs choisir

(1) IRES, rapport final pour le FAS, mars 1997.

(2) Rudder, Tripper, Voure'h, « Les syndicats face aux nouvelles discriminations », *Hommes et Migrations*, mai 1995, p. 12 et s.

(3) *Le racisme au travail*, éd. La Découverte, 1997.

leur remplaçant, soit au moment où ils rejoignent un autre atelier ou un autre service soit lors de leur départ à la retraite ».

Les difficultés liées à la promotion sociale au sein de l'entreprise touchent, par ailleurs, d'une manière différenciée les étrangers en fonction de leur origine. Ainsi dans leur étude sur *La prévention du racisme dans l'entreprise en France*⁽¹⁾ M^{mes} de Rudder et Tripier et M. Vourc'h montrent que les ouvriers portugais ont 4 fois plus de chance de devenir ouvriers qualifiés que les maghrébins et que souvent la seule possibilité de promotion est le changement d'entreprise.

L'étude de M. Bataille ainsi que l'exposé que M^{me} Tribalat a fait au sujet de ses travaux réalisés dans la ville de Dreux devant le Haut Conseil montrent l'existence de la discrimination dans les relations de travail quotidiennes. Certes, dans la grande majorité des cas, les attitudes ou propos ouvertement racistes sont sanctionnés par les chefs d'entreprise, car ils sont susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de l'entreprise. Mais, selon les travaux de M. Bataille, les relations au quotidien se caractérisent fortement par la séparation des salariés en dehors du strict cadre du travail (cantine ou transport), la faiblesse des relations privées et la tenue de propos à caractère raciste en dehors des lieux de production.

Une des causes de cette pénétration des idées xénophobes dans la vie des entreprises réside certainement dans la précarité de l'emploi liée à la montée du chômage. Un dialogue entre un agent de maîtrise et un syndicaliste rapporté par M. Bataille apparaît significatif de cette réalité : « j'ai 28 ans dans l'entreprise, j'ai tout fait pour elle. À l'époque j'aurais couché dans l'usine si on me l'avait demandé. [...] Aujourd'hui, j'ai fait deux demandes pour mon gamin qui est à la maison. On n'embauche pas mon gamin. Il y a quelqu'un dans la hiérarchie qui ne veut pas qu'on l'embauche. Par contre, j'ai embauché deux bougnoules dans mon atelier la semaine dernière. [...] Comment tu peux réagir à ça ? J'ai pris deux arabes et moi mon gamin, je suis Français, je fais tout pour l'entreprise, on me le prend pas... ».

Face à ces tensions, les syndicats ont connu des difficultés à se mobiliser. Comme l'a souligné M^{me} Nicole Notat pour expliquer l'engagement de sa confédération dans une approche globale de la lutte contre les discriminations dans l'entreprise : « pouvions-nous continuer à nous voiler la face alors que les témoignages de dérapages racistes et xénophobes dans les entreprises se font de plus en plus nombreux, alors que de nombreux jeunes issus de l'immigration sont victimes de discriminations au faciès, alors que le vote en faveur de l'extrême droite continue à progresser dans notre pays, en particulier parmi les salariés, les ouvriers et les chômeurs ? »⁽²⁾.

(1) CNRS-URMIS, décembre 1994.

(2) Postface à l'ouvrage de P. Bataille, *Le racisme au travail*, précité.

Une mobilisation contre les discriminations au travail qui demeure insuffisante

Une mobilisation syndicale significative mais encore à ses débuts

Devant la montée des discriminations au travail, le mouvement syndical et patronal européen s'est engagé à partir du début des années 1990 dans la lutte contre les discriminations. Ces travaux ont débouché sur la **déclaration de Florence du 21 octobre 1995**. Celle-ci fait le constat de la multiplicité des discriminations dont sont victimes les étrangers (recrutement, formation, promotion, licenciement) et rappelle que la lutte contre ces discriminations passe d'abord par un engagement des entreprises. Elle préconise ainsi la désignation d'un membre de l'entreprise chargé de suivre la question de la lutte contre les discriminations et l'implication des syndicats et des comités d'entreprises dans la mise en oeuvre de cette politique.

En France, la CFDT et la CGT se sont plus particulièrement investies dans cette démarche. La CFDT a lancé avec le CADIS et M. Bataille une étude-action sur le racisme au travail (cf. ci-dessus). Celle-ci a débouché notamment sur des modules de formation au plan confédéral mais également au plan local. Au début de 1998, ces formations avaient été suivies par plus de 500 responsables CFDT. Elles visaient à donner des connaissances sur les enjeux liés au racisme, travailler sur les représentations en matière de différences culturelles, libérer la parole et les capacités d'écoute sur ce sujet et permettre d'élaborer les outils d'une stratégie syndicale de lutte contre le racisme au travail tenant compte des particularités locales.

Dans le cadre de l'année européenne contre le racisme, la CGT a réalisé, pour sa part, une vidéo de 52 minutes à partir notamment des témoignages recueillis lors de son « tour de France de la fraternité » dans plusieurs villes françaises en 1997. Cette vidéo a pour vocation d'appuyer la campagne de sensibilisation à la lutte contre les discriminations que la CGT a lancé dans les entreprises. Celle-ci reposera aussi sur le résultat du questionnaire diffusé à un million d'exemplaires portant sur les constats qui peuvent être faits en matière de discriminations au travail et sur l'action que devrait avoir la CGT dans ce domaine.

Il s'agit de démarches significatives, car c'est d'abord dans l'entreprise et au quotidien que doit être menée l'action en vue de garantir l'égalité des droits au travail. Il convient cependant de souligner que les syndicats ne bénéficient pas de tous les moyens juridiques d'agir en cette matière. En effet, s'ils peuvent lutter contre les discriminations dans le cadre d'un conflit du travail, ils ne se sont pas vu reconnaître par la loi un pouvoir général d'ester en justice comparable à celui des associations de lutte contre le racisme (article 2-1 du Code de procédure civile) ou à celui dont ils bénéficient en matière de lutte pour l'égalité entre les hommes et les femmes dans le travail (article L. 123-6 du Code du travail).

Des expériences de luttes contre les discriminations conduites par les entreprises

La mobilisation pour l'égalité des droits au travail n'est pas l'apanage des seuls syndicats de salariés et des pouvoirs publics. Certaines entreprises s'y sont également engagées telles que, par exemple, La Redoute, EDF, GDF ou Renault ou celles appartenant au réseau des entreprises européennes pour la cohésion sociale.

Une expérience spécifique permet d'illustrer ce type d'engagement dans la lutte contre les discriminations. Il s'agit de l'implantation récente d'un hypermarché Continent dans les quartiers nord de Marseille ⁽¹⁾. Dans une zone qui comptabilise 68 000 habitants en logements collectifs, 40 % de chômeurs et 12 % d'étrangers, cette entreprise s'est, en effet, attachée à pratiquer une politique d'égalisation des chances de recrutement. Ainsi, en liaison avec les services publics et notamment l'ANPE ainsi qu'avec les acteurs locaux, elle a pratiqué une démarche de recrutement local prioritaire reposant sur une transparence des procédures de recrutement. Celle-ci a conduit à faire bénéficier les habitants des quartiers concernés de 36 % des créations de postes. Cette expérience, à laquelle on a pu opposer qu'elle avait fini par avoir recours à des pratiques de « discrimination positive », n'en est pas moins exemplaire de la volonté de mobilisation d'une grande entreprise pour parvenir à une égalité des chances dans l'accès à l'emploi.

Ces initiatives devraient être valorisées dans les entreprises. On ne peut ainsi que souhaiter que le CNPF, la CGPME et UPA s'y emploient et s'attachent, plus généralement, à faire de la lutte contre les discriminations au travail un de leurs thèmes de mobilisation au niveau national. Il apparaît ainsi important que les établissements de crédit soient sensibilisés à la nécessité de prévenir les discriminations en cette matière notamment à l'égard des créateurs d'entreprises.

Une mobilisation administrative réelle mais qui n'est pas suffisamment relayée sur le plan politique

Face à la montée des discriminations les administrations concernées se sont mobilisées. La direction de la Population et des Migrations a, par exemple, lancé en 1994, à titre expérimental, puis de manière généralisée des réseaux régionaux de parrainage. Ceux-ci ont pour objectifs de permettre aux jeunes, notamment d'origine étrangère et de moins de 26 ans, ayant de faibles niveaux de qualification et rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle d'accéder à un emploi stable en entreprise ou dans le secteur non marchand. Pour ce faire ces jeunes bénéficient de l'assistance de parrains bénévoles retraités ou en activité

(1) Cf. l'étude de cas de Rudder, Poiret et Vourc'h, URMIS, mars 1997.

qui ont la confiance des entreprises et qui peuvent ainsi permettre de dépasser les réflexes discriminatoires de certains employeurs.

Chaque projet fait l'objet d'une aide forfaitaire de 50 à 120 000 francs accordée aux organismes qui les conduisent (structures d'accueil des jeunes, associations de retraités, associations de solidarités, chambres consulaires, collectivités locales...) dont le montant est fixé en fonction du nombre de jeunes parrainés. Le coût moyen par jeune parrainé est évalué à 2 000 francs par an et assuré conjointement par la direction de la Population et des Migrations, la Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la Délégation interministérielle à la ville et le FAS ainsi que par les conseils régionaux.

Ce dispositif est rapidement monté en charge puisque le nombre de jeunes parrainés est passé de 1 000 en 1994 à 13 000 en 1997 pour un budget global de près de 23 millions de francs. Il a déjà donné des résultats significatifs : en 1996, 46 % des jeunes parrainés étaient issus de l'immigration et au cours de cette même année le taux d'accès à l'emploi au bout de 6 à 9 mois de parrainage était de 53 %.

Sur ce modèle de parrainage, la direction de la Population et des Migrations, la direction de l'Action sociale et le Service des droits des femmes ont lancé en 1995 une expérimentation visant à aider à l'insertion professionnelle des femmes immigrées.

Propositions pour mieux assurer l'égalité des droits à l'emploi

Se mobiliser pour améliorer l'adaptation au marché de l'emploi des étrangers

Ainsi qu'il a été rappelé, une part importante des difficultés d'accès à l'emploi que connaissent les étrangers est liée à leur insuffisante qualification et aux problèmes que certains d'entre eux connaissent pour maîtriser la langue française.

Les institutions publiques de lutte contre le chômage et de formation professionnelle doivent s'attacher à proposer aux étrangers des formations permettant de pallier ces handicaps. Pour leur part, les étrangers doivent également prendre conscience que l'accès durable à l'emploi nécessite une adaptation permanente aux demandes des employeurs. Et l'on peut relever, dans ce sens, que les Pays-Bas viennent de subordonner le maintien de certaines prestations sociales à taux plein aux étrangers à la condition qu'ils s'engagent, si besoin est, dans des formations donnant une maîtrise satisfaisante du néerlandais.

Ne laisser subsister que les interdictions d'accès à certaines professions justifiées et légitimes

Ainsi qu'il a été souligné plus haut, un nombre important d'emplois sont fermés aux étrangers non communautaires et notamment dans les services publics. Le Haut Conseil estime nécessaire qu'un débat public s'engage sur cette question importante tant au plan symbolique qu'au regard du nombre d'emplois concernés. Pour ce faire, il convient à cet égard de distinguer entre les différentes types d'interdictions.

En ce qui concerne les nombreuses professions réglementées et libérales qui sont à ce jour fermées aux étrangers, il appartient aux pouvoirs publics d'engager une réflexion au cas par cas sur la pertinence du maintien de ces interdictions. Cela suppose la conduite de concertations approfondies au niveau des professions concernées préalablement à la modification, le cas échéant, des règles actuelles.

En matière d'emplois publics, le Haut Conseil considère que le lien entre la citoyenneté et l'exercice de missions de souveraineté ne peut être remis en cause. Il estime également que les conditions dans lesquelles sont aujourd'hui ouvertes les possibilités pour les étrangers d'accéder à la nationalité française justifient que notre droit demeure caractérisé par le lien entre la citoyenneté et l'accès à la fonction publique. En effet, outre les motifs de principe qui justifient une telle position, il faut constater que l'entrée dans la fonction publique l'est souvent pour la durée de la vie professionnelle. Et il semble légitime que « cet engagement au long cours » au service de l'intérêt général trouve sa traduction dans l'acquisition de la nationalité française. Si l'on voulait cependant aller au-delà de ce statu quo, il pourrait être, par exemple, envisagé d'ouvrir pour des étrangers ayant déjà un certain nombre d'années de résidence en France, la possibilité de passer les concours d'accès à la fonction publique et, en cas de réussite, de pouvoir bénéficier alors d'une procédure de naturalisation accélérée avant leur titularisation.

Enfin, le Haut Conseil estime que dans les entreprises du secteur public (EDF, SNCF, Air France...) dans lesquelles existe une interdiction d'accès aux étrangers et pour les emplois, qui en leur sein, ne concourent pas à l'exercice de missions de souveraineté nationale, il convient d'ouvrir, après un indispensable travail d'inventaire des emplois effectivement concernés, une concertation avec l'ensemble des acteurs en vue de la remise en cause de ces régimes d'interdiction qui n'apparaissent ni justifiés ni légitimes.

Mieux mobiliser l'inspection du travail à la lutte contre les discriminations

Ainsi qu'il a été souligné, les discriminations dans l'entreprises se sont développées d'une manière préoccupante. Il convient que l'administration du travail et au premier chef l'inspection du travail se mobilise dans la lutte contre ces discriminations, plus qu'elle ne le fait aujourd'hui.

Pour cela, il semble nécessaire que des formations spécifiques de ces agents soient mises en oeuvre et que le ministre chargé du travail précise par une circulaire générale les objectifs et les modalités de l'engagement de ses agents dans la lutte contre les discriminations dans l'entreprise.

Conclusion

Propositions pour mieux assurer le respect du principe d'égalité

Le Haut Conseil estime que la montée et la gravité des discriminations dont sont victimes des étrangers en France et des Français d'origine étrangère doivent conduire les pouvoirs publics à engager une politique visant à assurer dans les faits le respect du principe d'égalité auquel ont droit les étrangers en application des principes constitutionnels en vigueur et des engagements internationaux de la France.

Ainsi qu'il l'avait déjà affirmé par le passé et s'appuyant sur les prises de positions unanimes qu'il a recueillies lors des auditions qu'il a conduites, **le Haut Conseil considère que si des actions volontaristes doivent être envisagées pour lutter contre les discriminations une politique de quotas n'est pas de nature à répondre aux problèmes posés.** Elle ne serait, en effet, ni conforme à notre tradition politique ni de nature à créer les conditions d'un large consensus sans lequel aucune politique d'intégration ne peut réussir.

Par ailleurs, le Haut Conseil estime que le renforcement des sanctions pénales existantes est inutile. Celles-ci sont, en effet, très complètes et la priorité actuelle est de faciliter l'accès à la justice des victimes plutôt que d'ajouter encore aux textes existants.

En revanche, il apparaît au Haut Conseil à l'Intégration que le Gouvernement pourrait sans délai engager un débat public sur la question des discriminations et doter notre pays des instruments et structures permettant de lutter au quotidien pour le respect du principe d'égalité.

Le Haut Conseil à l'Intégration estime, dans ce sens, que pour donner une visibilité forte à l'engagement de l'État en faveur de la lutte contre les discriminations, une institution chargée de cette mission pourrait être créée.

De telles institutions existent chez nos voisins européens. Ainsi, au Royaume-Uni, la *Commission for Racial Equality* (CRE) créée par le *Race Relation Act* de 1976 a une triple mission « (a) oeuvrer à l'élimination des discriminations ; (b) promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre personnes de différents groupes raciaux ; et (c) évaluer cette politique et proposer au Gouvernement ». Aux Pays-Bas, la Commission pour l'égalité de traitement peut agir plus largement que la

CRE en tranchant elle-même les litiges tenant aux discriminations fondées sur la race mais aussi l'âge, la nationalité ou l'orientation sexuelle. En Belgique, le Centre pour l'égalité des chances possède des pouvoirs comparables. En revanche, l'Allemagne, l'Autriche ou la Scandinavie ne disposent d'aucune législation de lutte contre les discriminations.

En France, le Haut Conseil à l'Intégration estime que **seule une autorité administrative indépendante pourrait présenter suffisamment de garanties pour remplir les trois missions nécessaires à la lutte contre les discriminations qui sont l'observation, l'étude des dossiers et la sensibilisation de l'opinion publique aux diverses formes de discriminations.**

Elle devrait disposer de relais locaux permettant principalement d'assurer ses missions sur l'ensemble du territoire national. Ceux-ci pourraient revêtir une forme légère, par exemple des chargés de mission auprès des préfets. Le Haut Conseil estime que, pour pouvoir exercer sa mission, cette nouvelle institution devrait se voir reconnaître des compétences élargies.

En premier lieu, elle devrait assurer, en liaison avec les administrations concernées la connaissance et le suivi des discriminations.

En effet, les données statistiques permettant d'identifier et de mesurer les discriminations sont incomplètes et dispersées.

La nouvelle institution pourrait ainsi se voir confier les missions de consolider les données existantes dans de nombreux secteurs (ministères, INSEE...), de construire des éléments d'analyse pertinents et de réaliser les études qu'elle estimera nécessaires.

Cette mission d'observation devrait également s'appuyer sur des relais locaux seuls à même de mener des études fines. Enfin, il appartiendrait à la nouvelle institution de susciter et de diffuser des études en sciences sociales pour mieux appréhender les processus discriminatoires.

En second lieu, la nouvelle institution devrait permettre aux personnes qui s'estiment l'objet de discriminations de faire effectivement valoir leurs droits. Aujourd'hui notre arsenal juridique de lutte contre les discriminations est en effet dominé par les dispositions pénales dont on a pu observer l'efficacité relative. Il doit être complété notamment par des dispositions civiles permettant de répondre à des discriminations qui ne sont pas formellement établies et intentionnelles.

La pratique discriminatoire ne repose pas, en effet, nécessairement sur un préjugé raciste, mais peut simplement résulter d'un état de fait établi avec le temps. Dans le domaine des discriminations à l'emploi, il a été montré que l'absence d'étrangers dans certaines entreprises n'était pas nécessairement due à la volonté d'écarter tout étranger mais simplement aux politiques d'embauche successives. Ainsi, l'arsenal juridique doit distinguer explicitement à l'instar du mécanisme mis en oeuvre en

Grande-Bretagne⁽¹⁾ entre la sanction du racisme et la lutte contre la discrimination qui ne repose pas toujours sur un élément intentionnel. **Cette distinction amène donc à prévoir deux procédures distinctes qui n'exigent pas le même degré de preuve : la lutte contre le racisme, qui relève du droit pénal, et la lutte contre les discriminations, qui, en tant que composante du droit des personnes, doit relever du droit civil.**

La question de la charge de la preuve de la discrimination est, en effet, centrale.

Dans un premier temps, il est nécessaire de déterminer si la discrimination dénoncée est réelle ou pas. Par exemple, le fait de traiter une personne de manière différente d'une autre dans sa recherche d'emploi peut-il s'expliquer par un comportement discriminatoire ou par l'absence de qualification ? Un organisme indépendant qui pourrait être l'institution dont le Haut Conseil à l'Intégration préconise la création pourrait être chargé de cette première démarche de détermination des faits discriminatoires avant la saisine du juge⁽²⁾. Une personne s'estimant victime d'une discrimination saisirait cet organisme. Celui-ci engagerait alors une procédure contradictoire entre la victime et la personne physique ou morale mise en cause.

Dans un second temps, si à l'expérience cela s'avère nécessaire, il pourrait être envisagé d'inverser la charge de la preuve en s'inspirant du dispositif mis en place par la directive du Conseil de l'Union européenne du 15 décembre 1997 dans son article 4-1⁽³⁾. À l'heure actuelle, en effet, le plaignant doit apporter la preuve qu'il a été victime de discrimination. Dans les faits, celle-ci est toujours difficile à établir.

(1) Le droit anglais est, en effet, fondé sur un principe d'antagonisme (adversarial) plutôt que d'inquisition (inquisitorial). Le droit civil anglais a pour objet de régler les litiges dans lesquels aucune considération d'ordre public n'implique d'accorder la priorité à l'une ou l'autre des parties. Celles-ci sont donc supposées avoir le même statut ce qui détermine la procédure : « arbitrale et symétrique ». Le juge n'a donc pas besoin d'assumer un rôle actif pour garantir que justice soit faite, chacune des parties devant lui apporter les éléments permettant d'étayer ses thèses. Le juge est en position d'arbitre entre deux parties adversaires. Nous sommes donc proche d'un mécanisme de conciliation. Le principe de symétrie suppose, pour sa part, que l'on doit exclure de la procédure la présomption d'innocence qui est caractéristique du droit pénal et suggère que la notion de preuve en droit civil est différente que celle qui prévaut en droit pénal. En droit anglais, le jugement dans les affaires civiles se fait selon l'interprétation la plus probable (*on the balance of probability*). Dans les affaires pénales, le critère de la preuve est, comme en droit français, l'intime conviction du jury (le jury doit être convaincu « beyond reasonable doubt » de la culpabilité de l'accusé). Il existe donc deux degrés de preuve.

(2) La première solution, qui est largement pratiquée en Grande Bretagne, repose sur un consensus de la société sur le rôle de l'autorité juridictionnelle. Selon J. Crowley, il existe, en Grande-Bretagne une « confiance dans les juges » et une prédominance du droit civil qui constituent un préalable nécessaire à la politique de lutte contre la discrimination mise en place.

(3) « Les États membres, conformément à leur système judiciaire, prennent les mesures nécessaires afin que dès lors qu'une personne qui s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement ».

La politique de lutte contre les discriminations passe également par la reconnaissance de l'existence de situations dans lesquelles, sans élément d'intentionnalité, une discrimination perdure : la discrimination indirecte⁽¹⁾. Il s'agit donc d'une définition objective fondée sur une observation de la réalité : il y aurait discrimination dès lors que le fonctionnement d'un système produit des résultats qui, s'agissant d'un sous-groupe, seraient en moyenne systématiquement défavorables. La nouvelle institution pourrait avoir pour objet d'identifier ces discriminations indirectes. Cette mission ne déboucherait pas sur des sanctions mais conduirait à engager le dialogue avec les parties en cause, cette démarche pouvant déboucher à la fois sur une prise de conscience et sur un « code de bonne conduite ».

La nouvelle institution doit enfin fournir les éléments du débat public sur les discriminations.

Pour cela, la fonction de remise au Gouvernement d'un rapport public périodique sur les discriminations recensant les principales initiatives positives et suivant les indicateurs pertinents apparaît comme indispensable pour que le débat sur cette question essentielle pour notre politique d'intégration s'inscrive dans la durée.

Si le Gouvernement retenait cette proposition, il pourrait légitimement être conduit à se poser la question de savoir s'il convient de laisser subsister dans sa forme actuelle la mission qu'exerce le Haut Conseil ou s'il est nécessaire de réfléchir aux conditions dans lesquelles la nouvelle institution pourrait se voir confier les compétences actuellement exercées par le Haut Conseil à l'Intégration.

Il apparaît nécessaire également, sans préjuger des choix qui pourraient être fait par les pouvoirs publics que la composition de la nouvelle institution lui assure crédibilité et efficacité. Pour cela, le Haut Conseil estime que la nouvelle institution pourrait utilement être composée de représentants des administrations mais également des représentants des syndicats de salariés et des entreprises ainsi que des personnalités qualifiées engagées dans l'étude des discriminations.

Mais au-delà des réponses institutionnelles envisageables, le Haut Conseil à l'Intégration insiste sur la nécessité d'une prise de conscience collective. Ce ne sera, en effet, que grâce à celle-ci et à la mobilisation de chacun sur son lieu de travail ou dans sa vie sociale que la lutte contre les discriminations pourra réellement porter ses fruits et rendre effective l'égalité de droits.

(1) Selon la définition donnée en Grande Bretagne par le *Race Relation Act* de 1976 une personne met en œuvre une discrimination « indirecte » si « il apparaît qu'une procédure ou un état de fait conduit à une situation différenciée entre les personnes d'un groupe minoritaire et les autres de telle manière (i) que les personnes du groupe minoritaire soient sous-représentées ou sur-représentées dans une proportion significative (ii) que cela ne puisse être justifié en dehors d'une appréciation liée à la couleur, la race, la nationalité ou l'ethnie de la personne et (iii) que la situation lui soit préjudiciable au regard du traitement des autres personnes ».

Annexes

Annexe 1

Composition du Haut Conseil à l'Intégration

(décrets du 20 décembre 1995, du 25 novembre 1996 et du 16 avril 1997)

Simone Veil ⁽¹⁾, président du Haut Conseil, ancien ministre d'État

Abdel Benazzi, sportif amateur

Jean-Marie Bockel, ancien ministre, maire de Mulhouse

Christian Delorme, prêtre

François Grosdidier, vice-président du Conseil général de Lorraine

Jeanne-Hélène Kaltenbach, responsable d'associations

Jean-Pierre Rosenczweig, président de tribunal pour enfants

René Vandierendonk, maire de Roubaix

Patrick Weil, chercheur au CNRS

Rapporteurs

Frédéric Salat-Baroux, rapporteur général, maître des requêtes au Conseil d'État

Anne Burstin, inspecteur à l'IGAS

Jérôme Guedj, inspecteur à l'IGAS

Sandrine Lagumina, maître des requêtes au Conseil d'État

Agnès de Fleurieu, secrétaire général du Haut Conseil à l'Intégration

Frédéric Adrian, assistant d'études au Haut Conseil à l'Intégration

(1) M^{me} Veil a démissionné de la présidence du Haut-Conseil à l'Intégration à compter de sa nomination au Conseil Constitutionnel. Mais, dans l'attente de la nomination de son successeur, a continué à conduire les auditions.

Annexe 2

Liste des personnes auditionnées par le Haut Conseil à l'Intégration

Avril 1997 - juillet 1998

- Monsieur Achard**, directeur délégué à la communication de France 2
- Monsieur Adrian**, chargé d'études à la FNARS
- Monsieur Aounit**, secrétaire général du MRAP
- Madame Balducci**, direction des enseignements scolaires*
- Madame Barelli**, direction de la Population et des Migrations*
- Monsieur Bataille**, sociologue au CADIS
- Monsieur Blanc**, conseiller d'État, ancien préfet de région
- Monsieur Boubakeur**, responsable du dossier Éducation au FAS*
- Madame Bui Trong**, commissaire principal à la DCRG (ministère de l'Intérieur)
- Monsieur Caille**, direction de la programmation et du développement, ministère de l'Éducation nationale*
- Monsieur Chaudières**, chargé de mission à l'UNIOPSS
- Madame Cherifi**, conseiller technique auprès du Directeur des enseignements scolaires*
- Madame Costa-Lascoux**, directeur de recherche au CNRS et au CEVIPOF*
- Monsieur Crowley**, chercheur à la FNSP
- Madame Davranche**, responsable de l'association Le cinéma dans le cartable*
- Monsieur Feltesse**, directeur général de l'UNIOPSS
- Monsieur Floch**, direction de la programmation et du développement, ministère de l'Éducation nationale*
- Monsieur Fragonard**, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie

Monsieur Gaeremynck, directeur de la Population et des Migrations
Monsieur Guiderdoni, présentateur de l'émission *Connaître l'Islam* (France 2)
Monsieur Henry, président de la commission nationale « Etrangers » de la FNARS
Madame Lochak, présidente du GISTI
Monsieur Loche, rédacteur du magazine *Sagacités* (France 3)
Monsieur le docteur Lebas, responsable de la polyclinique Saint-Antoine
Madame Maestracci, magistrat
Monsieur Marie, directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales
Monsieur Marty, directeur général de l'OPAC du Val-de-Marne
Monsieur Marty-Lavauzelle, président de la fédération « Aides »
Madame Mignot, de l'association IDL 95
Monsieur Nutte, directeur de l'OMI
Monsieur Pascal, président de la CNLI
Monsieur Payet, maître de conférence à l'université de Lyon
Monsieur Péneau, directeur général de la FNARS
Madame Raynaud, direction des enseignements scolaires*
Monsieur Rowley, enseignant à l'IEP de Paris
Madame Salom, directrice de l'association ELELE
Monsieur Seksig, directeur d'école
Madame Sissoko, de l'association des Femmes africaines du Val d'Oise
Monsieur Sylla, président de SOS Racisme
Maître Toubol-Fisher, avocate
Madame Tribalat, chercheur à l'INED
Monsieur Tuot, directeur du FAS
Madame Zeidenberg, direction des enseignements scolaires*

* Ces personnes ont été auditionnées en dehors des séances du Haut Conseil par un ou plusieurs rapporteurs. Leur liste n'est pas exhaustive.

Annexe 3

Les jeunes issus de l'immigration dans le système scolaire

Les données nationales ne distinguent qu'entre Français et étrangers. Il est d'ailleurs admis qu'elles surestiment légèrement le nombre des étrangers. Pour disposer d'éléments relatifs aux jeunes issus de l'immigration, il faut recourir à l'étude de la DEP de Caille et Vallet citée dans le rapport qui donne des éléments sur le panel 1989 de l'Éducation nationale qui compte plus de 18 000 jeunes. Cette étude permet d'estimer des proportions d'élèves ayant un ou plusieurs attributs liés à l'immigration (nationalité, nationalité des parents, langue usuelle à la maison n'étant pas le français, naissance à l'étranger...).

Élèves de nationalité étrangère dans le premier degré en 1997-1998 (public) - Données nationales

| | Total | Pré-élémentaire | Initiation* | Adaptation** | CLIS*** |
|-----------|---------|-----------------|-------------|--------------|---------|
| Effectifs | 411 347 | 142 408 | 1 440 | 1 687 | 6 335 |
| Part (%) | 7,5 % | 6,8 % | 82 % | 17,5 % | 14,2 % |

* Initiation : classe d'accueil pour non-francophones

** Adaptation : classe pour élèves en difficulté scolaire

*** CLIS : classes adaptées pour des enfants handicapés physiques, mentaux ou sensoriels
Source : direction de la Programmation et du Développement.

Élèves de nationalité étrangère dans le second degré en 1996-1997 et 1997-1998 (public)

| | 1 ^{er} cycle | classes adaptées* | 2nd cycle professionnel | 2nd cycle général et technologique |
|------------|-----------------------|-------------------|-------------------------|------------------------------------|
| Effectif | | | | |
| - 96-97 | 187 474 | 14 763 | 51 000 | 61 219 |
| - 97-98 | 171 763 | 13 389 | 49 268 | 59 276 |
| Proportion | | | | |
| - 96-97 | 7,3 % | 12,9 % | 9,3 % | 5,2 % |
| - 97-98 | 6,8 % | 11,6 % | 8,9 % | 5,0 % |

* Classes pour les élèves déficients intellectuels légers (SES et SEGPA) ou lourds (EREA)

Les disparités entre académies (public + privé)

| | Proportion d'élèves étrangers dans le premier degré | Proportion d'élèves étrangers dans le second degré | Proportion d'élèves étrangers en classes adaptées |
|-------------------|---|--|---|
| Moyenne nationale | 6,1 % | 5,7 % | 11,3 % |
| Paris | 19,6 % | 12,6 % | 40,0 % |
| Créteil | 13,3 % | 12,2 % | 24,4 % |
| Versailles | 11,5 % | 9,9 % | 22,0 % |

Étude DEP sur le panel d'enfants entrés en 6^e en 1989 Distribution de ces élèves en 1989

| | Effectif | % |
|--|---------------|------------|
| Français | 17 201 | 92,2 |
| Étrangers | 1 456 | 7,8 |
| Nés à l'étranger | 833 | 4,5 |
| Scolarisés hors de France* | 247 | 1,3 |
| Parlant une autre langue avec leurs parents | 2 583 | 13,8 |
| Parents en France depuis plus de vingt ans** | 17 101 | 91,7 |
| Total | 18 657 | 100 |

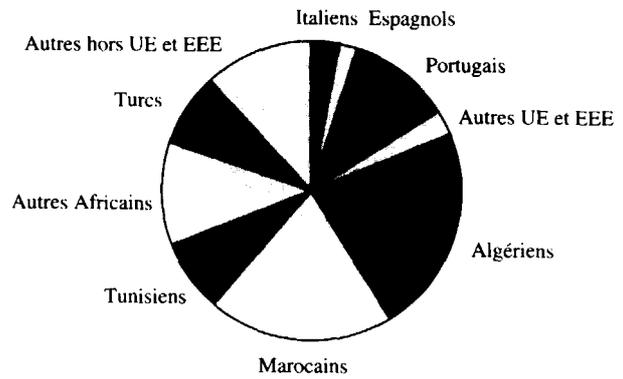
* Au moins une année de scolarité hors France (beaucoup de non réponses)

** Au moins l'un des parents

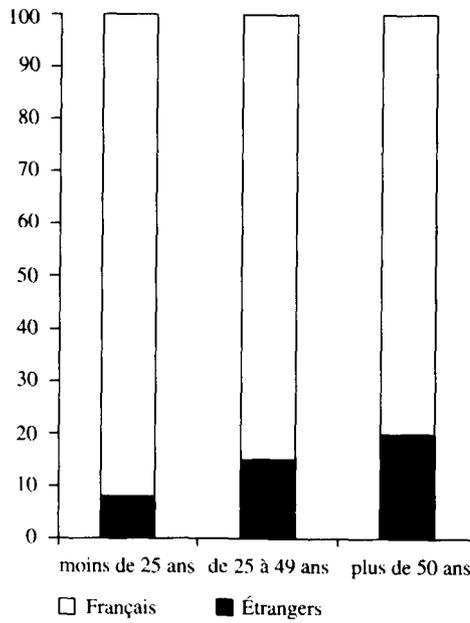
Annexe 4

Les demandeurs d'emploi étrangers

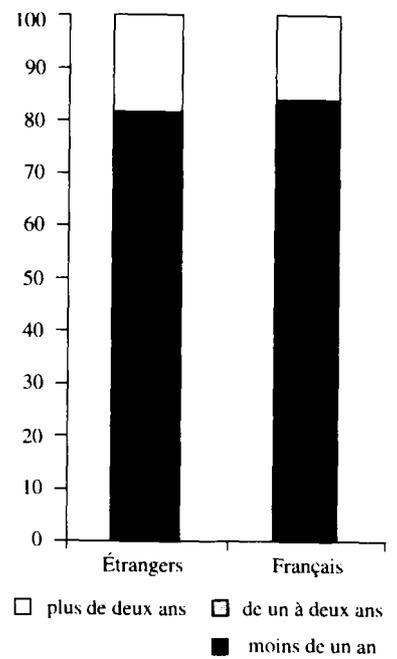
Répartition des demandeurs d'emploi par nationalité



Part des demandeurs d'emploi selon la tranche d'âge



Demandeurs d'emploi selon la durée du chômage



Source : ministère du travail-ANPE (au 31 décembre 1995)

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Les discriminations : une réalité complexe à étudier dans toute leur diversité | 6 |
| La montée des discriminations : un péril pour notre politique d'intégration | 8 |
| Introduction | |
| Les discriminations : de quoi parle-t-on ? | 9 |
| Une définition de la discrimination | 9 |
| Une réalité complexe qu'il serait faux et dangereux d'assimiler au seul racisme | 10 |
| Les dangers pour l'intégration du cumul des expériences de discrimination | 11 |
| Chapitre I | |
| Protection sociale : l'égalité des droits désormais largement assurée | 13 |
| La suppression de toute forme de discrimination fondée sur la nationalité est désormais réalisée | 15 |
| L'égalité de traitement a souffert, jusqu'à une date récente, d'exceptions | 15 |
| - Le principe : l'égalité de traitement | 15 |
| - Des discriminations ont cependant subsisté jusqu'à une date récente | 16 |
| L'égalité de traitement désormais atteinte consacre l'interdiction de toute préférence nationale en matière de protection sociale | 18 |
| Les critères de régularité et d'ancienneté de séjour en matière de protection sociale ne présentent pas de caractère discriminatoire | 18 |
| La régularité et l'ancienneté de la résidence : des critères admis de longue date | 18 |
| Un équilibre conforté par la loi du 24 août 1993 | 19 |
| - L'accès aux organismes de sécurité sociale | 19 |
| - Le bénéfice de l'aide sociale | 19 |
| Les difficultés d'accès aux droits sociaux : une forme diffuse mais limitée de discrimination | 21 |
| Une situation particulière : l'exportabilité des prestations sociales | 21 |
| L'amélioration de l'accès aux droits sociaux : une exigence qui n'est pas spécifique aux étrangers | 22 |

- Les difficultés spécifiques d'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière 22
- Les voies d'amélioration de l'accès aux droits 22

Chapitre II L'école, le modèle républicain menacé 25

En règle générale, les trajectoires scolaires des jeunes issus de l'immigration ne témoignent pas de discrimination significative 27

Les difficultés des élèves issus de l'immigration sont plus révélatrices des insuffisances du système scolaire face aux handicaps socio-économiques et migratoires que de pratiques discriminatoires 27

- L'échec scolaire d'une partie des enfants issus de l'immigration tient essentiellement aux conséquences du fait migratoire et à divers handicaps socio-démographiques 28

- À égalité de conditions, ces élèves réussissent cependant au moins aussi bien que les élèves Français d'origine, ce qui témoigne d'une réelle mobilisation des familles 29

- Des spécificités d'orientation existent pourtant aux dépens des enfants issus de l'immigration 31

L'échec scolaire comme les « abus d'orientation » témoignent de la nécessité d'une prise en charge précoce des jeunes immigrés 32

- Divers dispositifs visent à pallier au plus vite les difficultés spécifiques, notamment linguistiques, des enfants issus de l'immigration 33

- Les efforts en faveur des jeunes issus de l'immigration doivent toutefois être renforcés et mieux coordonnés 34

Des phénomènes de ségrégation scolaire témoignent cependant de failles dans le modèle républicain 35

L'attachement au modèle scolaire républicain demeure très fort mais laisse parfois place à des interprétations contestables des réalités scolaires 36

La montée de phénomènes de ségrégation 37

- Au niveau des établissements, des concentrations d'élèves d'origine étrangère qui ne reflètent pas uniquement l'environnement urbain 37

- À l'échelle des classes, le paradoxe d'une discrimination circonscrite pour minimiser la ségrégation amorcée au niveau des établissements 38

Des conséquences encore difficiles à mesurer mais menaçantes pour l'intégration 39

- La montée d'un phénomène de ségrégation est susceptible de peser sur les chances de réussite scolaire et d'insertion 40

- Les risques de réaction à la montée de phénomènes de ségrégation 42

École et discriminations : conclusion et propositions 43

| | |
|--|-----------|
| Chapitre III | |
| Prévenir les discriminations au quotidien | 45 |
| Les médias : gare à l'image | 47 |
| Police-justice : mieux cerner les discriminations pour mieux les combattre | 50 |
| Les discriminations dans la police sont sensibles | 50 |
| - Il n'existe pas d'instrument permettant d'établir l'existence de discriminations | 51 |
| - La question des discriminations est traitée indirectement au sein de la police | 53 |
| Justice et discriminations | 54 |
| - L'accès au droit est vécu comme difficile par les étrangers | 55 |
| - Certains indicateurs permettent d'appréhender la situation des étrangers au regard de l'institution judiciaire | 56 |
| - Le droit pénal opère un traitement différencié des étrangers | 59 |
| Les pratiques religieuses : des progrès réels à consolider | 63 |
| L'absence de discrimination légale | 63 |
| L'acceptation sociale de la pluralité des pratiques religieuses reste imparfaite | 64 |
| - La pluralité des pratiques semble mieux acceptée par la société | 65 |
| - Des discriminations réelles mais difficiles à observer | 65 |
| Le problème particulier des lieux de culte | 66 |
| L'État doit s'engager plus fortement dans la lutte pour le respect des pratiques religieuses | 68 |

| | |
|---|-----------|
| Chapitre IV | |
| Le logement : renforcer la lutte contre les discriminations | 69 |
| La réalité des discriminations | 72 |
| Le premier facteur discriminant reste le niveau des ressources | 72 |
| D'autres discriminations plus spécifiques affectent les familles immigrées | 75 |
| - Caractéristiques des logements | 75 |
| - Le parcours résidentiel et la possibilité de sortir d'une « assignation à résidence » | 79 |
| - Des discriminations de caractère raciste ou xénophobe | 81 |
| Les limites de la politique de discrimination positive conçue en 1975 | 82 |
| Du logement de travailleurs isolés à l'accueil de leurs familles (1956-1970) | 82 |
| À partir de 1970, mise en oeuvre d'une politique d'aide à la pierre spécifique | 83 |
| Les limites de cette politique | 84 |
| - L'échec des « réservations » | 84 |
| Le cas particulier des foyers | 87 |

| | |
|--|----|
| Les voies d'un rétablissement de l'égalité des chances | 88 |
| Une mobilisation plus efficace des dispositifs de droit commun | 88 |
| - Les attributions de logements sociaux | 88 |
| - L'accompagnement et la médiation sociale | 88 |
| - La prévention du saturnisme et de l'insalubrité | 89 |
| - La revalorisation des aides personnelles | 89 |
| L'adaptation et la diversification de l'offre de logements | 89 |
| - Une adaptation de la taille des logements proposés | 89 |
| - Une diversification de leur implantation géographique | 90 |
| Un renforcement de l'engagement de l'État | 90 |

| | |
|---|-----------|
| Chapitre V | |
| L'emploi : l'égalité des droits menacée par les discriminations | 91 |
| Une réalité difficilement mesurable mais à l'oeuvre : les discriminations en matière d'emploi | 94 |
| Les discriminations à l'emploi sont, sauf dispositions légales spécifiques, interdites dans leur principe | 94 |
| - Le principe : l'interdiction de toute discrimination | 94 |
| - Les lois et règlements ont cependant fermé l'accès de certaines professions ou fonctions importantes aux étrangers | 94 |
| Le niveau de chômage particulièrement élevé des étrangers ne peut s'expliquer totalement que par la prise en compte de l'existence de discriminations | 96 |
| - Les étrangers sont plus touchés que les Français par le chômage et accèdent beaucoup moins facilement que ceux-ci aux dispositifs d'insertion professionnelle | 97 |
| - Les actifs étrangers sont deux fois, voire trois fois, plus touchés par le chômage que les Français | 97 |
| - Cette situation a pour cause la crise actuelle de l'emploi, mais aussi l'existence de discriminations | 98 |
| La nationalité française n'est pas un obstacle à la manifestation des discriminations à l'emploi | 99 |
| Des discriminations qui se manifestent de manière grandissante dans le monde du travail | 100 |
| Les discriminations dans les dispositifs d'insertion professionnelle | 100 |
| Les discriminations à l'embauche | 100 |
| Les discriminations dans l'entreprise | 102 |
| Une mobilisation contre les discriminations au travail qui demeure insuffisante | 104 |
| Une mobilisation syndicale significative mais encore à ses débuts | 104 |
| Des expériences de luttes contre les discriminations conduites par les entreprises | 105 |
| Une mobilisation administrative réelle mais qui n'est pas suffisamment relayée sur le plan politique | 105 |

| | |
|--|------------|
| Propositions pour mieux assurer l'égalité des droits à l'emploi | 106 |
| Se mobiliser pour améliorer l'adaptation au marché de l'emploi des étrangers | 106 |
| Ne laisser subsister que les interdictions d'accès à certaines professions justifiées et légitimes | 107 |
| Mieux mobiliser l'inspection du travail à la lutte contre les discriminations | 107 |
| Conclusion | |
| Propositions pour mieux assurer le respect du principe d'égalité | 109 |
| | |
| Annexes | 115 |
| Annexe 1 | |
| Composition du Haut Conseil à l'Intégration | 117 |
| Annexe 2 | |
| Liste des personnes auditionnées par le Haut Conseil à l'Intégration | 118 |
| Annexe 3 | |
| Les jeunes issus de l'immigration dans le système scolaire | 120 |
| Annexe 4 | |
| Les demandeurs d'emploi étrangers | 122 |