
Sommaire

Avant-propos	7
Première partie	
Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005	15
Introduction	17
L'histoire récente d'une politique d'intégration par défaut	18
Les principes de la politique d'intégration	23
Les principes mis en œuvre par les politiques publiques	25
Le pilotage de l'action publique	28
Une politique publique d'intégration émancipée	38
Un projet d'intégration volontariste : la promotion sociale individuelle	40
Les manques de la politique d'intégration qui restent à combler	43
Deuxième partie	
Les avis	45
Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel	49
Introduction	51
État des lieux : une représentation inégale de la diversité	58
Une évolution récente	64
Les réformes souhaitables	69
Les recommandations du HCI	81
Annexe 1 : Écrans pâles	84
Annexe 2 : L'action du Fasild en direction des médias	104

La condition sociale des travailleurs immigrés âgés	113
Introduction	115
Données générales	120
Les difficultés spécifiques rencontrées par les vieux travailleurs migrants	124
Propositions et recommandations du Haut Conseil à l'intégration	139
Annexe 1 : Résumé	143
Annexe 2 : Les travailleurs migrants âgés : sources bibliographiques	144
L'organisation administrative de la politique d'intégration	147
Introduction	149
Un préalable : doter les pouvoirs publics de véritables outils d'évaluation	153
Mobiliser les acteurs locaux autour d'une politique locale d'intégration impulsée par l'État	155
Confirmer le rôle pivot de l'État dans la conduite de la politique d'intégration	160
Recentrer le principal établissement public de l'État chargé de l'intégration sur une mission claire et un nouveau cœur de métier	163
Le Comité interministériel à l'intégration (CII) doit voir son rôle de pilotage politique renforcé	173
Conclusion	174
Annexe 1 : Résumé	175
Annexe 2 : L'exemple de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)	178
Annexe 3 : L'exemple du programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI) du Nord-Pas-de-Calais	180

Troisième partie	
Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration du Haut Conseil à l'intégration	183
Rapport statistique 2002-2004	185
Introduction	187
Première partie	
L'entrée régulière des étrangers sur le territoire français	195
Les visas d'entrée des étrangers en France	196
L'asile	206
L'immigration pour motif familial	217
L'immigration pour motif de travail	225
Les étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur	232
Les autres motifs d'entrée en France	240
Les entrées d'étrangers pour séjour d'une durée au moins égale à un an (hors étudiants)	243
Deuxième partie	
Le parcours d'intégration	247
Les étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration	249
L'acquisition de la nationalité française	260
Annexe 1 : L'instauration de la protection subsidiaire	270
Annexe 2 : Répartition des demandes d'asile par région (hors mineurs accompagnants)	272
Annexe 3 : Répartition du nombre de réfugiés par département (hors mineurs accompagnants)	273
Annexe 4 : Bilan définitif de la demande d'asile enregistrée	274
Annexe 5 : Procédure d'introduction des travailleurs salariés	275
Annexe 6 : Entrée des travailleurs permanents par activité collective de l'employeur et qualification professionnelle en 2004	276

Annexe 7 : Entrée des bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail par nationalité et activités collectives principales des employeurs . .	277
Annexe 8 : La carte de séjour « vie privée et familiale »	278
Annexe 9 : Entrée des bénéficiaires d'un titre de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » de 2000 à 2004.	280
Annexe 10 : Synthèse du rapport statistique 2004 . .	281
 ANNEXES	 285
Annexe 1 Haut Conseil à l'intégration	287
Annexe 2 Liste des personnes rencontrées ou auditionnées	291
Annexe 3 Visites et déplacements des membres du HCI	307
Annexe 4 Colloques, forums, conférences	309
Annexe 5 Événements organisés par le HCI	315
 Table des matières	 317

Avant-propos

Le rapport du Haut Conseil à l'intégration a été remis à Monsieur le Premier ministre, le 24 novembre 2005. Il est aussi celui de la fin du mandat de trois ans qui nous avait été confié en 2002.

Il est consacré :

- 1 – à un bilan de la politique publique d'intégration suivie depuis trois ans par le gouvernement.
- 2 – à trois avis dont les deux premiers ont été déjà rendus publics, le troisième étant inédit :
 - la condition des travailleurs migrants âgés ;
 - diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel ;
 - l'organisation administrative de la politique d'intégration.
- 3 – au rapport statistique de son Observatoire.

Le Haut Conseil, composé de quinze membres de professions et de convictions différentes, a beaucoup débattu et travaillé. Dans son effort, il a eu le sentiment d'être porté par une question d'intérêt national. Il a souhaité accompagner par ses propres réflexions, la rénovation de la politique d'intégration engagée par le Président de la République et mise en œuvre par le Gouvernement. C'est d'abord à définir des principes de la politique d'intégration qu'il s'est attaché.

Rien n'était moins aisé puisqu'on le sait, le terme lui même d'intégration était, dès 2002, sérieusement contesté. Il a proposé et il propose ici encore une acception qu'il espère pertinente et acceptable par tous les citoyens. L'intégration n'est pas l'assimilation ou l'insertion, mais la participation de tous, et non seulement des Français issus de l'immigration, à l'espace public de la communauté nationale. La citoyenneté en France fondée sur un contrat réciproque de tous, une volonté, un engagement à définir, et à respecter des lois communes pour autant qu'elles garantissent aussi les droits individuels. De là également, la pertinence des politiques publiques d'intégration qui ne sauraient se réduire aux politiques d'immigration, pas davantage qu'à la seule action sociale ou à la lutte nécessaire contre les discriminations. Car il y a dans les parcours

d'intégration, une dimension culturelle, une dimension symbolique qui ne peuvent être oubliées : la reconnaissance de la diversité culturelle, le respect de la dignité des individus.

C'est en ce sens que l'intégration est fondamentalement un problème civique et politique. Les questions qu'elle soulève touchent directement à la cohésion nationale et à l'idée de la République. Comment et de quelle manière pouvons-nous vivre ensemble ? Comment et de quelle manière garantissons-nous l'égalité des droits et des chances des individus dans une société renouvelée par le phénomène de l'immigration ? Telles sont les interrogations que, comme tous nos concitoyens, nous nous sommes posées. Les réponses que nous proposons dans la continuité du modèle français, si volontiers brocardé aujourd'hui, sont nourries par la conviction qu'il faut faire plus et plus vite en mobilisant toute la communauté nationale pour avancer ensemble et mettre fin à l'exclusion et au repli d'une partie de nos compatriotes, et en particulier, des plus jeunes. Pour ce faire, nous ne proposons pas de tout changer, mais de reprendre ce que nous avons de meilleur et de l'appliquer, c'est-à-dire de trouver les moyens de rendre effectif, concret, ce qui est seulement proclamé comme des valeurs auxquelles on ne croit plus. Cette réflexion, on le verra à nos annexes, nous ne l'avons pas menée seuls, mais avec le concours de tous ceux, très nombreux, qui se sont engagés pour l'intégration tant dans les institutions publiques, que dans les associations.

Nous résumons ce qu'on trouvera dans notre rapport, le bilan 2002-2005, l'avis sur l'organisation administrative des politiques d'intégration et le rapport statistique.

Le bilan de la politique publique d'intégration

Le rapport rappelle qu'après le discours de Troyes, d'octobre 2002, du Président de la République refondant la politique d'intégration, un effort important a été entamé. Il en rappelle les principes : une redéfinition de l'intégration fondée sur le contrat, le droit commun, l'égalité des chances et les enjeux comme la construction du parcours d'intégration, la promotion sociale professionnelle et culturelle, la lutte contre les intolérances et les discriminations, le combat pour l'égalité des chances. Il en décrit les séquences.

En matière d'immigration

Alors qu'auparavant l'immigration n'était ni connue, ni accueillie, ni encadrée, aujourd'hui, les flux migratoires légaux sont connus grâce à l'Observatoire du Haut Conseil à l'intégration.

Un service public de l'accueil, l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations) a été mis en place dont l'outil est le contrat d'accueil et d'intégration qui propose aux nouveaux immigrants un contrat réciproque, civique et social qui les lie à la République. Un Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a été créé en 2005 qui s'est réuni d'ores et déjà 3 fois et dont l'objet est de s'attaquer à l'immigration clandestine.

En matière d'intégration

1 – Outre l'ANAEM, l'État s'est doté d'instruments administratifs nouveaux : le Comité interministériel à l'intégration qui s'est réuni en 2003 (pour la première fois depuis treize ans) et en 2004, le Haut Conseil à l'intégration (HCI) recomposé et élargi, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, (CNHI), la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), institution fondamentale de lutte contre les discriminations. Cette constellation nouvelle pose le problème d'une harmonisation de toutes ces institutions avec celles plus anciennes, que sont la DPM (Direction de la population et des migrations), le Fasild (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations), la DIV (Délégation interministérielle à la Ville).

2 – Le Gouvernement, a fait voter, le 18 janvier 2005, une loi importante de programmation pour la cohésion sociale qui permet, en matière de logement, d'éducation et d'emploi, de réengager une politique d'actions dans les banlieues.

3 – Le Gouvernement a également entamé un projet volontariste de promotion sociale et professionnelle en dégagant des pistes sur l'école et l'éducation, l'emploi, en réunissant les partenaires sociaux lors de « la Conférence nationale pour l'égalité des chances », afin d'établir une véritable diversité dans l'entreprise.

Face à la crise des banlieues, le rapport s'interroge néanmoins : qu'est ce qui n'a pas été fait ? Qu'est ce qui a manqué ? :

- d'abord la durée, car on ne peut espérer que ces mesures aient eu des effets immédiats ;
- Le Haut Conseil regrette, néanmoins, que les mesures nationales d'égalité des chances déjà mises en œuvre n'aient fait l'objet que d'une communication épisodique sans que la politique d'intégration qu'elle impliquait ait été clairement défendue à une bonne altitude comme si l'intégration était un sujet douloureux ou dangereux ;
- le HCI remarque également que les principes de la politique républicaine d'intégration défendue avec continuité par le Président de la République ont été continuellement suspectés et, qu'au lieu d'une action positive énergique de droit commun, ce sont d'autres solutions pourtant largement rejetées par l'opinion publique française, inspirées du communautarisme, notamment celles de la discrimination positive et des quotas ethniques, qui ont constamment été présentées comme la panacée ;
- Enfin, le Haut Conseil regrette que certaines des recommandations qu'il avait faites aient tardé à être mises en œuvre.

En 2003, le Haut Conseil a souligné qu'on devait se préoccuper préférentiellement des jeunes de 12 à 16 ans des banlieues pour lesquels rien n'était entrepris. Il a recommandé la mise en place de formations professionnalisantes dès 14 ans, couplées avec des cursus scolaires longs. La mesure vient tout juste d'être décidée. Ensuite, le Haut Conseil a souligné l'importance de la dimension symbolique, juridique et culturelle trop oubliée. La diversité culturelle dans l'audiovisuel (pour lequel après un colloque, il a préconisé des mesures concrètes), la reconnaissance de la dette à l'égard des travailleurs migrants, la reconnaissance et l'aide aux réussites (Forum de la réussite), trop peu a été fait dans ce domaine. La mobilisation des partis politiques, des élus municipaux demeure faible pour que, dans un cadre républicain, la diversité soit déjà véritablement instituée.

Le Haut Conseil à l'intégration conclut que le pire serait que sur la base de la crise actuelle, gérée avec fermeté et justice par le Gouvernement et le Président de la République, la tentation d'en finir avec la promesse républicaine de l'égalité des droits et des chances prévale au profit de la discrimination positive et des stratégies ethniques et communautaristes. Sur ce point, la position du HCI rejoint celle de la HALDE et de la CNIL.

La politique publique d'intégration engagée et mise en œuvre doit résolument être poursuivie et approfondie, en maintenant un équilibre avec la politique d'immigration. Le Comité interministériel à l'intégration devrait se réunir prochainement et être saisi entre autres des recommandations du HCI sur :

- la mise en œuvre de ces propositions inscrites (travailleurs migrants âgés, diversité culturelle dans l'audiovisuel) ;
- la réorganisation et la réarticulation des différentes institutions de l'intégration.

L'avis sur l'organisation administrative de la politique d'intégration

Après avoir rappelé les principes de la politique d'intégration qu'il a redéfinis en 2003, le contrat, le droit commun, l'égalité des chances et la promotion, le Haut Conseil rappelle les principes d'organisation qui ont présidé à l'action publique :

- 1 – la mobilisation des acteurs de droit commun ;
- 2 – l'existence d'administrations spécifiquement dévolues à la constitution de la politique d'intégration (Fasild, DPM, par exemple) ;
- 3 – l'apparition d'une constellation d'institutions nouvelles ANAEM, HALDE et CNHI, et la nécessité d'une harmonisation. Il est conduit à rappeler le rôle décisif et structurant de l'État. Cet ensemble doit aujourd'hui être réarticulé par des propositions qui affirment les principes de connaissance, de territorialisation, de continuité et d'efficacité de la politique

publique. Il faut réformer non en détruisant, mais en harmonisant et en articulant les moyens existants.

Une meilleure connaissance : elle signifie un développement des travaux de l'Observatoire statistique et une extension de ses moyens. Une étude longitudinale sur le parcours d'intégration des migrants, de leur accueil à la naturalisation, comme celle menée au Canada serait particulièrement bienvenue. Un guichet unique des études pourrait être institué sur le modèle de Metropolis.

La territorialisation : la mobilisation des acteurs locaux passe par l'articulation de l'ANAEM et de la politique d'intégration avec les missions des préfets de région et de département et la mobilisation des élus. Une organisation solide et partenariale, coordonnée par le préfet, pourrait être entreprise dans le cadre des programmes régionaux pour l'intégration des populations immigrés (PRIPI).

La continuité de l'État : la disparition des grands opérateurs, DPM, Fasild, qui ont une culture et les moyens d'une politique d'intégration serait catastrophique. Mais dans le cadre d'une politique générale impulsée par le Comité interministériel à l'intégration, le Fasild doit accepter de mieux reterritorialiser ses missions et de les coordonner avec les collectivités régionales, départementales, et municipales.

L'efficacité : l'Agence de cohésion sociale annoncée par le Premier ministre pourrait organiser dans les territoires fragiles la mise en synergie de moyens importants et immédiats en coordination avec l'ensemble du dispositif.

À terme, le HCI s'interroge : la mise en cohérence de toutes ces institutions dans un véritable ministère n'est-elle pas posée ?

Le rapport statistique

L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration a été installé en juillet 2004 par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, et M^{me} Catherine Vautrin, ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité, et il est dirigé par M^{me} Jacqueline Costa-Lascoux. Son Conseil scientifique est présidé par M^{me} Hélène Carrère d'Encausse. Les dirigeants des grands instituts statistiques (INED, INSEE, Credoc), les administrations collectrices des chiffres et les institutions concernées (DPM, CNIL, Dares, Dress) y figurent ainsi que des personnalités qualifiées.

L'Observatoire a déjà pu répondre en 2004 au questionnaire de la Commission européenne sur les flux migratoires français et rendre un premier rapport en 2003 qui n'a pas donné lieu aux contestations habituelles sur les chiffres.

Le rapport étudie successivement :

- l'entrée régulière sur le territoire français ;
- le parcours d'intégration.

L'entrée régulière sur le territoire français

Sont envisagés les visas, l'asile, l'immigration pour motif familial, les travailleurs permanents et saisonniers, les étudiants, les autres motifs d'entrée.

Les visas

La France est un pays qui reçoit 80 millions d'étrangers traversant notre territoire. On observe **une nette décroissance des demandes des visas**, 3 millions en 2002 et 2,5 millions en 2003, 2 millions en 2004, dont 125 000 visas de long séjour, soit une décroissance de 6 % par rapport à 2003. La répartition des bénéficiaires de visas de long séjour se fait ainsi : un tiers est originaire du Maghreb et du Moyen-Orient (en baisse), 49 040 en 2003, 45 504 en 2004, en baisse également, la provenance d'Asie (25 305 en 2003, 23 772 en 2004) ; les flux provenant d'Amérique étant, par opposition, en hausse de plus de 5 % (26 115 en 2003 et 27 324 en 2004).

L'asile

La France demeure le premier pays en nombre de demandeurs d'asile devançant les États-Unis, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Autriche. En 2004, l'OFPRA a enregistré 65 600 demandes d'asile conventionnel. Le chiffre des premières demandes est stable par rapport à celui de 2003. Cependant l'année 2004 se caractérise par le triplement des demandes de réexamen (2 225 en 2003, 7 069 en 2004) et par l'augmentation du nombre de mineurs isolés (845 en 2002, 1 221 en 2004). Les cinq premiers pays demandeurs sont respectivement la Turquie, la Chine, l'Algérie, le Congo et Haïti.

Les 11 292 personnes qui ont obtenu le statut de réfugié en 2004 se répartissent ainsi : 6 358 ont directement fait l'objet d'une décision de protection par l'OFPRA ; 4 934 se sont vu reconnaître le statut de réfugié à la suite d'annulations de la Commission de recours des réfugiés.

L'immigration pour motif familial

L'année 2004 enregistre une relative stabilité des entrées pour motif familial avec une faible augmentation de 2,4 %, soit 100 105 personnes en 2003 et 102 619 en 2004. Parmi eux, les conjoints représentent 84 % des membres de familles avec deux titres de séjour : la carte de résident de dix ans, ou la carte temporaire « Vie privée et familiale ». Le flux d'immigration pour motif familial provient majoritairement du continent africain (70 % pour le regroupement familial, 74 % pour les membres de famille de Français, 62 % pour les « liens personnels et familiaux »). Les ressortissants algériens et marocains sont majoritaires pour ce flux. C'est parmi les membres des familles réfugiées ou expatriées que la proportion de personnes en provenance d'Asie, notamment du Sri Lanka est plus importante : 38 %.

L'immigration pour motif de travail

Le nombre des travailleurs permanents connaît une hausse légère, de 6 500 en 2003 à 6 740 en 2004, toutefois inférieure au nombre de 2001 qui était de 8 800. Les travailleurs saisonniers employés à 97,6 % dans le secteur agricole, venant du Maroc (49 %) et de Pologne (46 %) principalement, sont en augmentation légère, passant de 14 566 en 2003 à 15 743 en 2005. Les autorisations temporaires de travail qui concernent des stagiaires, des salariés, des chercheurs, des artistes, connaissent une légère diminution de 10 138 en 2003 à 9 950.

L'immigration pour études

Les chiffres du ministère de l'Éducation nationale indiquent une population étudiante de nationalité étrangère de 221 600 personnes poursuivant des études dans l'enseignement supérieur, soit un étudiant sur dix. L'augmentation des étudiants étrangers est plus marquée dans les deuxième et troisième cycles que dans le premier cycle. En 2003-2004, les étudiants étrangers représentent 9,7 % des inscrits en premier cycle, 14 % en deuxième cycle et 25 % en troisième cycle.

Plus de la moitié des étudiants étrangers est originaire des pays d'Afrique et près d'un sur trois est originaire d'un pays du Maghreb. Un étudiant étranger sur quatre est européen (hors Union européenne). Le nombre des étudiants de l'Union européenne est resté stable sur la même période. Parmi les étudiants des pays d'Asie, les étudiants chinois sont près de huit fois plus nombreux à la rentrée 2003 qu'à la rentrée 1998.

En conclusion, les grandes tendances peuvent être résumées ainsi : la répartition par motif fait apparaître que : les étrangers admis au séjour au titre des migrations familiales sont toujours plus importants en nombre. En 2004, ce motif a concerné pour 102 619 personnes, soit 73 % des étrangers admis au séjour en France pour une durée d'au moins un an. On observe toutefois un ralentissement de l'augmentation des entrées pour ce motif. Notons que seule la catégorie des titres « Vie privée et familiale » continue de progresser.

Les réfugiés représentent plus de 8 % de ces entrées d'étrangers, l'immigration de travail compte pour un peu plus de 5 %, les visiteurs représentent un peu plus de 4 %. La répartition par zones géographiques montre que les étrangers des pays tiers bénéficiant d'un titre de séjour d'un an au moins sont pour les deux tiers d'entre eux originaires du continent africain, ils résident pour la moitié d'entre eux en Ile-de-France. La répartition par sexe indique que le nombre de femmes qui obtiennent un titre de séjour d'un an ou plus, est variable selon le motif de l'entrée en France. Hormis le motif du travail où elles ne représentent que 28 % du flux, elles sont plus nombreuses que les hommes. On compte près de 64 % de femmes parmi les bénéficiaires du regroupement familial, 50 % pour les titres « Vie privée et familiale », 64 % parmi les visiteurs.

Le parcours d'intégration

Une analyse de parcours de l'intégration a été mise en place au sein de l'ANAEM au moyen du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Le 100 000^e CAI a été signé début novembre. En 2003, 87 % des bénéficiaires potentiels du contrat le signaient. Les chiffres au second semestre 2004 sont de 92 %. 70 % des signataires suivent des formations linguistiques et civiques.

Le rapport conclut par des chiffres relatifs à l'acquisition de la nationalité française. En 2004, 168 826 personnes ont acquis notre nationalité. Elles sont originaires d'Afrique (64 %), d'Asie (16 %), d'Europe (14 %), et d'Amérique (5 %).

Blandine KRIEGEL

Première partie

Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005

Introduction

Le discours prononcé par le Président de la République, à Troyes le 14 octobre 2002, a souligné l'impérieuse nécessité de reconsidérer les mérites d'une véritable politique publique de l'intégration. Le 24 octobre, en installant le nouveau collège du Haut Conseil à l'intégration, le Premier ministre à son tour s'engageait dans la même voie. La composition du Haut Conseil, dont les missions ont été élargies, et la réunion reprise du Comité interministériel à l'intégration en 1989 ont illustré la prise en compte par les pouvoirs publics des enjeux de la politique d'intégration républicaine.

Nous souhaiterions ici présenter brièvement et schématiquement un bilan de cette politique sans omettre les débats qui ont eu lieu, ce qui a été fait, ce qui n'a pas été fait.

Une politique d'intégration ? On doute souvent de sa réalité. Au cours d'une période récente, le terme d'intégration a été sciemment occulté au motif avancé de son anachronisme – l'heure était à l'insertion économique et sociale –, pour ne pas dire son archaïsme – ce n'aurait été que le faux nez du traditionnel projet assimilationniste. Il en est résulté que l'on n'a plus parlé que de lutte contre le racisme et, plus banalement, de lutte contre les discriminations. Cette approche purement morale d'un débat de fond a présenté deux avantages à court terme : il évacuait la dimension strictement politique du débat (qui intégrer, à quoi et comment ?) pour se placer sur un terrain consensuel, celui de la lutte contre l'intolérance (qui pourrait être contre ?). Dès lors, la question pouvait demeurer cantonnée à un registre social ou sociologique. Pourtant, cette dépolitisation a fait long feu, ainsi qu'en témoigne depuis de nombreuses années un faisceau d'indices convergents que traduisent toutes les formes de replis et de tensions identitaires.

D'abord, on a vu apparaître une querelle sémantique. L'un des paradoxes hexagonaux de notre époque est que l'on s'interroge plus fréquemment sur l'opportunité sémantique du choix du mot « intégration » que sur le contenu des politiques menées au nom de l'intégration. Cette querelle typiquement française se révèle d'autant plus surprenante que le terme intégration, pris dans le sens où nous l'entendons communément, n'est pas contesté à l'extérieur de nos frontières tandis que le Livre vert, *Sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, présenté par la Commission européenne au printemps dernier usait fréquemment de ce vocabulaire sans que l'on puisse lui attribuer d'arrière-pensées vexatoires ou postcoloniales. Le Haut Conseil à l'intégration, concerné par

ce débat en ce qu'il touche à sa propre dénomination et, par-delà, à la perception des réflexions qu'il est amené à diffuser, se devait de tenter d'apporter sa propre lecture de ce débat. Intégrer, au sens contemporain du terme, c'est permettre à un individu d'acquérir ou de retrouver une capacité à se considérer comme membre d'un groupe. Intégrer, c'est sémantiquement et politiquement le contraire de « séparer ». C'est dans cette perspective très large que nous avons considéré la nécessité de contribuer à définir une politique d'intégration. Nous ne pouvions alors nous soustraire à une querelle idéologique.

Le modèle d'intégration « à la française » est souvent brocardé. Comme tout idéal type, il est mis en porte-à-faux vis-à-vis d'une réalité qui s'en éloigne. Nous demeurons cependant convaincus qu'il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain, car la seule alternative suggérée consisterait à plaquer un modèle étranger – en substance un modèle de type anglo-saxon – privilégiant officiellement un système fondé sur une organisation de type communautaire. Outre que cette approche contrarierait notre tradition, nos valeurs, en un mot notre conception même de la vie en société, une telle révolution nécessiterait de très longs délais de mise en œuvre incompatibles avec l'urgence de la situation. Enfin, il serait tout de même paradoxal de s'en remettre à une formule dont ses principaux promoteurs doutent profondément de la pertinence ainsi que le démontrent la situation en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas par exemple. Nous nous sommes progressivement convaincu que ces erreurs et les échecs de la politique d'intégration ne résultent pas des déficiences de sa mise en œuvre mais bien plutôt de l'insuffisance de son autonomie au regard d'une politique d'immigration fondée sur une approche strictement quantitative. D'autant que, la politique d'intégration a été longtemps gommée au profit d'une approche aussi exclusive qu'incantatoire de la lutte contre les discriminations.

À la relégitimation du terme et de la finalité de la politique d'intégration, devait nécessairement correspondre une refondation des politiques mises en œuvre. Le HCI relève avec satisfaction que les orientations fixées à partir de 2002 ont visé à faire sortir la politique d'intégration de cette logique d'enfermement en réhabilitant le choix d'une politique *publique* d'intégration et en soutenant, sinon sa primauté, son caractère global et prioritaire au regard d'enjeux distincts quoi qu'indissociables.

L'histoire récente d'une politique d'intégration par défaut

Trop longtemps demeurée écrasée entre le marteau d'une politique d'immigration sommaire et l'enclume d'une lutte contre les discriminations éparse, la politique d'intégration devait sortir de son enfermement pour mieux réaffirmer son identité afin d'asseoir ses principes d'intervention, soutenue par un pilotage renforcé. Il fallait bien en effet qu'elle sorte du réduit où elle avait été resserrée. L'intégration des personnes issues de l'immigration est devenue un sujet de débat public au début des années

quatre-vingt, lorsque la France a pris conscience que l'immigration de travailleurs perçue comme temporaire a progressivement évolué vers une immigration durable de familles. Le débat est d'emblée formulé dans des termes réducteurs et le restera pendant les vingt années qui suivent.

Il est en premier lieu dominé par la question de la fermeture des frontières. La crise économique qui sévit depuis le milieu des années soixante-dix exacerbe les réflexes de rejet d'une main-d'œuvre perçue comme concurrente et de familles considérées comme bénéficiant indûment des bénéfices de la solidarité nationale. La politique des gouvernements successifs sera alors marquée par des va-et-vient, entre fermeture aux nouveaux arrivants, notamment par l'annonce en 1974 par le gouvernement de la suspension provisoire de l'immigration économique et ouverture, par exemple par le décret du 29 avril 1976 faisant du regroupement familial un véritable droit du travailleur étranger. Cette instabilité perdurera jusqu'en 1984, où la loi du 17 juillet fixera durablement les conditions d'entrée et de séjour. Le débat ne s'épuisera pas pour autant, attisé par l'essor de l'extrême droite, tout au long des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, où une série de textes législatifs suscitera des discussions généralement polarisées entre, d'un côté, une défense plus ou moins vigoureuse d'un objectif d'« immigration zéro » et, de l'autre, une minimisation plus ou moins assumée de la question migratoire. La question de l'immigration trouvera également, à cette occasion, des prolongements en direction de celle de la nationalité française. Le débat sur l'immigration est aujourd'hui relancé, d'une part, par les perspectives démographiques qui pourraient induire une relance de l'appel à la main-d'œuvre étrangère, et d'autre part, par les craintes, non dépourvues de fantasmes, de la concurrence des migrants des nouveaux États membres de l'Union européenne et des travailleurs clandestins ou illégaux.

La question de l'intégration a été également très vite focalisée sur la question de la lutte contre le racisme et les discriminations. Les années quatre-vingt voient les enfants des travailleurs immigrés arrivés en France dans les années cinquante et soixante devenus des citoyens, Français nés ou éduqués en France et pénétrés du mode de vie de la société française, soucieux de faire valoir leurs droits et de faire tomber les stéréotypes xénophobes. De nombreux mouvements s'élèvent, spontanés, telle la « Marche pour l'Égalité » en 1983, ou organisés en associations de lutte antiraciste ou de promotion de la diversité culturelle. En 1984 sera fondé SOS-Racisme. À ces revendications de reconnaissance d'égalité et de dignité, les pouvoirs publics répondront de deux manières.

L'une consistera à affirmer l'**accès au « droit commun »** pour les publics issus de l'immigration ¹ : l'ensemble des droits et prestations

(1) Le Haut conseil est conscient que cette appellation n'est pas entièrement satisfaisante. Elle tend à faire oublier l'évidence : la plupart des Français, sinon tous, sont issus de l'immigration suivant la période de référence que l'on se donne. Faute de pouvoir mener, aujourd'hui, la nécessaire réflexion sur la définition des publics de la politique d'intégration, dont les « publics issus de l'immigration » ne sont qu'une partie puisque l'intégration est bien l'affaire de tous les citoyens, le Haut Conseil utilisera cette expression pour désigner l'ensemble des personnes caractérisées par une origine étrangère récente, réelle ou supposée.

délivrées par les services publics sociaux, éducatifs, culturels notamment, doit bénéficier dans les mêmes conditions à toutes les personnes résidant régulièrement sur le territoire. Ainsi, dans un premier temps, l'action des pouvoirs publics, parfois sous l'aiguillon de la jurisprudence ¹, a consisté en l'alignement des normes juridiques réglementaires applicables aux étrangers résidents sur le droit commun. Mais la persistance dans les faits de préjudices subis par les personnes issues de l'immigration a progressivement fait émerger la question de la lutte contre les discriminations qui, dans les années quatre-vingt-dix, dominera largement les préoccupations des organismes en charge de la politique d'intégration.

L'autre réponse sera **la bienveillance active des pouvoirs publics en faveur de mouvements mettant en avant l'identité culturelle** de telle ou telle partie de la population désignée sur la base d'une origine géographique, d'une appartenance religieuse ou ethnique. De nombreuses associations joueront ainsi un rôle tout à fait fondamental auprès de publics issus de l'immigration souvent placés dans des situations de grand dénuement matériel et psychologique. Elles contribueront largement à la connaissance des personnes issues de l'immigration. Beaucoup recevront le soutien financier des pouvoirs publics, en particulier du Fonds d'action sociale (FAS) qui sera, jusqu'à aujourd'hui, particulièrement sensible à la défense de la diversité culturelle. Une minorité n'échappera pas à la dérive communautariste où l'identité du groupe se construit sur une concurrence par rapport à d'autres catégories de population ou sur la critique des principes républicains.

Cette double polarisation du débat se retrouve dans le bilan législatif de l'ensemble des gouvernements se succédant depuis les années soixante-dix, toutes tendances confondues. Ainsi les principaux textes pris dans le domaine de la politique d'intégration ont-ils concerné essentiellement le droit de l'immigration, de l'asile et de la nationalité (loi du 17 juillet 1984, loi du 24 août 1993, loi du 24 avril 1997, loi dite « RESEDA » (relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et des demandeurs d'asile) du 11 mai 1998, loi du 26 novembre 2003) et la lutte contre les discriminations ou la reconnaissance de la diversité (ensemble des mesures prévoyant l'ouverture aux étrangers de l'accès à l'ensemble des prestations de service public, loi du 9 octobre 1981 libéralisant le régime juridique des associations étrangères, loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, loi du 30 décembre 2004 créant la HALDE, Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité).

C'est par conséquent « aux deux ailes » que les politiques relatives aux publics issus de l'immigration ont été menées depuis plus de vingt ans. À une extrémité, la maîtrise des flux de l'immigration et de

(1) Par exemple, les jurisprudences du Conseil d'État dans le domaine de l'aide sociale facultative (Conseil d'État, 30 juin 1989, *Ville de Paris et bureau d'aide sociale de Paris c/ Lévy*) et du Conseil constitutionnel dans celui des prestations non contributives (Conseil constitutionnel, décision du 22 janvier 1990) auront pour consécration l'article 43 de la loi du 11 mai 1998 dite RESEDA (relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile) supprimant toute condition de nationalité pour l'ensemble des prestations sociales non contributives.

l'irrégularité, qui relève au premier chef de la responsabilité du ministère de l'Intérieur, est censée assurer la capacité de la société à intégrer la nouveauté. À l'autre, la mise en place de dispositifs de lutte contre les discriminations est supposée suffire à garantir l'intégration des nouveaux membres de cette société. Celle-ci, tendant à faire sentir ses effets, on a vu apparaître dans ce registre la tentation de la discrimination positive, des quotas et des recensements ethniques. Le Haut Conseil n'ignore évidemment pas l'effort considérable mené au quotidien par des acteurs administratifs, notamment la Direction de la population et des migrations (DPM) ou le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild), et associatifs, notamment le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et l'Association service social familial migrants (ASSFAM) pour l'accueil, mais également les quelque 5 100 associations œuvrant en faveur des personnes issues de l'immigration. Cependant l'histoire politique des vingt dernières années montre que cet effort n'a pas été porté par une vision forte et cohérente de la politique d'intégration. Celle-ci ne saurait se résumer à une définition « en creux », ni à la somme de ces deux éléments et, entre les deux, d'une multitude d'actions d'intervention sociale ou de mise en valeur des cultures d'origine. Par ailleurs, la France, qui chaque année accueille environ 130 000 nouveaux migrants (visas de long séjour) et donne la nationalité française à un nombre à peu près équivalent de personnes, est, de fait, outre un pays d'immigration, une « société d'accueil et d'intégration » : elle doit l'assumer et donner aux nouveaux venus et à leurs enfants la possibilité réelle de trouver leur place dans cette société et d'y apporter leur différence comme une part de richesse supplémentaire.

Il importe donc de fonder la politique d'intégration sur une définition positive et de la doter des principes d'action et de l'organisation propres à assurer son efficacité. Il a fallu pour cela réaffirmer une identité, assurer les principes, activer un pilotage.

Nous avons relevé le vocable et réaffirmé sa pertinence. Le terme même d'intégration a été jeté par certains dans le discrédit depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Nombreux sont ceux qui, enfants de la première génération de migrants arrivés dans les années cinquante ou soixante, devenus Français en application du droit de sol, formés à l'école de la République, se sont pourtant heurtés à des résistances ou des rejets de la part d'une société qu'ils ne vivaient pas comme une société d'accueil, mais bien comme « leur » société depuis toujours. Aussi n'est-il guère surprenant qu'ils aient marqué un net rejet de certaines voix qui leur expliquaient que leurs difficultés n'étaient que la conséquence d'un défaut d'intégration « de leur part », en estimant qu'on leur demandait un effort qui n'était pas réclamé à leurs compatriotes.

Dans le prolongement de ses travaux précédents, notamment son rapport de 2003, le Haut Conseil tient à **réaffirmer une nouvelle fois ce qu'intégration signifie véritablement**, et à réhabiliter ce mot car il n'en existe aucun autre pour désigner ce processus fondamental qui permet à une société de construire une citoyenneté pacifique, égale et partagée. L'intégration n'est pas **l'assimilation** : elle ne vise pas à réduire toutes ses

différences. L'intégration n'est pas **l'insertion** : elle ne se limite pas à aider des individus à atteindre des standards socio-économiques satisfaisants – beaucoup ont su s'y hisser sans l'assistance de quiconque – quitte à leur ménager un compartiment où ils puissent vivre sans contact avec la société d'accueil, tant le mot société ne saurait, dans la conception française du terme, se comprendre que comme le siège d'interactions permanentes entre l'ensemble de ses membres, et non comme une simple juxtaposition de communautés cloisonnées. Mais l'intégration n'est pas non plus un simple processus moral voire caritatif, **elle demande un effort réciproque, une ouverture à la diversité qui est un enrichissement mais aussi, une adhésion et une volonté responsable pour garantir et construire une culture démocratique commune.**

C'est cet équilibre fragile et difficile que la politique d'intégration a pour objet de créer et de maintenir. Ne pas la doter d'un cadre de principes et d'objectifs clairs et d'une organisation adéquate, c'est prendre le risque d'atteintes importantes à la cohésion sociale. C'est également fragiliser la conception républicaine de la nation, qui fait du choix de vivre ensemble et du respect des droits individuels les valeurs cardinales fondant la citoyenneté française. La politique d'intégration est par conséquent irréductible à toute autre politique publique : elle possède des finalités propres qui fondent des modes d'intervention particuliers.

D'abord, elle est **une politique volontariste** qui dépasse le seul objectif de limitation – des entrées sur le territoire, des comportements discriminatoires – mais qui, au contraire, a pour objectif de susciter une action publique pour mieux assurer la promotion sociale, professionnelle et la représentation des personnes issues de l'immigration.

Ensuite, elle est **une politique d'équilibre** entre un socle intangible de droits fondamentaux et des éléments d'une diversité nouvelle à laquelle il faut faire droit. Les récents travaux du HCI montrent que d'importantes catégories du public issu de l'immigration sont soumises à des difficultés que les politiques de droit commun ont du mal à prendre en compte, voire ignorent tout à fait. Ainsi en est-il des jeunes issus de l'immigration, des femmes musulmanes immigrées ou encore des vieux travailleurs migrants auxquels est consacré un des avis joints au présent rapport. L'insuffisance de la prise en compte de leur situation par les pouvoirs publics les tient éloignés du bénéfice des droits parfois les plus élémentaires.

Pour assurer cet équilibre, la politique d'intégration repose sur **la notion fondamentale de contrat**, comme l'a montré le Haut Conseil dans son rapport de 2003. Le processus d'intégration, démarche réciproque entre le nouvel arrivant et la société qui l'accueille, implique que le contrat social, où la somme des individus forme société en adhérant à un ensemble de droits et d'obligations, s'applique à tout étranger ou descendant d'étranger. Il exige aussi de tout citoyen, indépendamment de ses origines, qu'il participe à cette démarche. La politique d'intégration repose sur cette vision contractuelle et, par conséquent, elle ne limite pas son action aux personnes issues de l'immigration, **l'intégration étant au bénéfice de tous et de la responsabilité de chacun.**

Enfin, la politique d'intégration est **une politique globale**. Elle s'intéresse à toutes les étapes du processus d'intégration, de l'arrivée sur le territoire à l'acquisition de la nationalité française et au-delà, à tous les domaines (logement, emploi, formation, santé, culture, etc.) et tous les publics : migrants, étrangers résidents, enfants français de la deuxième génération ou des générations ultérieures, mais également l'ensemble des citoyens.

Les principales finalités de la politique d'intégration, définies par le comité interministériel de 2003, découlent de ces grandes caractéristiques :

- **construire des parcours d'intégration pour les nouveaux arrivants**. L'accueil, première étape du parcours d'intégration, joue un rôle important dans la réussite de ses étapes successives. Mieux organiser l'accueil, c'est également pour la France véritablement assumer une politique d'immigration et en tirer les conséquences éthiques et organisationnelles qui s'imposent ;
- **assurer la promotion sociale, professionnelle et culturelle**, qui concerne toutes les actions destinées à rapprocher les personnes issues de l'immigration de la société dans laquelle elles ont choisi de vivre et leur faire garantir leurs droits tout en construisant avec elles une culture commune fondée sur l'adhésion aux principes républicains et démocratiques. Ces actions portent à la fois sur les individus issus de l'immigration (formation, logement, enseignement, etc.) et sur les acteurs de la société civile (services publics, entreprises, syndicats, citoyens, etc.) et sur tous les moyens visant à les rapprocher (médiation, interprétariat, etc.) ;
- **agir contre les intolérances et les discriminations et pour l'égalité des droits**. La lutte contre les discriminations c'est d'abord le repérage et la sanction des discriminations ; c'est aussi, et fondamentalement, la réparation individuelle des préjudices qu'elles occasionnent. C'est, enfin, prévenir les comportements et pratiques discriminatoires. Il s'agit notamment de faire mieux connaître l'apport des migrants successifs à la constitution de la société et à la culture françaises, et de modifier la représentation collective souvent biaisée que l'opinion se fait des personnes issues de l'immigration, comme l'évoque l'avis du Haut Conseil sur la diversité dans les médias, également joint au présent rapport.

Il n'est pas de politique d'intégration sans une position claire de ses principes. C'est ce que le HCI s'est, pour sa part, appliqué à définir.

Les principes de la politique d'intégration

D'abord, quelles que soient les difficultés que présente l'intégration des immigrés et surtout des primo-arrivants, ce serait une erreur de réduire la question de l'intégration à la seule problématique de l'immigration. La France, au cours de son histoire, a connu des vagues d'apports culturels très divers et elle s'en est enrichie sans que cela remette en cause

son identité républicaine. Il se trouve, qu'aujourd'hui, la France réunit une diversité culturelle sans précédent, avec la présence, dans la communauté nationale, de citoyens français issus de l'immigration et d'autres composant les départements d'outre-mer. Plus généralement, et comme nous le précisons dans le rapport sur **le contrat et l'intégration** remis en 2004 au Premier ministre, l'intégration n'est pas destinée aux seuls Français issus de l'immigration et concerne tout individu qui participe à l'espace civique parce que notre communauté nationale a changé et qu'elle s'est renouvelée, qu'elle est aujourd'hui plus diverse qu'elle ne l'était, il y a quelques décennies.

Le défi essentiel que la politique d'intégration doit retenir dans la France actuelle est le suivant : comment rendre compatible une large diversité culturelle et un espace civique unifié sans lequel nulle république démocratique n'est possible ? Notre tradition républicaine veut que cette unité civique comme communauté de citoyens ne repose pas simplement sur l'héritage, au sens de ce qui est donné par le passé. Elle insiste sur l'idée de contrat, c'est-à-dire sur le construit. En raccourcis, on ne naît pas citoyen, on le devient. C'est par un tel contrat, fût-il implicite, que l'on passe de la multitude indifférenciée, particulariste, à l'unité d'un peuple, dans une collectivité rassemblée.

S'intégrer, c'est donc en premier lieu consentir, grâce au pacte républicain, à la loi commune. Celle-ci garantit aux citoyens les droits fondamentaux. Celui qui accède à la citoyenneté française fondée sur le pacte bénéficie de l'ensemble des droits politiques le protégeant comme citoyen. En revanche, il doit prendre conscience qu'il a des devoirs vis-à-vis de la communauté et qu'il a lui aussi à faire vivre et prospérer ce destin de la nation et contribuer à sa cohésion.

Cette conception républicaine française de l'identité politique a été critiquée, on le sait, en raison de son abstraction et de son volontarisme. Comme si elle gommait toute la dimension de la culture et de l'histoire. On pourrait donc considérer que la présence nombreuse dans la communauté nationale de citoyens français issus de l'immigration et des ex-colonies, est de nature à faire voler en éclat cette définition traditionnelle de la nation et de l'intégration.

Face à cela, deux conceptions politiques de l'intégration, absolument opposées se sont présentées : la première et la plus traditionnelle est l'assimilation. La seconde plus récente, est le communautarisme. Le HCI propose de rejeter ces deux voies et de proposer une autre philosophie républicaine de l'intégration.

Il semble nécessaire de distinguer intégration et assimilation. C'est que la notion d'assimilation constitue une violence culturelle faite aux citoyens d'origine culturelle minoritaire dans l'espace commun. Car en prétendant intégrer l'individu dans l'espace politique commun, on lui demande de s'assimiler à la culture majoritaire composant le peuple français, de renoncer à sa propre culture, ce qui peut produire des troubles identitaires graves, source de révoltes. Voilà pourquoi, s'inspirant des idées développées par Habermas dans *L'intégration républicaine*, le HCI a proposé (rapport 2004) de distinguer entre l'intégration éthique (c'est-à-dire culturelle) et l'intégration politique. On ne peut exiger du citoyen français issu de

l'immigration une intégration éthique, c'est-à-dire qu'il renonce à toutes les composantes de sa culture, on ne doit lui demander qu'une intégration politique, c'est-à-dire l'intégration à une culture politique commune définie par la constitution et le droit commun. C'est cette culture politique commune seule qui relève du contrat, du droit et de la loi républicaine.

Mais, d'un autre côté ce qui empêche le HCI de verser dans une conception de type communautariste ou différentialiste, c'est que si les traditions culturelles jouent un rôle fondamental dans la promotion de l'identité individuelle, toute tradition culturelle ne se justifie pas en tant que telle. Si un ou des éléments de la culture contredit l'identité politique commune fondée sur le droit et sur la loi c'est la culture en question qui doit bouger, car aucune culture n'est définitivement figée sur elle-même. Ainsi, aucune autorité d'une tradition passée n'a de valeur en république quand elle contredit aux droits des personnes. De plus, l'identité d'un individu n'est pas que culturelle, elle est aussi politique.

Reconnaître des droits spécifiques à une communauté donnée, conduirait à réviser le principe de l'égalité républicaine et à affaiblir tout processus d'intégration. En effet, tout communautarisme comporte un risque : celui du refus d'une intégration réelle et par la prévalence des droits collectifs sur des droits individuels. En refusant à un citoyen français de devenir un citoyen comme tous les autres pour l'assigner à sa seule communauté d'origine, le communautarisme reproduit – peut-être sans le savoir – les pires penchants de la politique coloniale. La doctrine de l'intégration que nous défendons ne considère pas la différence culturelle comme un problème majeur. L'obsession de la culture, tout comme l'insistance de la question sociale, peut servir de masque à la question fondamentalement politique de l'intégration.

Le HCI est sensible aux problèmes sociaux qui affectent beaucoup de jeunes issus de l'immigration et a fait des propositions en ce sens. De même il a insisté sur la reconnaissance de la diversité culturelle dans les médias. Mais dans tous les cas, le problème de l'intégration doit s'inscrire dans un renouvellement de l'identité républicaine.

Ces principes que nous avons dégagés en commun, principes très généraux et en quelque sorte philosophiques, se situent en amont des politiques publiques dont il faut maintenant étudier les propres principes.

Les principes mis en œuvre par les politiques publiques

Le premier principe et le plus constant que l'on peut remarquer est le **maintien de la primauté du droit commun**.

Le **principe d'égalité**, proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, réaffirmé par la Constitution, affiné par la

jurisprudence du Conseil constitutionnel, implique que la loi est la même pour tous, et qu'elle ne peut prévoir de traitement différent entre deux individus que dès lors que leurs situations respectives présentent une différence objective, et pour autant que l'intérêt général commande que cette différence soit réduite. Le droit commun, entendu comme un ensemble de règles mais également de prestations de services publics et de modes de prise en charge, s'adresse par conséquent à toutes les catégories de publics, indépendamment de leur opinion, de leur origine ou de leur appartenance ethnique ou religieuse réelle ou supposée, et ne reconnaît que les différences objectives de situations. Or les individus issus de l'immigration peuvent à l'évidence être concernés par de telles différences de situation.

Si le droit commun constitue, en tant que cadre juridique, la contrainte de la prise en charge des publics de l'intégration, il en fonde également l'objectif ultime. Celui qui choisit de devenir membre de la société française a la responsabilité de s'impliquer dans l'acquisition des principes et des savoirs nécessaires pour ce faire ; il revient à nos institutions de lui rendre le droit commun accessible le plus rapidement possible.

Ainsi la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 inscrit l'intégration dans les politiques de droit commun des dispositions destinées à une meilleure prise en compte des problématiques d'intégration dans chacun des grands volets des politiques sociales (emploi, logement, urbanisme) et de la politique d'éducation nationale. Par les modifications ainsi introduites, pour la première fois, le Code de l'action sociale et des familles prévoit des dispositions propres aux personnes immigrées ou issues de l'immigration.

Le second principe a été la prise en compte de la diversité des situations des personnes de l'intégration. L'intégration est respectueuse de la diversité, source de richesse plutôt que de contrainte. Le processus d'accompagnement de l'individu vers le droit commun, par souci de respect de la différence, n'a pas conduit à la négation de son identité d'origine, et par souci d'efficacité, doit tenir compte de certaines spécificités propres aux situations des publics issus de l'immigration. Sans méconnaître la grande diversité que recouvre la notion de personnes issues de l'immigration, on a pu dresser une typologie très générale de ces spécificités.

D'abord, une évidence : la situation des primo-arrivants, quels qu'ils soient, constitue une spécificité objective qui appelle la mise en place d'un régime juridique spécifique, tel le droit de l'immigration, et des structures d'accueil adaptées. De même, la situation des étrangers justifie des règles particulières tels le droit de la nationalité ou les restrictions à l'accès à certaines professions lorsqu'elles mettent en cause des prérogatives de puissance publique particulières.

On a également compris que la situation des individus issus de l'immigration peut revêtir un caractère spécifique du fait même de l'extranéité de leurs origines, sous l'effet de trois facteurs.

En premier lieu, **la méconnaissance ou l'insuffisante maîtrise de la langue et des institutions françaises** est une caractéristique forte de certaines personnes issues de l'immigration, au tout premier chef les

primo-arrivants, mais également certains des ressortissants de communautés ayant, par endroits, développé un mode d'organisation particulièrement peu perméable au reste de la société.

En second lieu, **les comportements discriminatoires** touchent avec une particulière vigueur les personnes à raison de leur origine géographique ou ethnique, réelle ou supposée. Comme cela a été rappelé par des travaux récents¹, le fait même d'être originaire de l'étranger, ou, comme c'est le cas de certains compatriotes des départements et territoires d'outre-mer, d'être supposé tel, induit de la part de certaines personnes ou d'institutions des comportements préjudiciables qu'ils soient conscients ou non, individuels ou institutionnels.

Enfin, les personnes issues de l'immigration peuvent être tentées, ou contraintes, de se réfugier dans **diverses formes de repli**. Aussi ne doit-on pas s'étonner que certains, parmi ceux qui ont tenté leur chance dans notre société, se replient dans la solitude, comme c'est le cas pour de nombreux travailleurs migrants âgés², ou dans la communauté d'origine.

Certes ces trois facteurs de spécificité qui précèdent ne sont, chacun, pas propres aux seuls individus issus de l'immigration. Ainsi les publics de la grande pauvreté sont également victimes d'une insuffisante connaissance des institutions, voire de l'analphabétisme. De même d'autres publics font-ils l'objet de discriminations (femmes, personnes handicapées, homosexuels) ou sont sujets à des comportements d'auto-exclusion (personnes âgées dépendantes, jeunes délinquants). Mais ces trois facteurs se manifestent d'une manière particulière pour les personnes issues de l'immigration du fait même du poids des représentations collectives dont ils font l'objet.

Par conséquent, il a bien fallu observer que la spécificité des publics de l'intégration ne se limite pas à une suraccumulation de « handicaps sociaux ». Cette vision conduisait insensiblement à ignorer les véritables spécificités de la situation des personnes issues de l'immigration et à considérer que les seules politiques de droit commun, sans adaptation, suffisaient à assurer l'intégration de tous, et la dimension individuelle devait être prise en compte et c'est sur ces observations qu'a été pilotée l'action publique.

(1) Notamment, *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, Haut Conseil à l'intégration, 1998 ; *Lutter contre les discriminations*, J.-M. Bêlorgey, 1999 ; *Rapport de la mission de préfiguration d'une Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, B. Stasi, 2004 ; *La lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi*, R. Fouroux, 2005.

(2) Avis joint au présent rapport.

Le pilotage de l'action publique

La refondation de la politique d'intégration n'a pas été un vain mot et, pendant cette période, le gouvernement s'est d'abord doté d'un **arsenal de moyens administratifs et d'institutions fondées ou refondées**. C'est ainsi que sont apparus, dans la courte période de trois années, le Conseil français du culte Musulman (CFCM), installé par Nicolas Sarkozy en 2002 ; le Comité interministériel à l'intégration (C2I), réactivé par Jean-Pierre Raffarin pour jouer un rôle de coordination ; un HCI réinstallé, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) ; la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), dont nous examinerons brièvement l'activité.

Mais si l'on veut commencer par le commencement, il faut rappeler que le processus d'intégration débute dès l'entrée sur le territoire. Qu'on se retourne sur la situation antérieure : l'immigration était mal connue, elle était peu accueillie, elle n'était pas encadrée. Les flux migratoires sont aujourd'hui connus, la connaissance statistique des problématiques d'immigration et d'intégration est désormais organisée grâce à l'Observatoire statistique du HCI dont nous parlerons plus loin.

Un véritable service public de l'accueil a été mis en place

La phase de l'accueil constitue un facteur essentiel de réussite dans le processus d'intégration des primo-arrivants, en particulier pour les plus démunis et les plus ignorants de nos institutions, de notre culture, de notre langue. Or la France, par tradition un pays d'immigration, a longtemps limité son accueil aux procédures d'examen et d'octroi des demandes de titres de résidents. Les cas où les nouveaux venus dans nos frontières étaient orientés vers des formations, notamment linguistiques, ou vers une prise en charge médicale et sociale adaptée demeuraient exceptionnels. Cela n'était pas acceptable de la part d'un pays mettant en avant une tradition d'hospitalité, notamment en faveur des personnes chassées de leur patrie par la violence ou la pauvreté. Cela n'était pas non plus favorable à la bonne intégration des arrivants.

Les premiers éléments du service de l'accueil mis en place dans les années quatre-vingt-dix autour de l'OMI et de ses partenaires (SSAE, ASSFAM, etc.) ne touchaient, en 1999, que trois catégories d'étrangers : les personnes arrivant dans le cadre du regroupement familial, les membres de famille de Français, les membres de familles de réfugiés, soit environ 56 % du total des entrées régulières de migrants (hors Union européenne). En ajoutant à cela la faiblesse de la couverture du territoire par les structures d'accueil de l'OMI, qui ne touchait que la moitié des primo-arrivants, et le taux de non-présentation des personnes convoquées, proche de 20 %, le service de l'accueil ne touchait qu'un cinquième environ des primo-arrivants. Par ailleurs, les prestations effectuées se limitaient le plus souvent à un entretien d'accueil, le visionnage d'un film de

présentation de la France et un entretien d'une trentaine de minutes avec un auditeur social, et une visite médicale.

Le Comité interministériel à l'intégration, réuni le 10 avril 2003 décidait de la création d'un véritable service public de l'accueil. La notion de service public, fondamentale en droit français, confère une dimension particulière à toute activité exercée par les administrations qui y concourent : elle définit de manière solennelle les objectifs d'intérêt général que celle-ci doit poursuivre, et ouvre droit pour ces administrations à des prérogatives particulières (droits exclusifs ou spéciaux d'exercer une activité, pouvoir de percevoir une redevance, d'édicter des règles contraignantes pour les citoyens, etc.). Par ailleurs la notion de service public implique notamment une égalité et une permanence d'accès pour l'ensemble des citoyens concernés.

Concrètement, ce service public implique la mise en place de plates-formes d'accueil où, en 2006, tous les primo-arrivants pourront trouver, dans n'importe quelle région du territoire, un ensemble de services publics adaptés à leurs besoins, sous la coordination des agents de l'ANAEM. La plate-forme d'accueil, à la fois guichet unique et projet commun de l'ensemble des services publics de droit commun pertinents et d'un service public spécialisé, constitue l'instrument privilégié de la prise en charge globale, adaptée et articulée avec le droit commun, et un exemple probant des orientations générales de la politique d'intégration rappelées dans la première partie du présent avis.

Un outil fondamental : le contrat d'accueil et d'intégration

Souhaité par le Président de la République à l'occasion de son discours prononcé à Troyes, déjà évoqué, le contrat d'accueil et d'intégration avait été défini dans ses grandes lignes par le Comité interministériel à l'intégration réuni le 10 avril 2003. Le Haut Conseil à l'intégration n'était pas étranger à cette impulsion, qu'il préconisait dans son rapport de 2001 consacré aux parcours d'intégration, comme dans celui de 2003 consacré au contrat dans la politique d'intégration, avec la généralisation et le renforcement du contrat d'accueil et d'intégration. La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale donne aujourd'hui à ce contrat une consécration législative et en précise les modalités.

Le contrat d'accueil et d'intégration est proposé au primo-arrivant dès son arrivée. Si celui-ci en accepte les termes, il reconnaît les principes fondamentaux de la République qui y sont énoncés. Cet acte de reconnaissance peut impliquer pour certains l'adoption de règles nouvelles par rapport à celles qui prévalaient dans le pays d'origine, mais il est aussi l'affirmation du bénéfice pour le nouvel arrivant de l'ensemble des droits économiques et sociaux reconnus aux citoyens français. L'État s'engage à donner une formation linguistique en fonction du niveau de maîtrise de la langue française mais aussi une **formation civique**. Le HCI s'est particulièrement intéressé à cette formation civique. Avec la DPM, il a refait le

cahier des charges. Il a rédigé avec l'association ELELE, un livret complet sur la formation civique où sont présentés les droits des citoyens et les lois établis et garantis par notre Constitution. Le contrat donne aussi accès à une prise en charge sociale adaptée. En contrepartie les immigrés s'engagent à respecter les lois de la République.

Clé de voûte du dispositif d'accueil, le contrat d'accueil et d'intégration est aujourd'hui un succès. 7 000 contrats avaient été signés en 2003 en phase de première expérience – douze départements étaient concernés – puis 41 000 en 2004 pour vingt-six départements. Le taux d'adhésion au contrat, soit la proportion de personnes acceptant de le signer lorsqu'on le leur propose, dépassait 90 % sur l'ensemble des départements. Le dispositif est prévu pour être mis en œuvre sur l'ensemble du territoire français au début de 2006.

Une agence spécialisée : l'ANAEM

Chargée au premier chef de la mise en œuvre du service public de l'accueil, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), opérateur spécifiquement dévolu à cette mission, a été créée par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cette agence est en réalité le fruit de la fusion des deux principaux acteurs du service de l'accueil préexistant :

- l'Office des migrations internationales (OMI), établissement public administratif créé par l'ordonnance du 2 novembre 1945 fondant la politique de l'immigration, de l'asile et de la nationalité. Chargé à l'origine du recrutement de la main-d'œuvre étrangère pour appuyer l'effort national de reconstruction, l'OMI a progressivement vu sa mission évoluer (accueil des personnes relevant du regroupement familial) et s'enrichir (emploi des Français à l'étranger, accompagnement du retour volontaire dans le pays d'origine). Mais son cœur de métier est resté durablement centré sur l'accueil administratif et l'organisation de visites médicales pour les étrangers désireux de venir travailler en France et pour les familles de migrants relevant du regroupement familial ;
- le Service social d'aide aux émigrants (SSAE), association reconnue d'utilité publique, créé en 1927 d'une initiative privée. Cet organisme est spécialisé dans la prise en charge sociale des personnes issues de l'immigration. Il est également chargé de l'assistance sociale aux demandeurs d'asile. Le cœur de métier du SSAE résidait donc largement dans des activités classiques de travail social, les assistants de service social employés par le SSAE étant à même de traiter les situations spécifiques aux migrants.

Cette fusion n'est pas motivée, au premier chef, par un souci de rationalisation qui consisterait à fédérer sous une même tutelle et dans un même statut l'ensemble des grands acteurs de l'accueil simplement pour en accroître la lisibilité. L'intérêt majeur du rapprochement entre l'OMI et le SSAE réside en réalité dans les synergies qu'il introduit :

- la complémentarité des savoir-faire : les agents de l'OMI, habitués à gérer des procédures administratives, à maîtriser une logistique d'accueil complexe et à monter des partenariats avec divers pouvoirs publics ou

associations, sont à même de mettre en place les structures d'accueil et d'y fédérer les acteurs autour de la prise en charge du nouvel arrivant. Les travailleurs sociaux du SSAE sont à même d'analyser la situation sociale, les atouts et handicaps de l'individu pour lui proposer la solution la plus adaptée et les mettre en contact le plus rapidement possible avec les services publics de droit commun ;

– la complétude de la couverture géographique : la présence de l'OMI sur le territoire national, focalisée sur le traitement de masse des flux d'arrivants, se limitait en 1999 à treize plates-formes interdépartementales placées dans les principales agglomérations concernées par les flux d'arrivants. Le réseau du SSAE assurait un maillage plus fin du territoire pour permettre une prise en charge de proximité des problématiques sociales difficiles qui caractérise la situation de certains arrivants.

La fusion de l'OMI et du SSAE donne par conséquent naissance à un opérateur puissant (près d'un millier d'agents, un budget prévisionnel annuel voisin de 80 millions d'euros), présent début 2006 sur l'ensemble du territoire métropolitain, et expert à la hauteur des exigences de la difficile mission qui est celle du premier accueil. Le Haut Conseil, qui avait dans son rapport de 2001¹ préconisé la création d'une agence unique de l'accueil, ne peut que se féliciter de cette avancée.

Le Comité interministériel à l'intégration a été réactivé pour jouer un rôle de véritable coordination

La conduite de la politique d'intégration est, depuis 1945, positionnée au sein d'un ministère social alors même qu'elle présente des aspects qui dépassent le champ de ce ministère. Dans ses aspects régaliens, elle touche au cœur de compétences des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Ses liens avec la politique de la ville sont étroits, les publics de l'une étant surreprésentés dans la population des territoires de l'autre. Enfin, l'objectif même de la politique d'intégration implique la mobilisation de l'ensemble des politiques de droit commun, en premier lieu des affaires sociales, du logement, de l'éducation nationale. Et, comme l'écrivait déjà le Haut Conseil dans son rapport annuel de 1991, « il serait totalement illusoire de penser qu'un seul ministère pourrait un jour regrouper l'ensemble des services menant des actions significatives dans le domaine de l'intégration, puisque près de la moitié des ministères seraient concernés, et un très grand nombre de directions d'administration centrale... Il n'y a donc pas d'autre solution que de faire travailler ensemble des ministères distincts, et on retrouve là la spécificité de la politique d'intégration, qui est de rechercher la synergie des actions sectorielles ».

Par conséquent, de la capacité du gouvernement à mobiliser l'ensemble des ministères et à coordonner leur action autour d'objectifs partagés dépend largement l'efficacité de la politique d'intégration. C'est à

(1) *Les parcours d'intégration*, Haut Conseil à l'intégration, novembre 2001.

cet effet qu'avait été créé le Comité interministériel à l'intégration (CII), instance rassemblant l'ensemble des ministres concernés sous la présidence du Premier ministre et chargée, par un décret du 6 décembre 1989, « de définir, d'animer et de coordonner la politique du Gouvernement en matière d'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère ». À la suite de sa première séance en 1990, le CII n'avait plus été réuni. Aussi n'est-il pas exagéré de considérer que, de son émergence dans les années soixante-dix jusqu'à très récemment, la politique d'intégration n'a pu développer sa dimension interministérielle qu'au coup par coup et en dehors de tout cadre lisible.

En 2003, le Gouvernement a pris la décision de réactiver cette instance durablement pour donner à la refondation de la politique d'intégration une structure de pilotage interministériel. Le décret du 30 janvier 2003 actualise la composition du CII et consolide son mode de fonctionnement, en précisant que le CII « se réunit au moins une fois par an » et « arrête chaque année un programme annuel d'actions et veille à sa mise en œuvre ». Et de fait, le CII, réuni le 10 avril 2003, a présenté 55 mesures concrètes mobilisant l'ensemble des ministères autour de grands objectifs partagés.

Le bilan de cette réunion fondatrice est à ce jour extrêmement positif. D'abord, pour la première fois la politique d'intégration fait l'objet d'un cadre stratégique où de grands objectifs interministériels sont définis et un plan d'actions retraçant pour chacun des grands ministères les mesures à prendre et les mettant en cohérence. Ce cadre lisible pour tous a d'ailleurs pu susciter la mobilisation d'acteurs au-delà du gouvernement et de l'administration de l'État : partenaires sociaux et entreprises ont, dans le sillage du comité, mis en place des initiatives facilitant l'accès à l'emploi des personnes issues de l'immigration. D'autre part, nombreuses sont les actions initiées par le comité à avoir trouvé une réalisation concrète. Pour ne citer que les plus fondamentales, le contrat d'accueil et d'intégration a été mis en place à l'échelle nationale, la réforme de la procédure d'octroi de la nationalité française a permis une réduction considérable des délais d'attente. Ce comité a également engagé des réformes structurelles essentielles dans l'organisation des acteurs publics en charge de la politique d'intégration, comme on le verra tout au long des développements qui suivent. C'est ainsi qu'ont été fondés le CNHI et la HALDE notamment.

Le Haut Conseil à l'intégration

Créé en 1989, par Michel Rocard, alors premier ministre, le Haut Conseil à l'intégration, aux termes de son décret fondateur, a pour mission « de donner son avis et de faire toute proposition utile à la demande du Premier ministre ou du Comité interministériel à l'intégration, sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère ».

Depuis lors, il a rendu régulièrement un rapport annuel qui contribue utilement à cerner la question de l'intégration en engageant des

études comparatives avec nos voisins étrangers et en esquisant des solutions de mise en œuvre. C'est ainsi que l'on doit au précédent Haut Conseil l'élaboration du contrat d'accueil et d'intégration.

Dans le but d'accélérer le délai des préconisations et de l'action publique, le Premier ministre lui a demandé, en 2002, des avis plus rapides et plus circonstanciés. Depuis 2002, il aura remis **six avis** :

- la promotion sociale et professionnelle des jeunes dans les quartiers en difficulté ;
- le droit civil des femmes issues de l'immigration ;
- la mise en œuvre et l'évaluation du contrat d'accueil et d'intégration ;
- la condition des vieux travailleurs migrants ;
- la diversité culturelle et la culture commune dans l'audiovisuel ;
- les outils administratifs de la politique d'intégration.

Le HCI aura également remis quatre rapports : deux rapports généraux, l'un intitulé *Le contrat et l'intégration*, en 2003, le présent qui dresse le bilan de la politique d'intégration, ainsi que deux rapports statistiques, l'un sur la période 2002-2003, l'autre sur 2003-2004.

Le Haut Conseil ne s'est pas limité à des recommandations écrites. Il a également participé activement à la refondation de la politique d'intégration. D'abord, en développant les liens avec les acteurs de terrain et les publics de cette politique. C'est ainsi qu'il a rédigé avec l'association ELELE un livret de la formation civique. En participant à la préparation et à la mise en œuvre du CII. Enfin, en animant le débat public et en mettant en place des relais de dialogue ou d'action.

Il s'agit notamment de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, de l'évolution des droits des femmes issues de l'immigration après le séminaire organisé à Rabat en avril 2004, du colloque les Écrans pâles à l'Institut du monde arabe en 2004, du Forum de la réussite de Français venus de loin, à l'Assemblée nationale en décembre 2004. Cet effort pour donner des cadres institutionnels nouveaux ou animer le débat public sur des questions essentielles a été porté par l'activité de tous les membres du HCI. Il a été puissamment aidé par tous les conseillers des cabinets des ministères (ou fonctionnaires) qui participent à la politique d'intégration au premier rang desquels Richard Senghor avec Benoît Normand, Jean Gaeremynck, Paul Benayoun, Sylvie Smaniotto, Brigitte Gresy, Rachid Mokhran, Abdel Aïssou.

L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration

La question des statistiques de l'immigration était l'un des points noirs de la politique d'intégration : les administrations qui collectaient les données ne se rencontraient pas ; les démographes des grands instituts ne s'accordaient pas ; la publication du rapport du groupe statistique du précédent HCI, avait donné lieu à des démissions fracassantes ; aucune réponse n'était apportée au questionnaire annuel de la Commission européenne sur les flux migratoires. Dans cette situation, circulaient les chiffres les plus fantaisistes et les plus alarmistes (un million de personnes,

prétendait le Front national, « envahissent » notre territoire). Le HCI a convaincu les diverses administrations et les directeurs de tous les grands instituts démographiques de se regrouper dans l'Observatoire présidé par Hélène Carrère d'Encausse. Installé en juillet 2004 par Jean-Louis Borloo, il a d'ores et déjà considérablement contribué à apaiser le débat :

- en adressant une réponse au questionnaire de la Commission européenne ;
- en fournissant les chiffres fiables sur l'immigration légale ;
- en participant à l'élaboration du rapport que le Gouvernement présente au Parlement.

Dirigé par **Jacqueline Costa-Lascoux**, l'Observatoire manque encore de moyens de fonctionnement.

L'évolution des droits des femmes issues de l'immigration après le séminaire de Rabat

En raison du double statut lié aux conventions bilatérales signées par la France avec les pays du sud de la Méditerranée, le statut de droit civil des femmes issues de l'immigration était un deuxième point noir.

C'est après la réforme de la Moudawana annoncée, lors de la visite du Président de la République M. Jacques Chirac au Maroc par S. M. le Roi Mohamed VI, que la situation des droits des femmes a commencé à évoluer considérablement en Méditerranée Sud.

Le séminaire que le HCI a organisé à Rabat en présence de la conseillère du roi, M^{me} Nasri, de trois ministres marocains, et de deux ministres françaises M^{me} Nicole Ameline et de M^{me} Catherine Vautrin, a rassemblé des centaines de femmes et a été très bien accueilli. Il a permis, de mettre en place un groupe de travail franco-marocain et des échanges suivis qui se sont traduits par le *Rapport femmes de l'immigration* remis par M^{me} Nicole Ameline, ministre chargée de la parité, à M. Dominique Perben, ministre de la Justice. Plusieurs colloques ont été organisés au Maroc où la situation a changé. L'Algérie est désormais également demandeuse d'échanges par l'intermédiaire de son ambassadeur des relations de codéveloppement, sur cette même question.

La Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), un projet sur les représentations collectives

Une mission de préfiguration d'un centre de ressources et de mémoire de l'immigration était confiée à M. Jacques Toubon, ancien ministre chargé de la culture et de la communication. Dans son prolongement, un groupement d'intérêt public a été créé, par un décret du 30 décembre 2004, pour mettre en place concrètement une Cité nationale de l'histoire de l'immigration, dont l'ouverture est prévue début 2007.

Cette structure met en commun des moyens humains, matériels et financiers de l'État (ministères en charge de la culture, de l'éducation nationale, des affaires sociales et de la ville), du Fasild et de la Ville de

Paris. Elle dispose notamment des moyens du groupement d'intérêt public qu'est l'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI). La future Cité nationale de l'histoire de l'immigration remplira une fonction non seulement muséographique – la Cité proposera au grand public une exposition permanente et diverses manifestations temporaires – mais également de pôle de documentation qui aidera les chercheurs et les acteurs de l'intégration à parfaire leur connaissance des phénomènes migratoires et de l'intégration : son « conseil scientifique et culturel » pourra utilement nourrir la réflexion générale sur ces questions. La Cité jouera, en outre, un rôle d'animation d'un réseau d'instituts nationaux et étrangers travaillant dans ce domaine. Enfin, conformément aux orientations du Comité interministériel, elle sera un « lieu vivant où se tiendront des manifestations, colloques, spectacles propres à communiquer et faire évoluer les représentations ».

Le Haut Conseil note avec satisfaction que, conformément aux orientations qu'il a déjà exprimées, le premier rapport général du conseil scientifique et culturel de la Cité souhaite que le public visé s'étende, au-delà des personnes issues de l'immigration, à l'ensemble des citoyens. De même, il se prononce pour que la Cité n'envisage pas la notion d'immigration de manière stricte et étende son travail sur des publics qui connaissent des problématiques proches, notamment les Harkis et les Antillais. Enfin, il faut se féliciter que le conseil scientifique ait choisi de s'évader du cadre initialement fixé à la Cité, selon lequel la période à couvrir partait de 1850. Le Haut Conseil ne peut qu'encourager la Cité à explorer l'histoire des apports de l'immigration avec l'angle le plus large possible, et très au-delà de la période contemporaine, puisque, d'une part, les apports essentiels des intellectuels de la culture juive et musulmane durant le Moyen Âge ne sauraient être passés sous silence et que, d'autre part, il serait plus que réducteur que la période coloniale soit surreprésentée dans le champ de travail de la Cité.

Il faut, en dernier lieu, rappeler l'existence, depuis novembre 1992, du groupement d'intérêt public Échanges et productions radiophoniques (GIP EPRA), rénové en mars 2005, structure chargée de mutualiser entre les chaînes radiophoniques des émissions mettant en valeur les publics et les cultures venus d'ailleurs. Cet organisme, issu d'un partenariat entre divers pouvoirs publics et des acteurs privés et associatifs, joue un rôle important dans le travail sur les représentations, comme le Haut Conseil le rappelle dans l'un des avis joints au présent rapport.

Des institutions administratives nouvelles et des inflexions des politiques publiques sont nécessaires, à l'évidence, mais il importe également que le volet symbolique de la question de l'intégration soit traité, au plan culturel d'abord, avec, par exemple, l'apparition récente sur notre sol de l'islam, désormais la deuxième religion de France, au plan juridique ensuite, avec les problèmes lancinants de l'égalité des droits, notamment pour les femmes.

D'une manière générale, il est apparu une double déficience auquel il n'a encore qu'imparfaitement remédié.

Une déficience de représentations : d'ores et déjà, le CFCM constitue une avancée non négligeable effectuée par l'autorité publique pour instituer un espace d'échange avec les responsables du culte qui a d'ores et déjà permis d'aborder de nombreuses questions, notamment celles de la formation des imams, de la construction d'édifices de culte et la mise en place de carrés musulmans, si importantes pour les vieux travailleurs migrants. Nul doute que des travaux sur l'histoire de l'immigration contribueraient à rendre justice à la place occupée par ces derniers dans notre histoire. Plus largement, un effort considérable en matière de la diversité culturelle et de culture commune doit être entrepris, même si la diversité dans les médias semble progresser, dans le sillage de l'action menée par le Haut Conseil dans ce domaine, déjà évoquée à travers le colloque « Les écrans pâles ».

Une déficience d'image : trop souvent, on associe la population immigrée, notamment originaire d'Afrique subsaharienne et d'Afrique du Nord, à des symboles dévalorisants et renvoyant à diverses formes d'échec. Les banlieues sont exhibées comme des lieux de racket, de non-droit, de violence. Même si ces phénomènes existent, ce que ne démentit hélas pas l'actuelle crise aiguë que connaissent les cités, il faut réaffirmer sans cesse que l'immense majorité de nos compatriotes issue de l'immigration travaille, aspire ou accède aux mêmes réussites que n'importe quel citoyen. Et on ne parle pas assez de ceux qui s'engagent, poursuivent ou obtiennent des succès remarquables. Des opérations telles que « Les talents des cités » ou le « Forum de la réussite des Français venus d'ailleurs » ont amorcé l'évolution de l'image des populations issues de l'immigration, mais beaucoup reste à faire pour que celle-ci ne soit plus dévalorisante pour nos compatriotes.

Ce travail sur la connaissance et les représentations renvoie certes à un effort sur les statistiques de l'immigration et l'intégration, déjà évoqué, mais également à des actions volontaristes de la part des relais d'opinion, notamment des médias et de l'Éducation nationale. C'est à cette fin que le Comité interministériel à l'intégration avait, dès le 10 avril 2003, placé sous le signe de l'urgence la création d'« un lieu de mémoire pour faire connaître la réalité (de l'immigration), l'accroître et la partager ».

La HALDE : pour un dispositif de lutte contre les discriminations adapté

Le Haut Conseil avait eu l'occasion, dans son rapport de 1998, de souligner l'importance des discriminations subies par les personnes issues de l'immigration ou supposées telles, alors même que le droit applicable aux étrangers résidents s'est progressivement aligné sur celui applicable aux citoyens de nationalité française. Il insistait sur la nécessité de créer un système garantissant que l'égalité de droit se traduise par une égalité de fait.

Un dispositif antérieur, mis en place en 1999, reposait sur un groupement d'intérêt public, le Groupe d'étude et de lutte contre les

discriminations (GELD), compétent pour les seules discriminations raciales. Cette structure était investie d'une mission d'observation et, en relation avec des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) placées sous la responsabilité des préfets, assurait à partir du printemps 2000 la gestion du numéro d'appel téléphonique gratuit 114, dispositif d'écoute, de conseil et de signalement des victimes. Comme le notait le rapport précité de M. Bernard Stasi, Médiateur de la République, on peut faire crédit à ce dispositif « d'avoir contribué à améliorer la connaissance de ces phénomènes, d'avoir rapproché les acteurs publics et privés de cette politique et d'avoir nourri le débat public de travaux et d'études de qualité. Mais, en raison des ambitions modestes ayant présidé à sa création, il n'a obtenu, en ce qui concerne le soutien aux victimes et la réparation du préjudice, que des résultats limités ». De fait, si le numéro 114 a fait l'objet d'une utilisation assez importante par le grand public (80 000 appels annuels), seule une part minoritaire des appels (le quart) concernait des discriminations susceptibles de faire l'objet d'un traitement. Et surtout, l'activité des CODAC, si elle a eu le mérite de rapprocher des intervenants locaux sur une problématique jusqu'alors peu abordée, a largement sous-utilisé cette base de données et n'a donné lieu qu'à peu de réalisations concrètes.

Le dispositif de lutte contre les discriminations aujourd'hui mis en place, sur la base du récent rapport de M. Stasi, est transversal et ne se limite pas aux discriminations du fait des origines. S'il se situe dans le prolongement du discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002 par le Président de la République, il s'insère également dans l'ordre juridique communautaire, dont l'article 12 du Traité et plusieurs directives, notamment la directive du 29 juin 2000, établissent un principe de non-discrimination transversal à toutes les formes de discrimination.

Le dispositif de lutte contre les discriminations repose avant tout sur une disposition législative. La loi du 30 décembre 2004, en son titre II, affirme un principe transversal d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction d'origine qui, par son caractère fondamental, mérite d'être ici repris dans son intégralité : « En matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services, de fournitures de biens et services, d'affiliation et d'engagement dans une organisation syndicale ou professionnelle, y compris d'avantages procurés par elle, ainsi que d'accès à l'emploi, d'emploi et de travail indépendants ou non salariés, chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale, son appartenance ou non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race. »

Cette disposition complète l'arsenal législatif (article L. 122-45 du Code du travail) en élargissant son champ aux non-salariés ainsi qu'à toutes les catégories de discriminations, notamment les « discriminations indirectes » qui peuvent, par exemple, résulter de pratiques d'entreprises dépourvues de volonté de nuire, ou même d'un biais de prise en charge de la part des services publics. D'autre part, elle permet, en application de la directive communautaire précitée, un aménagement de la charge de la preuve : la partie plaignante continue de devoir établir les faits laissant

supposer l'existence de comportements discriminatoires, mais dès lors que ceux-ci suffisent à présumer l'existence de tels comportements, il revient à la partie défenderesse de justifier objectivement le caractère non discriminatoire de son comportement. Ce mécanisme ne s'applique pas aux procédures pénales.

La mise en œuvre de cette disposition législative relève avant tout de l'initiative individuelle des justiciables. Mais la méconnaissance du droit et des voies procédurales et le caractère intimidant que peut revêtir une action judiciaire dissuadent de fait beaucoup d'individus de saisir la justice et posent des problèmes techniques parfois insurmontables aux associations qui pourraient les accompagner dans ces démarches. C'est pour pallier cette faiblesse du rouage essentiel que constitue la plainte dans le dispositif, que le rapport rédigé sous la responsabilité de M. Stasi, se reposant sur l'étude d'exemples étrangers, recommandait la mise en place d'une autorité administrative indépendante, de composition collégiale, chargée, en sus d'une mission de lutte contre les discriminations, d'une mission de promotion de l'égalité, et dotée de pouvoirs de saisine juridictionnelle.

Le Haut Conseil note avec satisfaction la **mise en place de la HALDE** par la loi du 30 décembre 2004, qui par son statut d'autorité administrative indépendante et l'expertise juridique dont elle dispose, pourra aider les victimes à constituer des dossiers probants et saisir le juge dans les meilleures conditions. Et bien que son champ d'action soit transversal à toutes les formes de discrimination, notamment celles en fonction du handicap, du sexe ou de l'orientation sexuelle, les premiers flux de demande reçus par la Haute Autorité montrent que son activité sera consacrée de manière non négligeable aux discriminations sur le fondement de l'origine ou de l'appartenance ethnique ou religieuse, réelle ou supposée.

Une politique publique d'intégration émancipée

Si le refus de cantonner la politique d'intégration à un espace *par défaut* s'est exprimé à travers une affirmation conceptuelle, il s'est accompagné de la mise en œuvre d'instruments nouveaux participant de la volonté d'inscrire cette politique dans un *continuum*. Schématiquement, celui-ci peut être illustré par une idée simple : à l'heure de la mondialisation, un accueil organisé en faveur des nouveaux arrivants sur notre territoire contribuera à prémunir de difficultés d'intégration ultérieures. C'est la logique qui a justifié la décision de renforcer la connaissance des populations migrantes, une exigence minimum. Par-delà, elle a conduit à mettre en regard d'une politique classique de maîtrise des flux migratoires, la création sans précédent dans notre pays d'un véritable service public de l'accueil.

À l'autre bout du spectre, et pour poursuivre la même idée, on peut admettre qu'une intégration réussie, adossée à un démantèlement des systèmes de discriminations dits systémiques, devrait contribuer à faire reculer les comportements discriminatoires à raison de l'origine. Les carences de la politique de lutte contre les discriminations ont fait l'objet d'une réflexion approfondie qui a débouché sur l'élaboration d'un dispositif généraliste qui doit maintenant faire ses preuves mais dont on peut d'ores et déjà relever qu'il dispose de l'un des arsenaux techniques juridiques les plus avancés en Europe.

L'intégration en tant que finalité inspire les deux extrémités de ce *continuum*. Mais elle occupe en propre un espace central, pivot, incarné par deux objectifs complémentaires. En premier lieu et à court terme, un constant volontarisme en faveur de la promotion sociale et individuelle des individus. En second lieu, inscrite dans la durée, une action résolue destinée à faire évoluer les représentations collectives.

Le plan de cohésion sociale engagé par le Gouvernement sous la responsabilité de M. Jean-Louis Borloo, ministre chargé de la cohésion sociale, contribue fortement, à favoriser l'intégration des personnes immigrées ou issues d'immigration, qui, pour une bonne part résident dans les quartiers de la politique de la Ville.

Comme le Haut Conseil l'avait souhaité dans son avis de 2003, le plan est d'abord tourné vers les jeunes, afin de les accompagner individuellement vers l'emploi durable, et ce au travers d'une augmentation massive de moyens en faveur de l'apprentissage.

De même, parce que les inégalités se creusent dès le plus jeune âge, à l'école, en fonction des origines sociales et culturelles, le plan de cohésion sociale prévoit, dès la maternelle, le bénéfice du soutien d'équipe de réussite éducative pour les enfants fragiles. De la même façon, au collège, les jeunes qui le nécessitent sont accompagnés avec la mise en place d'internats de réussite éducative.

Par ailleurs, la politique de la Ville est vigoureusement relancée depuis près de deux ans. Ces territoires qui accueillent les familles les plus fragilisées supportent, de ce fait, des budgets importants pour la jeunesse, l'éducation, l'aide sociale ou encore les équipements publics. C'est pourquoi ces villes les plus défavorisées bénéficient d'une dotation de solidarité urbaine en très forte croissance. Ces moyens financiers accompagnent le rattrapage massif entrepris notamment par l'Agence nationale de rénovation urbaine.

Enfin, c'est le plan de cohésion sociale qui a profondément renouvelé, par la loi du 18 janvier dernier, l'accueil et l'intégration des populations immigrées dans notre pays.

Pendant trop longtemps la France a retenu une approche cloisonnée et morcelée de ces questions. Le Haut Conseil se réjouit que le plan de cohésion sociale ait adopté une démarche inédite, consistant à traiter ensemble les grands problèmes qui compromettent la cohésion de notre pays. Désormais, la question de l'intégration, ne pourra plus être traitée comme un élément à part.

Un projet d'intégration volontariste : la promotion sociale individuelle

Les leçons de l'expérience nous ramènent toujours au même constat : la réalisation des promesses du pacte républicain passe par l'éducation et l'emploi.

L'école

L'école de la République est naturellement en première ligne. Ses enseignants accueillent tous les élèves dans leur diversité, il convient de les accompagner dans cette mission car ce sont eux qui ont le redoutable privilège de faire appréhender les valeurs que nous avons en partage. Cela suppose de les aider, à faire face à un contexte quotidien où leur autorité est souvent mise à mal, et au surplus, le contenu même des enseignements peut être parfois remis en cause. Cela passe par le développement de formations mieux adaptées à ces nouveaux défis. Cela passe également par une remise en perspective de la mission civique de l'école et la valorisation des actions de citoyenneté en direction de la jeunesse, sans négliger la dimension intégratrice essentielle de la pratique sportive. Mais ces perspectives ne porteront leurs fruits que si, parallèlement, la prévention des ruptures scolaires et éducatives joue pleinement son rôle, grâce à un maillage du territoire qui permette d'assurer une véritable « veille éducative », tandis que l'accompagnement dans la scolarité devra associer résolument enfants, parents et enseignants, le cas échéant hors du temps scolaire, notamment à travers une extension du dispositif « école ouverte ». Enfin, l'école doit redevenir synonyme de promesse pour l'avenir. C'est pourquoi, avec les acteurs chargés d'assurer l'information et l'orientation des élèves, il est indispensable de rénover les pratiques afin de mieux assurer le repérage des compétences et des talents afin de leur garantir à chaque fois un parcours adapté. Cette nouvelle relation permettra notamment d'agir sur les mécanismes d'orientation, trop marqués aujourd'hui, par la pesanteur des stéréotypes et par là même de mieux répondre, à la fois aux attentes des jeunes et de leurs familles, et aux besoins de l'économie en termes de qualification.

Cette approche nécessite également de « désenclaver » les établissements des quartiers difficiles et d'encourager financièrement les élèves méritants à travers le dispositif des bourses au mérite, recommandation préconisée avec insistance par le Comité interministériel à l'intégration du printemps 2003. Former, c'est également se préoccuper de ce qui se passe après l'école, notamment en matière de formation professionnelle continue.

Dans ce domaine, là encore, il faut reconnaître à la maîtrise de la langue le statut d'une véritable compétence professionnelle et en tirer toutes les conséquences sur le droit, les procédures, les financements et les

partenariats de la formation professionnelle. Il y a lieu, en particulier, d'engager les discussions pour faire partager cette conception par les partenaires sociaux et les régions. Il est prévu également de développer l'action de l'enseignement et de la formation professionnelle agricoles en direction de nouveaux publics, en particulier ceux d'origine étrangère. On sait, par ailleurs, qu'il y a parfois une difficulté spécifique de ces publics à franchir l'obstacle des concours qui mènent aux formations et aux recrutements de la fonction publique. Il faut reprendre sur des nouvelles bases les actions spécifiques de préparation aux concours et fixer des objectifs précis dans ce domaine.

Éduquer et former, c'est aussi offrir de réelles perspectives d'accès à des formations de haut niveau pour celles et ceux qui en ont le potentiel. De plus en plus nombreuses, les grandes écoles, s'inspirant notamment du modèle mis en œuvre par l'ESSEC, mettent en place des dispositifs d'accompagnement des jeunes talents repérés dans des établissements. L'appui de l'État a été formalisé le 17 janvier 2005 à l'occasion de la signature de la charte « Égalité des chances dans l'accès aux formations d'excellence » entre l'État, l'université et les grandes écoles. Il est indispensable que ces initiatives puissent être développées – notamment à l'université –.

L'emploi, vecteur de la promotion sociale

Dès le mois d'avril 2003, a été réunie une instance qui ne l'avait plus été depuis 1990, le Comité interministériel à l'intégration. Parmi les décisions alors arrêtées, figurait un objectif de mobilisation des grands réseaux économiques pour lutter contre les discriminations dont sont particulièrement victimes nos concitoyens descendants d'immigrants, de réfugiés ou de rapatriés, originaires des DOM-TOM, comme les personnes immigrées, ou encore stigmatisés à raison de leur adresse de résidence dans tel ou tel quartier réputé sensible.

La mobilisation des associations et des syndicats est ancienne et elle a désormais gagné le monde de l'entreprise qui a un rôle essentiel à jouer. Sans insister sur les conséquences sociales des discriminations, la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui est mauvaise pour les entreprises, qui perdent ainsi un potentiel de compétences humaines considérable, et pour les jeunes, souvent diplômés, qui se sentent exclus de notre projet collectif. En réconciliant rationalité économique et éthique, les entreprises peuvent donc contribuer à la réduction de l'inégalité devant le travail. C'est le sens du rapport demandé par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin à M. Claude Bébéar, président d'entreprise et Cité, remis en novembre 2004 et intitulé *Des entreprises aux couleurs de la France*.

Ce document a constitué l'une des bases de la réflexion qui a abouti le 3 février 2005 à la réunion inédite, à Matignon, sous l'autorité du Premier ministre, d'une Conférence nationale sur l'égalité des chances associant l'ensemble des partenaires sociaux, au cours de laquelle des

orientations fortes ont été affirmées. Aujourd'hui l'État prend un triple engagement :

- l'État s'engage à soutenir les initiatives des partenaires sociaux et des entreprises en matière de promotion de l'égalité afin de maîtriser et de développer les outils prévus à cet effet ;
- l'État soutiendra toutes les initiatives qui seront prises dans le domaine de la lutte contre les discriminations en matière de formation, d'accès à l'emploi et de promotion professionnelle grâce aux outils mobilisés dans le cadre du programme « Égalité/Diversité 2005 » et de la nouvelle étape de l'engagement du service public de l'emploi pour restaurer l'égalité (programme EQUAL/ESPERE) ;
- l'État employeur enfin ne se dérobera pas à ses responsabilités. Conformément aux orientations arrêtées par le Comité interministériel à l'intégration du 2 juin 2004, la mobilisation de la fonction publique a été engagée. C'est l'objet du rapport intitulé « la diversité dans la fonction publique », remis en décembre 2004 à M. Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État par M^{me} Dominique Versini, ancien ministre.

On ne peut que souhaiter que des suites concrètes et rapides soient données à ces perspectives.

Mais par ailleurs pour faire accéder à l'emploi il faut également accompagner. C'est indispensable pour donner à ceux qui sont éloignés du monde du travail les clefs pour y accéder. Accompagner, c'est évidemment en premier lieu la responsabilité du service public, et notamment celui de l'emploi. L'ANPE et l'AFPA, en particulier, prendront des dispositions particulières, en matière d'organisation interne et de formation de leurs agents, pour mieux répondre aux problèmes posés par les attitudes discriminatoires. C'est un devoir d'exemplarité.

Mais en complément du service public, il y a lieu de relancer aussi les actions de parrainage vers l'emploi, forme de soutien individualisé dont l'efficacité a été établie. Ces actions doivent plus particulièrement favoriser l'insertion, à un niveau correspondant à leurs attentes, des jeunes diplômés, trop souvent contraints d'accepter des situations dégradées pour accéder au marché du travail.

Le parrainage est un exemple utile d'implication de la société civile. Il s'inscrit dans le cadre d'une mobilisation à développer, qui est celle des responsables d'entreprises et plus généralement, des partenaires sociaux et associatifs. Les chefs d'entreprises ou les responsables de groupements d'entreprises ont montré leur disponibilité à partager avec les pouvoirs publics les objectifs de l'insertion professionnelle des jeunes et de la lutte contre le chômage dans certaines zones géographiques. Il faut développer ce partenariat, par voie de conventions, en recherchant notamment son inscription territoriale en cohérence avec la politique de ville.

Enfin, des actions pragmatiques auront pour but de favoriser l'initiative économique et la création d'activités, notamment dans le domaine de l'artisanat et des services puisque d'ores et déjà nous savons

que des pans entiers du commerce et de l'artisanat seront engloutis si la relève n'est pas prête.

Il ne serait pas suffisant néanmoins de s'arrêter à ce bilan des actions entreprises et cela après la crise des banlieues, alors qu'est évoqué l'échec du modèle républicain ou du modèle social français. Il faut encore s'interroger : qu'avons-nous manqué ? qu'est-ce qui a été oublié ? que reste-t-il à faire aujourd'hui ?

Les manques de la politique d'intégration qui restent à combler

Quand bien même on aura souligné que la refondation de la politique d'intégration implique des mesures économiques, sociales, politiques qui ne peuvent avoir d'effets immédiats – c'est la première année que des discriminatoires seront véritablement poursuivis et sanctionnés par une institution spécialisée – on n'en aura pas terminé avec les interrogations précédentes.

Chez certains, ce questionnement débouche sur l'affirmation rhétorique obligée de l'échec du modèle français, du modèle républicain, du modèle social. Le Haut Conseil croit tout le contraire. C'est précisément parce que pendant trop longtemps la politique d'intégration a été oubliée ou mise sous le boisseau au profit des facilités du communautarisme ou d'une posture déclarative visant à culpabiliser ici les immigrés soupçonnés du refus d'assimilation, là les autochtones accusés de pratiquer le racisme ou la xénophobie, que les actions concrètes ont tardé. Plus fondamentalement, on n'a pas pris la mesure du caractère éminemment politique et républicain de l'enjeu. Car de quoi s'agit-il précisément ? De faire vivre ensemble, en réglant leurs litiges par la loi et la négociation, des hommes et des femmes différents par leurs origines, leurs croyances, mais qui tous ont droit à l'égalité devant la loi « sans distinction d'origine, de race ou de religion » comme le proclame l'article premier de notre Constitution.

Or, à l'opposé de cette promesse, qui est au cœur du pacte républicain, on agite sans répit des solutions de rechange, tels la discrimination positive, les quotas ethniques, qui tous ont pour objet de segmenter la société et pour effet ultime de compromettre la cohésion nationale. On nous explique que le communautarisme fonctionne parfaitement dans les pays anglo-saxons, au moment même où les Pays-Bas s'interrogent sur les causes profondes du meurtre de Théo Van Gogh et où le Royaume-Uni se met à la recherche des moyens d'éviter les meurtres ethniques qui défigurent les banlieues. Il est parfaitement légitime d'emprunter à nos voisins les méthodes qui leur ont réussi pour donner droit à la diversité et en finir avec toutes les formes de discrimination et de ségrégation. Il ne faut néanmoins pas en oublier comment les individus qui ont tant à gagner en s'ouvrant aux autres peuvent se perdre s'ils oublient totalement leur identité et leur histoire. Or

précisément, ce qui a rassemblé les Français dans leur passé, au moment des pires conflits religieux, c'est d'avoir trouvé avec la laïcité, l'espace public neutre, un moyen opératoire pour faire vivre ensemble des groupes massifs (hier, les catholiques et les protestants qui n'étaient pas des minorités mais deux grandes forces presque à l'équilibre) et d'avoir construit par ce moyen l'idée républicaine. Le réflexe, notre réflexe quand nous sommes confrontés à de nouveaux risques, est, comme tout individu qui a surmonté une crise avec succès, de retrouver cette solution respectueuse des particularités de chacun qui a fonctionné correctement. Espace public, espace civique : il implique un engagement et une responsabilité pour que chacun participe à la communauté nationale, pour que tous en affirment la cohésion. On nous dit : « ce sont là de belles paroles, des vœux pieux, et pendant ce temps, les discriminations négatives galopent ». Le HCI répond que des actions énergiques de promotion doivent être mises en place pour toutes les victimes de l'exclusion éducative ou professionnelle, et que, sur les territoires oubliés et perdus de la République, on doit agir pour Fatima et Coffie, comme pour Fabien et Christelle.

Aussi, regrettons-nous que certaines des recommandations que nous avons faites dans ce domaine aient tardé à être mises en œuvre.

Ainsi, en 2003, le Haut Conseil a souligné la nécessité de se préoccuper préférentiellement des jeunes de 12 à 16 ans des banlieues. Il a recommandé la mise en place de formations professionnalisantes dès 14 ans, couplées avec des cursus scolaires longs. La mesure vient tout juste d'être décidée. Ensuite, le Haut Conseil a souligné l'importance de la dimension symbolique, juridique et culturelle trop oubliée. La diversité culturelle dans l'audiovisuel (pour lequel après un colloque, il a préconisé des mesures concrètes), la reconnaissance de la dette à l'égard des travailleurs migrants, la reconnaissance et l'aide aux réussites (Forum de la réussite), trop peu a été fait dans ce domaine. La mobilisation des partis politiques, des élus municipaux demeure faible pour que, dans un cadre républicain, la diversité soit déjà véritablement instituée.

Le Haut Conseil à l'intégration conclut que le pire serait que, sur la base de la crise actuelle gérée avec fermeté et justice par le Gouvernement et le Président de la République, la tentation d'en finir avec la promesse républicaine de l'égalité des droits et des chances prévale au profit de la discrimination positive et des stratégies ethniques et communautaristes. Sur ce point, la position du HCI rejoint celle de la HALDE et de la CNIL.

La politique publique d'intégration engagée et mise en œuvre doit résolument être poursuivie et approfondie, en maintenant un équilibre avec la politique d'immigration. Le Comité interministériel à l'intégration devrait se réunir prochainement et être saisi entre autres des recommandations du HCI sur :

- la mise en œuvre de ces propositions inscrites (travailleurs migrants âgés, diversité culturelle dans l'audiovisuel) ;
- la réorganisation et la réarticulation des différentes institutions de l'intégration.

Deuxième partie

Les avis

Le Premier Ministre

004351

PARIS, le 16 FEV. 2004

Madame la Présidente,

Je vous demande de transmettre mes vifs remerciements à l'ensemble des membres du Haut Conseil à l'Intégration, pour la qualité des travaux réunis dans le rapport annuel que vous m'avez remis le 26 janvier 2004.

A l'instar des premiers avis que vous aviez bien voulu me soumettre au mois de juillet dernier, vos préconisations relatives au moyen d'améliorer le contenu du contrat d'accueil et d'intégration, lancé à titre expérimental depuis six mois, permettront de contribuer à la refondation de la politique publique d'intégration que le Gouvernement a entreprise.

Grâce à votre action, le Haut Conseil à l'Intégration est redevenu une force de propositions et j'entends qu'il poursuive ses travaux dans le même esprit au cours de l'année 2004.

En premier lieu, je suis tout à fait sensible à vos préoccupations relatives à la réactivation de l'activité traditionnelle d'information statistique. Il importe donc que les divers services concernés puissent être associés à cette démarche. Par ailleurs, ainsi que je l'ai publiquement évoqué, je souhaite que me soit très rapidement proposée une méthode qui permette d'engager une ou plusieurs études d'ampleur permettant de dresser le bilan de la réalité de l'intégration des populations d'origine étrangère dans notre pays. Des réunions préparatoires avec les directions administratives et les organismes concernés seront organisées sous l'égide de mon cabinet.

En deuxième lieu, dans le contexte de la réforme de l'Etat, je vous invite à vous intéresser à l'organisation des divers outils administratifs chargés de la mise en œuvre de la politique publique d'intégration et, le cas échéant, à me faire part de vos suggestions quant à leur éventuelle réorganisation, dans un souci de cohérence, de simplification et donc d'efficacité.

Enfin, deux thèmes pourraient, me semble-t-il, faire l'objet d'avis de la part du Haut Conseil.

..J..

Madame Blandine KRIEGEL
Présidente du Haut Conseil à l'Intégration
35, rue Saint Dominique
75007 Paris

- 2 -

Il s'agit tout d'abord de la situation sociale des travailleurs immigrés âgés, aujourd'hui retraités, qui continuent de vivre sur notre territoire.

Il s'agit par ailleurs de la question de la représentation de la diversité des composantes de la communauté nationale à travers les médias, sujet particulièrement sensible qui a déjà fait l'objet de premiers échanges entre le Haut Conseil et le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

Mesurant votre engagement et la qualité du travail mené sous votre autorité, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, mes respectueux hommages.

Sincèrement
votre


Jean-Pierre RAFFARIN

Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel

Cet avis a été élaboré à partir des auditions et travaux d'un groupe de travail présidé par M^{me} Blandine Kriegel, présidente du HCI, et composé de M. Zaïr Kedadouche, qui en assurait l'animation, de M. François Cheng, M^{me} Jacqueline Costa-Lascoux, M. Olivier Mongin, membres du HCI, de M. Jean-Philippe Moinet, secrétaire général, M^{me} Sabine Raczy assurait la fonction de rapporteure, avec le concours de M. Guillaume Merzi, chargé de mission.

Introduction

M. le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, a saisi le Haut Conseil à l'intégration d'une demande d'avis sur la diversité culturelle et la culture commune dans l'audiovisuel. Le présent avis est la réponse formulée à sa demande.

L'attention des membres du Haut Conseil à l'intégration a été attirée par la lettre ouverte que **M. Zaïr Kedadouche**, membre du HCI, a écrite au président du CSA, M. Dominique Baudis, et qui est parue dans *Le Monde* le 4 septembre 2003. M. Zaïr Kedadouche y invitait à une réflexion sur la nécessaire diversité qui permettrait de « donner plus de couleurs » à la télévision française : « Les fondements de la République reposent sur l'égalité des chances dans l'accession à des postes de responsabilité dans la fonction publique, les entreprises, la politique, les médias... Soyez donc plus audacieux et aidez-nous à promouvoir, sur la seule reconnaissance des mérites et du talent, des journalistes issus des minorités, afin de ne pas donner, à travers le prisme de la télévision, une fausse image de la réalité de la société française ».

M^{me} Blandine Kriegel, présidente du HCI, a alors demandé à **M. Dominique Baudis**, président du CSA, d'organiser conjointement un premier échange entre leurs deux instances, le 25 novembre 2003.

Dès cette réunion, plusieurs objectifs précis et un programme de travail ont été arrêtés, communément, par les deux institutions :

- demander au gouvernement d'inscrire dans le cahier des charges des chaînes du service public de la télévision le même type d'obligation que celles déjà inscrites dans les conventions signées entre les chaînes privées et le CSA. Cette demande a ensuite été faite, après délibération du CSA, dans un courrier du président du CSA, adressé au ministre de la Culture et de la Communication ;
- demander à toutes les chaînes de télévision françaises de remettre aux deux instances un rapport annuel sur les efforts mis en œuvre pour une bonne représentation de la diversité culturelle et des personnes issues de l'immigration ;
- prévoir des relations régulières entre les deux instances, HCI et CSA, permettant d'établir annuellement une évaluation globale des avancées ou des retards, et de nouer, avec les associations ou les acteurs publics concernés, les relations d'échange et des propositions utiles ;
- prévoir une étude comparative des différentes approches de cette question de la représentation à la télévision de la diversité culturelle et des minorités dans les autres pays démocratiques.

Dans sa lettre du 16 février 2004, **M. Jean-Pierre Raffarin** qui demandait alors au Haut Conseil à l'intégration de se saisir « de la question de la représentation de la diversité des composantes de la communauté nationale à travers les médias » faisait observer que ce sujet, qui avait fait l'objet de premiers échanges entre le Haut Conseil et le Conseil supérieur de l'audiovisuel, était « particulièrement sensible ».

La première action menée par le Haut Conseil à l'intégration fut d'organiser un colloque, qui s'est tenu à l'Institut du monde arabe, le 26 avril 2004, sur le thème : « Écrans pâles ? Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel », en partenariat avec le CSA et le Fasild (Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations).

Le colloque « Les écrans pâles »

Le colloque « Les écrans pâles » a rencontré un très vif succès, réunissant près d'un millier de personnes. Il a constitué le premier échange public de cette ampleur sur la question de la diversité culturelle et la culture commune dans l'audiovisuel. Un symposium prestigieux de personnalités qui produisent ou animent la vie de l'audiovisuel dans tous les domaines était réuni. Il a permis non seulement de dresser un premier tableau panoramique et objectif de la situation actuelle, mais aussi de dessiner des pistes de réflexions pour l'améliorer ¹.

Ouvert par M. Denis Bauchard, président de l'Institut du monde arabe, M^{me} Blandine Kriegel, présidente du Haut Conseil à l'intégration, M. Olivier Rousselle, directeur général du Fasild, M. Dominique Baudis, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le colloque a été clôturé par M^{me} Catherine Vautrin, secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des chances.

M. Denis Bauchard soulignait dans son allocution de bienvenue que l'objectif de ce colloque rejoignait les préoccupations de l'Institut du monde arabe : « prendre en compte le public issu de l'immigration et plus exactement la composante arabe dans la société française et européenne ».

M^{me} Blandine Kriegel précisait le projet qui était celui du Haut Conseil à l'intégration en soulignant : « On ne peut nier aujourd'hui que la diversité culturelle, le pluralisme ethnique, soient au cœur de la cité dans laquelle nous vivons », elle ajoutait « loin d'être un ferment de segmentation, de dispersion ou d'explosion pour la culture française, cette situation de fait est une chance neuve par la vitalité, la consolidation de ce que nous continuons d'appeler avec François Cheng, notre culture commune. La culture française a toujours emprunté au loin et au large. Hier, la culture classique faisait place à l'histoire espagnole du Cid, à la musique italienne de Lulli, de Monteverdi, et naguère l'École de peinture de Paris réunissait Modigliani, Picasso, Foujita. Aujourd'hui, dans la culture vivante, la destinée du créole est un exemple à méditer. Tenu en mépris par

(1) Cf. le programme du colloque et quelques interventions en annexe 2.

certaines comme une sous-langue, il est devenu le réservoir d'un élargissement et d'une exaltation insoupçonnée de la littérature et de la pensée française avec Saint John Perse, Chamoiseau, Maryse Condé, Edouard Glissant.

À l'instar d'André Malraux qui confiait la peinture du plafond de l'Opéra à Marc Chagall et magnifiait l'art mondial sous toutes formes, il faut mettre en œuvre cette ouverture aux expressions de la haute culture et de la culture populaire. Le projet du Haut Conseil est une invitation à réfléchir et à dialoguer pour allier la diversité à la culture commune dans l'audiovisuel. Le Haut Conseil souhaite que la télévision, notre agora et notre forum, lieu quotidien du dialogue et de la communication de notre cité puissent être non seulement l'adjuvant de la démocratie directe mais aussi un miroir plus fidèle de notre société. Cette transformation doit être conduite par les acteurs mêmes de la télévision. «

M. Olivier Rousselle, directeur du Fasild, soulignait de son côté : « On se souvient qu'en 1976 avait été créée l'émission *Mosaïques*, coproduite par France 3, qui est devenue *Ensemble aujourd'hui*, puis, en 1989, *Rencontres* et, en 1991, *Premier service*. On voit la difficulté à trouver autour de cette thématique la place des populations immigrées au sein de la télévision. Puis, au sein d'une deuxième génération, avec notamment l'émission *Sagacités* de Bernard Loches, puis avec *TV Cités*, on est sorti du particulier pour tenter de s'ancrer dans le territoire national. La troisième étape – à laquelle nous parvenons actuellement avec France 3 – est une tentative, notamment par les *Semaines de l'intégration*, d'une approche globale, qui fait entrer l'immigré, mais aussi les Français issus de l'immigration, à la télévision pour revendiquer un droit à la différence et à la visibilité. Les télévisions ne sont pas restées inertes. Elles ont produit des émissions sur ces thématiques : France 2 avec *Résistance*, *Carnets de route*, *Géopolis* ; Arte avec *Beurs*, *Lettes d'exil* ; M6 avec *La Famille Ramdam* ; Canal +, *Chronique d'une banlieue ordinaire*, ou encore l'introduction par TF1 d'émissions *reality show* ou des fictions, qui font entrer la thématique de l'immigration à la télévision. Mais, c'est à travers le film de Yamina Benguigui que la sortie de l'invisibilité a été consacrée. »

M. Olivier Rousselle insistait, toutefois, sur le sentiment d'une hiérarchisation implicite ou explicite des cultures et sur l'absence pathétique d'émissions consacrées à la culture arabo-musulmane ou aux cultures africaines. « Quel que soit le statut des médias, l'audiovisuel, concluait-il, est le lieu privilégié du débat public, un lieu républicain. La revendication d'y avoir sa place est aujourd'hui fondamentale, d'où le rôle d'avant-garde de l'audiovisuel. »¹

M. Dominique Baudis renforçait cette lecture par une série de constats :

– premier constat : depuis quelques années, on observe une évolution par laquelle la diversité est mieux prise en compte par les chaînes. Mais cette

(1) Les nombreuses actions menées par le Fasild en matière d'audiovisuel sont rappelées et détaillées en annexes (cf. annexe 3).

évolution demeure très insuffisante car elle ne permet pas de rattraper le retard considérable de la France. L'écart est encore trop grand entre la réalité de notre société dans sa diversité et sa représentation à l'antenne ;
– deuxième constat : les chaînes privées comme les chaînes publiques sont tenues – les conventions et les cahiers des missions et des charges le prévoient – de rendre compte de la diversité française. Mais les obligations ne sont pas les mêmes sur ce point, elles diffèrent notamment dans leur rédaction et les termes utilisés.

Pour les chaînes privées, le CSA considérait qu'en contrepartie de l'usage des fréquences qui relèvent du domaine public, les diffuseurs devaient fournir un effort en faveur d'une meilleure intégration. En 2001, le CSA a donc négocié avec TF1 et M6, puis quelques mois plus tard avec Canal +, une modification de leur convention en introduisant des dispositions précises aux objectifs clairs ; les chaînes doivent notamment « promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République » et « prendre en compte dans la représentation à l'antenne la diversité des origines et des cultures de la communauté nationale ». Ces dispositions devaient être étendues à l'ensemble des chaînes de la TNT (numérique terrestre).

Il n'existait pas de dispositif aussi explicite pour la télévision publique. Toutefois, depuis le décret du 24 février 2001, venu renforcer le cahier des missions et des charges de France 2 et de France 3 dans ce domaine, les deux chaînes publiques devaient assurer la promotion des différentes cultures composant la société française sans aucune forme de discrimination. France 5, quant à elle, devait veiller « aux échanges entre les différentes parties de la population et à diffuser des émissions relatives à l'insertion des étrangers ». Il n'y avait aucune disposition précise sur la représentativité de la diversité française à l'antenne.

C'est pourquoi, la première décision que le CSA a prise après sa rencontre avec le HCI, a été de demander officiellement au ministre de la Culture et de la Communication, M. Jean-Jacques Aillagon, d'intégrer aux cahiers des missions et des charges des chaînes de télévision publiques, les mêmes dispositions que celles des conventions des chaînes privées.

La deuxième décision concernait les rapports présentés par les chaînes : le CSA a écrit, le 30 janvier 2004, à l'ensemble des chaînes pour qu'elles rédigent et présentent chaque année un rapport expliquant comment elles se sont acquittées de cette obligation. Le président du CSA concluait : « Il faut donner davantage de vigueur et de volontarisme à la demande intégratrice. Les médias audiovisuels, la télévision en particulier, ont un rôle de tout premier plan à jouer sur ces questions. »

Après l'engagement des responsables de ces grandes institutions publiques, la parole était alors donnée aux présidents des chaînes qui, chacun, soulignaient la nécessité et l'importance d'une évolution.

M. Étienne Mougeotte, vice-président et directeur général de TF1, déclarait : « Ce sujet est, je le pense profondément, un des très grands sujets de la France pour les trente ans qui viennent. Si on ne résout pas ce problème d'une juste représentation de la société française à la télévision,

on contribuera à aggraver des situations qui sont déjà très difficiles¹. Comment peut-on, dans les castings de fictions à venir, dans les rôles qui vont être distribués, donner une place plus importante et plus positive aux représentants des “minorités visibles”, c’est-à-dire à des filles et des garçons blacks, beurs, venant d’Afrique, des Antilles et d’ailleurs ? Nous sommes au début d’un processus. Nous avons commencé avec Smaïn et *Commissariat Bastille*, le rôle de Mouss Diouf dans *Julie Lescaut* va grandir dans les épisodes à venir. Il faut trouver des héros positifs qui représentent de grandes professions, avocats, médecins, journalistes, etc. »

M. Marc Tessier, président de France Télévisions, déclarait à son tour : « Il faut donner une image dynamique et positive de notre diversité, il faut susciter l’adhésion, il faut lutter contre les stéréotypes, notamment dans les personnages et les positions que l’on affecte aux représentants des différentes communautés. » Il se prononçait pour deux règles essentielles : ne pas quantifier, ne pas nommer.

La discussion s’engageait alors sur le fond.

M. Nicolas de Tavernost, président du directoire de M6, rejetait l’idée des quotas : « Ce que nous visons est de rendre totalement naturelle la diversité dans l’ensemble des programmes. On ne poserait plus, finalement, la question de savoir si on a bien respecté telle ou telle diversité, ceci serait au fil de la programmation, extrêmement naturel. Je suis résolument opposé aux quotas, ce n’est pas nouveau, et dans d’autres domaines aussi, nos chaînes sont largement diffusées et très regardées dans les pays du Maghreb. »

M. Étienne Mougeotte renchérisait en déclarant : « J’en profite pour dire que les quotas sont une absurdité, cela ne peut pas marcher. Je ne vois pas comment on arriverait à déterminer qu’il faut tant d’Asiatiques, tant de Français originaires du Maghreb ou d’Afrique noire ? »

Tandis que la solution des quotas était ainsi repoussée, **M. Marc Tessier** faisait remarquer qu’il fallait toutefois aller vite. Rappelant les actions entreprises par les différentes chaînes, il était nécessaire de franchir une étape supplémentaire et de s’engager : « On aura réussi dans le domaine de la fiction le jour où on ne se posera pas la question de savoir si le rôle a été écrit pour quelqu’un issu des minorités visibles, mais si un rôle d’avocat, de médecin ou de flic peut être tenu indifféremment par un Blanc, un Black ou un Beur. »

Les acteurs opérationnels des médias se sont fait également entendre. Tour à tour, **M. Rachid Arhab**, **M^{me} Yamina Benguigui**,

(1) Étienne Mougeotte entrait dans le vif du sujet : « Nous avons d’abord agi sur les producteurs de jeux télévisés. Que ce soit le *Big Deal*, *Attention à la marche*, *Qui veut gagner des Millions ?*, *Le Maillon faible*, nous avons demandé aux producteurs de bien vouloir avoir une attitude volontariste par rapport aux candidats à ces différentes émissions. Et c’est là, probablement, que nous avons les résultats les plus probants. La *Star Academy 2*, c’est Houcine ; *Koh-Lanta 2*, c’est Amel, jeune française d’origine tunisienne ; c’est Moussa et Mundir, dans le *Koh Lanta* de l’année dernière et, dans *La ferme des célébrités*, c’est Mouss Diouf, Mia Frye et Vincent McDoum. »

M. Louis-Karim Nebati ont souligné la nécessité de sortir du « conformisme », qui conduit à ne pas donner sa chance à un projet qui s'écarterait de ce que M. Jacky Dahomey appelait « l'imaginaire français ». Pourtant, les téléspectateurs n'expriment pas les mêmes réticences. **Rachid Arhab** citait, par exemple, l'émission *D'une rive à l'autre*, qui a eu un bon taux d'audience pour un samedi soir en étant l'illustration de « la diversité culturelle », c'est-à-dire de la réunion sur le plateau « de gens qui représentaient aussi bien la musique arabo-andalouse, que la musique berbère ou la musique d'aujourd'hui en France ». **M^{me} Yamina Benguigui** observait, en sa qualité de productrice : « Je peux vous dire que le public issu de l'immigration adore la télévision, c'est un public fidèle et on ne le lui rend pas... Chaque fois, les récompenses que j'obtiens, c'est le public qui me les donne, et c'est la reconnaissance des gens de métier. » **M^{me} Nadia Samir** faisait le même constat paradoxal : d'un côté, la frilosité des décideurs pour installer la diversité à l'antenne, de l'autre, l'enthousiasme du public pour accueillir et souvent primer cette diversité.

M. Louis-Karim Nebati, en tant que comédien, témoignait d'une expérience similaire : « Dans la rue, cela se passe très bien. En fait, c'est la presse qui me parle de ma couleur, jamais le public. » Interprétant dans la série *Fabien Cosma* le rôle d'un médecin, « qui aurait pu être interprété par n'importe qui », série regardée par cinq à six millions de téléspectateurs, il remarquait : « Ce qui m'a surpris, c'est que les gens dans la rue m'ont parlé de mon rôle. On m'a dit de bonnes choses. La couleur est intervenue avec des gens qui sont de ma couleur et qui m'ont dit : merci ; pas à moi, mais merci parce qu'enfin cela change » ; c'est davantage « dans les castings, que l'on est encore catalogué, associé à quelque chose qui n'est pas très positif ».

La présence sur les écrans ne suffit pas, en effet, si les représentations ne changent pas. **M^{me} Khadija Khali**, présidente de l'Union des femmes musulmanes, s'exclamait sous les applaudissements : « On ne parle que des choses négatives, c'est navrant. Cela fait très mal aux jeunes, notamment. On devrait montrer aussi des choses positives et de cela on ne parle jamais ». Deux productrices, **M^{mes} Michèle Prodroznick** et **Fabienne Servan-Schreiber** confirmaient cet écart entre les choix des décideurs et les attentes du public. Michèle Prodroznick, prenant l'exemple de la série *PJ*, montrait l'importance de faire des émissions pour tous publics : « Je crois que l'on a un devoir citoyen dans les fictions, même quand c'est du divertissement. » Fabienne Servan-Schreiber renchérrissait : « Il faut une volonté personnelle et politique (des présidents de chaîne) pour que, de temps en temps, on ose faire des fictions comme *Fatou...* C'est le risque, l'audace et la volonté ».

Des journalistes de premier plan, comme **M. Patrick Poivre d'Arvor**, disaient alors leur intérêt et leur confiance dans une transformation qui devait intervenir rapidement.

Et **M. Renaud Donnedieu de Vabres**, ministre de la Culture et de la Communication, après avoir souligné la responsabilité particulière du service public concluait : « J'entends et je partage les vœux du CSA de voir les engagements de la TV publique formalisés dans les cahiers des missions

et des charges des chaînes publiques... L'insertion professionnelle de tous les talents dans tous les métiers de l'audiovisuel doit être une priorité. » Il appelait ainsi de ses vœux « une diversité féconde... qui unit plus qu'elle ne sépare, qui propose plus qu'elle n'impose ; une diversité fondée sur le respect, la tolérance, la connaissance autant que sur la reconnaissance ; une diversité qui est gage de richesse et d'unité de notre République. »

M^{me} Catherine Vautrin, secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des chances, soulignait, en clôture, l'importance de l'engagement de tous : « Cette ambition mérite davantage qu'un appel convenu et incantatoire à la mobilisation. Elle appelle à une réflexion précise et surtout à des actions ciblées et à effet très rapide. J'ajoute que, s'il est de la responsabilité commune des pouvoirs publics, des chaînes de télévision et de radio, des représentants de la profession, du Conseil supérieur de l'audiovisuel, des institutions et organismes compétents dont au premier chef le Haut Conseil, de mener à bien cette ouverture de l'audiovisuel sur la pluralité de notre nation, rien ne se fera dans la durée sans le concours tacite ou affirmé des destinataires naturels de l'audiovisuel que sont les millions de téléspectateurs de notre pays. » Le colloque « Les écrans pâles », qui a donné lieu à de nombreux échanges que nous ne pouvons tous évoquer, a donc lancé un véritable mouvement. Un accord y a été publiquement énoncé par toutes les parties prenantes pour reconnaître qu'il était urgent de mener, désormais, des actions plus volontaristes et mieux ciblées. À partir de là, nous avons pu observer une évolution sensible, dont la moindre manifestation n'est pas la présentation du plan de France Télévisions ou encore l'apparition plus visible à l'antenne de la diversité réclamée.

Mais ce n'était qu'un début qui ne dispensait pas de dresser, autant que faire se peut, un constat global de la situation et de proposer dans le sillage du mouvement engagé, des moyens pour l'accélérer et l'organiser.

Pour mener cette investigation, inaugurée par le colloque de l'Institut du monde arabe, le Haut Conseil à l'intégration a procédé à l'audition de toutes les catégories professionnelles de l'audiovisuel.

Plus que jamais la France, à l'heure de la mondialisation des échanges, vit la rencontre des cultures. Des millions de nos concitoyens sont venus de loin, des pourtours de la Méditerranée, de l'Afrique mais aussi d'Europe de l'Est, d'Orient, d'Extrême-Orient ou d'Amérique. Des mœurs, des confessions, des convictions, des traditions, des systèmes de représentation sont aujourd'hui en présence. Une place plus grande doit donc être faite à ces Français venus de loin. C'est une chance pour la vitalité et la consolidation de ce que le HCI appelle, avec François Cheng, « notre culture commune ». Ils enrichissent notre société et contribuent à notre culture. Reste donc à évaluer, en premier lieu, la prise en compte de cette diversité dans tous les domaines de la représentation audiovisuelle, à observer ensuite les évolutions et à proposer, enfin, les réformes souhaitables.

État des lieux : une représentation inégale de la diversité

Les entretiens menés par le Haut Conseil à l'intégration ont permis de constater **la disparité de la représentation de la diversité culturelle dans les différents secteurs de l'audiovisuel. Les progrès récents réalisés doivent être salués mais ils restent nettement insuffisants.** Le retard pris par l'audiovisuel fait l'objet d'un constat unanime : « Les écrans sont pâles, désespérément pâles. »

À suivre l'ordre de réussite décroissante, on observe en effet que la situation est très inégale selon les émissions : les programmes destinés à la jeunesse, les émissions de jeux et de divertissement, les documentaires et reportages, les débats, la fiction et les séries, les journaux télévisés.

Les programmes destinés à la jeunesse

Ces programmes peuvent être considérés comme les plus avancés quant à la représentation de la diversité. Il y a dans ces émissions des animateurs, des sujets, de la musique et des jeux, représentant les origines et les cultures les plus variées. M. Vincent Meslet, directeur adjoint des programmes de France 3, estime par exemple qu'avec *Cédric, Malika Secousse, Mon petit canard*, les émissions en direction de la jeunesse se caractérisent par une bonne représentativité de la diversité. M. Alexandre Michelin, directeur des programmes de France 5, attribue cette avancée à l'existence déjà installée de la diversité à l'école. On pourrait ajouter que la population des Français issus de l'immigration est elle-même jeune, ce qui n'a peut-être pas manqué d'influencer les décideurs.

Les émissions de jeux et de divertissement

Ces émissions affichent leur effort pour varier les origines tant à l'égard des participants, des candidats, que des spectateurs invités à figurer sur le plateau. Ces efforts, même s'ils restent insuffisants, sont cependant perceptibles. Ils résultent d'une volonté réelle de la part des présidences de chaînes de télévision, comme l'indique, notamment, M. Étienne Mougeotte, vice-président et directeur général de l'antenne de TF1 : « Nous avons d'abord agi sur les producteurs de jeux télévisés. Nous avons demandé aux producteurs de bien vouloir avoir une attitude volontariste par rapport aux candidats... Car c'est bien là que l'on a une représentation de ce qu'est censée être la France... Deuxième domaine, qui n'est pas politiquement correct : la télé-réalité. C'est là probablement que nous avons eu les résultats les plus probants... Dans le déroulé de ces émissions, dans la relation qui existe entre ceux qui viennent des minorités visibles et les autres, il se passe un certain nombre de choses très positives. »

Les documentaires et reportages

Dans les documentaires et reportages, la diversité de notre société est naturellement prise en compte. De nombreuses émissions traitent de la condition des immigrés, de l'islam en France, des personnes venues d'Asie ou des pays de l'Europe de l'Est, qu'il s'agisse de traiter de question de société, de sujets d'actualité ou d'interrogations sur les cultures étrangères. Certaines chaînes, comme Planète et Arte, se sont même fait une spécialité de cette ouverture. Néanmoins, comme l'a souligné justement M. Jean-Marie Charon, chercheur au CNRS, il ne faut pas négliger le fait que, y compris dans l'information, on reste souvent prisonnier de stéréotypes : « On voit toujours l'immigration sous l'angle du drame ». Il est donc nécessaire de s'interroger sur le regard qui est porté et sur le prisme particulier des médias. On peut regretter que les reportages ne valorisent pas suffisamment les réussites, que la créativité ne soit pas assez manifestée et saluée, que les performances soient trop systématiquement oubliées.

Les débats

Sur les questions de société et de choix politique, les débats, peut-être moins nombreux aujourd'hui qu'ils ne l'ont été, reflètent la diversité de notre société dans la composition de l'assistance. En revanche, cette diversité est nettement moins évidente chez les protagonistes du débat eux-mêmes. Ces émissions peinent à réunir des personnes venues d'horizons lointains... un professeur de philosophie guadeloupéen, un poète académicien d'origine chinoise, une brillante juriste d'origine algérienne, un chef d'entreprise d'origine marocaine, une élue municipale ou une présidente d'association, venues des rives éloignées de la Méditerranée, tels qu'ils participent, par exemple, aux débats du Haut Conseil à l'intégration. De même, au Forum de la réussite des Français venus de loin, à l'Assemblée nationale, le 11 décembre 2004, le premier jury, sur les neufs qui ont siégé, n'a eu aucune difficulté à honorer comme candidats un pilote de chasse, un commissaire de police, un champion de boxe, un moniteur de ski que l'on n'avait encore jamais vus sur les écrans.

Le secteur de la fiction

Dans le secteur de la fiction et notamment des séries, un effort incontestable a permis de donner un rôle et une parole à des comédiens d'origines diverses, effort qu'il faut saluer. Mais cet effort reste trop cantonné à l'attribution de rôles secondaires ou assignés¹. Le progrès se constate surtout dans les « polars », comme la série *PJ*, produite par Michèle

(1) Comme le souligne Khalid Hamdani, membre du HCI, « Il s'agit de développer des créations ou fictions qui restituent la diversité dans notre pays et montrent la complexité du réel en évitant les caricatures, le misérabilisme, la culpabilisation ou le politiquement correct. La visée est dès lors clairement universaliste. Ce fut là un axe central de la banalisation des Noirs américains dans l'esprit de leurs compatriotes Blancs ».

Prodroznick, qui confirme que : « Ce qui marche, c'est d'avoir des comédiens blacks, blancs, beurs, chinois, dans toutes les situations possibles qui se présentent quotidiennement, et dans tous les rôles possibles. » Mais, comme le souligne Fabienne Servan-Schreiber, productrice, « il ne suffit pas d'avoir des gens de couleur, il faut aussi raconter des histoires de leur vie quotidienne ».

Les journalistes et les présentateurs

Pour les journalistes et les présentateurs, le constat qui a été présenté tant par les participants au colloque que par les professionnels, est dans l'ensemble négatif. Néanmoins, M. Jean-Claude Dasser, directeur général de LCI, insiste sur le fait que « si le visage de la télévision a, depuis dix ans, considérablement changé, il y a une réelle complexité à rendre visible la diversité non seulement dans les personnes à l'écran mais aussi dans les reportages et les sujets traités. » Dans les rédactions des chaînes, une tendance a été notée, ces dernières années, de recourir à des reporters d'origines diverses, notamment dans la couverture d'événements internationaux, comme les conflits du Proche-Orient, au Kosovo, en Afghanistan ou en Irak. La tendance est sans doute positive. Toutefois, même si l'on apprécie cette volonté de diversifier les points de vue et les approches, plutôt que l'éloignement dans des aires de conflits ou la spécialisation sur des sujets de violence, ne serait-il pas préférable que ces mêmes reporters couvrent également les grands événements politiques ou économiques, l'actualité dans les domaines de l'éducation, de la santé, des loisirs, la vie quotidienne des Français ? Dans ces domaines, force est de constater que les visages journalistiques à l'écran restent très « pâles », même si France 3 a particulièrement permis de réaliser des progrès. Nous aimerions que, globalement, sans phrase et sans débat, on puisse retrouver dans les rendez-vous biquotidiens de l'information non seulement Patrick, Arlette et David, mais aussi Malik, Fatima et Chang, qui ne sont pas encore sur les écrans français comme dans de nombreux JT étrangers.

Des expériences étrangères

Un tour d'horizon dressé en commun avec le CSA fait apparaître un modèle fort, dans lequel les instances de régulation (comparables au CSA) jouent un rôle majeur dans la promotion de la diversité culturelle dans l'audiovisuel. Au **Royaume-Uni** comme au **Canada**, ces instances interviennent non seulement auprès des chaînes mais également auprès des opérateurs audiovisuels en adoptant des recommandations, en conduisant des recherches et en organisant des séminaires de réflexion. Ils imposent également des obligations de représentativité aux chaînes, sans pour autant se référer à des quotas.

Ces dispositions sont largement antérieures aux dispositions françaises dans ce domaine, puisque dès 1991, la loi canadienne sur la radiodiffusion disposait que le système de radiodiffusion devait « par sa programmation... répondre aux besoins et aux intérêts, et refléter la condition et les

aspirations, des hommes, des femmes et des enfants canadiens, notamment l'égalité sur le plan des droits, la dualité linguistique et le caractère multiculturel et multiracial de la société canadienne ainsi que la place particulière qu'y occupent les peuples autochtones ». Des licences sont accordées à des radiodiffuseurs d'émissions à caractère ethnique, qui doivent employer et assurer de façon équitable la « présence en onde » des femmes, des minorités visibles, des personnes handicapées et des autochtones.

Au **Royaume-Uni**, il est recommandé aux éditeurs de service de télévision de veiller à ce que les minorités ethniques soient représentées dans la programmation générale. Des obligations peuvent être faites aux chaînes de diffuser des programmes multiculturels ou à destination des différentes communautés, qui sont donc prises en compte en tant que telles dans la réglementation. En parallèle, un « réseau de la diversité culturelle » (CDN, *Cultural Diversity Network*), composé des principaux éditeurs de service de télévision, s'est créé dans le but de permettre une représentation significative des minorités ethniques à la fois à l'écran et hors écran.

Dans ce système, les instances de régulation favorisent une politique de soutien aux programmes qui sont spécifiquement destinés aux minorités ethniques, mais qui favorisent également une prise en compte et une « visibilité » de ces minorités dans la programmation générale. Cette politique active donne des résultats significatifs. Sans pour autant utiliser les quotas, qui ne sont pas autorisés en Grande-Bretagne, la BBC a ainsi atteint l'objectif qu'elle s'était fixé d'avoir 10 % de ces effectifs appartenant aux groupes minoritaires, dont 6 % des présentateurs et des chroniqueurs. Elle est passée de 2 % de personnes issues de ces groupes en 2000, dans les postes de responsabilité et de direction, à 4 % en 2003 ; elle vise la proportion de 7 % pour 2007. Ces recommandations ou obligations s'accompagnent dans ce modèle d'un suivi attentif par les instances de régulation, avec notamment des obligations de compte rendu annuel des plans et actions en faveur des personnes d'origines et de cultures différentes dans la politique de recrutement.

Enfin, les instances de régulation mettent en place des dispositifs de soutien à la recherche ou à la réflexion sur ces thèmes, en y associant les parties intéressées et les téléspectateurs.

Ainsi au Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a contribué à la création, en 2001, d'un groupe de travail qui a notamment pour objectif d'identifier les « pratiques exemplaires » de l'industrie qui permettent de dresser un portrait juste, exact et sans stéréotype des minorités culturelles, ethniques et raciales du Canada à la télévision. Il a également élaboré une stratégie de recherches qui inclut notamment un résumé des recherches nationales et internationales ainsi que les écrits et les initiatives en relation avec la diversité culturelle, et une analyse de la programmation nationale, accompagnée d'interviews des parties intéressées ainsi que de groupes de téléspectateurs.

Au Royaume-Uni, l'ITC conduit depuis 1996 des travaux de recherche sur le thème des minorités ethniques et de la télévision qui

rendent compte de l'attitude du public ainsi que des industries de la télévision et de la radio face au multiculturalisme.

Aux États-Unis, le système est sensiblement différent de ces modèles anglais et canadien, car il ne repose pas sur l'intervention d'une instance de régulation. Sur le plan législatif ou réglementaire, il n'existe pas non plus de textes spécifiques pour le secteur de l'audiovisuel ou plus largement des médias. L'« affirmative action » dans ce domaine, s'appuie uniquement sur les législations relatives aux « protected groups », c'est-à-dire aux minorités (les Afro-Américains, les Asiatiques, les Indiens d'Amérique, les Hispaniques, mais aussi les invalides de guerre, les vétérans du Vietnam, les anciens combattants, les handicapés, les homosexuels, le troisième âge, et les femmes). Ces groupes sont protégés en tant que tels par les lois fédérales contre la discrimination dans le monde du travail.

L'action en faveur de ces minorités dans les médias et le cinéma est le fait essentiellement des associations et des syndicats qui tentent d'amener les décideurs à une prise en compte de la diversité culturelle.

Les associations les plus actives, telles que la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) ou l'American Association for Affirmative Action (AAAA), qui ont pour objectif la défense des minorités en général, ont depuis quelques années orienté leur action vers le monde des médias. Elles utilisent leur influence et leur rayonnement médiatique pour peser sur la politique des entreprises audiovisuelles en matière de représentation des minorités, en usant de moyens comme l'organisation de sit-ins, boycotts, dénonciation dans les journaux et procès. Elles organisent également tous les ans des remises de prix aux individus et aux entreprises les plus actives dans la défense des minorités. La cérémonie de remise des prix de la NAACP est ainsi diffusée en *prime time* sur une chaîne nationale.

L'action des syndicats s'articule également autour de cette notion de défense des minorités, en tant que groupes spécifiques. Les syndicats du monde audiovisuel (la Directors Guild of America (DGA), la Screen Actors Guild (SAG), l'American Federation of Television and Radio Artists (AFTRA)) comportent tous une branche ou une section chargées de la défense des minorités. Ces syndicats ont un rôle de surveillance, en constituant conjointement avec les entreprises, des bases de données et de statistiques, qui permettent de suivre l'évolution de la présence des minorités dans l'audiovisuel. Ce travail de recensement et de recueil de données statistiques est fondé sur la collecte d'informations auprès des membres des syndicats ainsi que dans les entreprises, qui se réfèrent expressément à des critères ethniques. Les syndicats négocient avec les entreprises des clauses de non-discrimination ou de diversité dans les contrats. Ils ont un rôle de médiation avec les entreprises qui leur sont signalées comme ne respectant pas la diversité. Ils organisent des actions de promotion des minorités comme par exemple des « showcases », c'est-à-dire des salons permettant de présenter des artistes issus des minorités auprès des professionnels de l'audiovisuel.

Les syndicats s'appuient sur les associations comme la NAACP ou l'AAAA qui prennent le relais médiatique (communiqués de presse, appels au boycott...) ou juridique si besoin est, en cas d'échec des négociations menées avec les entreprises.

Ce système a permis d'obtenir de bons résultats et une meilleure prise en compte des minorités ethniques, en particulier dans le domaine des émissions d'actualité (journaux télévisés, magazines d'investigation...). Mais ce constat positif doit être nuancé, car comme le remarquait Ray Bradford de l'AFTRA, il n'y a toujours pas d'Amérindiens et d'Asiatiques dans les séries télévisées, et lorsqu'il y a des Afro-Américains, on les retrouve dans des shows entièrement noirs. En 2003, la répartition des « protected groups » parmi les réalisateurs des quarante plus grosses séries (863 épisodes) était la suivante : 80 % d'hommes blancs, 9 % de femmes blanches, 3 % d'hommes noirs, 2 % de femmes noires, 2 % d'hommes hispaniques.

En Europe, hormis la Grande-Bretagne, et même si le CSA français a pris avec le HCI de récentes initiatives fortes et volontaristes, les actions nationales des régulateurs restent encore peu développées.

Le **Conseil de l'Europe** s'est penché sur ces questions et a adopté, en 1995, une recommandation relative aux migrants, aux minorités ethniques et aux médias, partant du principe que « la présentation par les médias des sujets relatifs aux immigrés et aux minorités ethniques exerce une influence importante sur l'opinion publique ». Il invite donc les États membres à encourager notamment l'évaluation de la qualité de la production médiatique sur la question des migrations internationales et sur la situation des « minorités ethniques ou religieuses », à accorder un soutien à la production et à la diffusion d'émissions ayant trait aux relations intercommunautaires, aux initiatives des médias locaux visant à améliorer l'intégration et la participation des migrants au niveau local.

Après cette investigation mettant en évidence le retard indiscutable qui caractérise l'audiovisuel français dans la prise en compte de la diversité culturelle, il convenait de mesurer l'évolution récemment entreprise qui s'accomplit sous nos yeux.

Une évolution récente

Ce n'est qu'à partir de la fin des années quatre-vingt-dix que la question de la représentation à l'antenne de la diversité culturelle est apparue. Peu d'études sont disponibles sur ce sujet. Comme le souligne M. Édouard Pellet, on doit à M. Hervé Bourges d'avoir nommé, en 2000, une mission de réflexion pour évaluer la représentation des minorités à l'antenne. M^{me} Catherine Tasca, ministre de la Culture, a modifié en ce sens le cahier des charges des chaînes publiques.

M. Étienne Mougeotte reconnaît, à titre personnel, « que 1998 a été le moment où cela a basculé. Les moments de grâce qui ont suivi la victoire de l'équipe de France dans la Coupe du monde ont donné le sentiment que nous avons une France black/blanc/beur, qui pendant près d'un mois nous a ébloui avec une extraordinaire victoire. C'est à partir de ce moment que nous avons commencé à traiter le sujet de manière concrète. Nous avons d'abord agi sur les producteurs de jeux télévisés. Que ce soit le *Big Deal*, *Attention à la marche*, *Qui veut gagner des Millions ?*, *Le Maillon faible*, nous avons demandé aux producteurs de bien vouloir avoir une attitude volontariste par rapport aux candidats à ces différentes émissions. Et c'est là, probablement, que nous avons les résultats les plus probants ».

De leur côté, depuis le décret du 24 février 2001, les deux chaînes publiques, France 2 et France 3 doivent assurer la promotion des différentes cultures composant la société française sans aucune forme de discrimination. France 5, quant à elle, doit veiller aux échanges entre les différentes parties de la population et à diffuser des émissions relatives à l'insertion des étrangers.

Quant aux chaînes privées, le CSA, en 2001 a négocié avec TF1 et M6, puis avec Canal + une modification de leur convention en introduisant des dispositions relatives à la promotion des valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République. Elles doivent « prendre en compte dans la représentation à l'antenne la diversité des origines et des cultures de la communauté nationale ». Ces dispositions ont ensuite été étendues à l'ensemble des chaînes du câble et du satellite. Ce qui concernera les nouvelles chaînes de la « TNT » (numérique terrestre), qui vont atteindre un large public.

Parallèlement à l'évolution du cadre réglementaire, les chaînes de télévision ont mis en place différentes actions conformément à la demande clairement exprimée par le Comité interministériel à l'intégration, réuni par le Premier ministre le 10 avril 2003. Lors du colloque du 26 avril 2004, les dirigeants de chaînes, publiques comme privées (TF1, France Télévisions, M6...) avaient eu l'occasion de s'exprimer dans ce sens. Ils ont bien pris soin, au plus haut niveau de responsabilité de ces chaînes – ce qui est un signe à la fois révélateur et prometteur – de développer publiquement les moyens dont ils s'étaient dotés, ou dont ils comptaient se doter, pour assurer une meilleure représentation des minorités à l'antenne.

À mesure que l'évolution se faisait sentir, une réflexion sur les pesanteurs s'esquissait. On observait que la prise en compte tardive de la diversité des origines est parfois difficile à identifier, car chacune des parties prenantes se renvoie la responsabilité : des producteurs seraient trop frileux pour prendre de risques par rapport à ce qu'ils supposent être des exigences des chaînes ; des scénaristes ne créeraient pas de rôles pour les « minorités » ; les acteurs ne seraient pas assez nombreux ; des sociétés de casting rejetteraient les comédiens « trop typés » ; le public ne serait pas prêt à accepter une plus forte diversité à l'antenne...

Dans le même temps, tous les interlocuteurs sont paradoxalement unanimes pour se féliciter de ce que le public n'exprime aucun rejet de la diversité à l'antenne. Tout à l'opposé, les fictions ayant pour thème central des situations relatives à l'immigration ou ayant des acteurs issus de l'immigration, ont rencontré un grand succès d'audience, comme l'avait prouvé le film *Leïla née en France*, l'histoire authentique d'une jeune fille dont la famille était d'origine algérienne. S'il faut y voir la capacité de l'ensemble du public à se mobiliser et à se fédérer sur un sujet d'ordre universel, il faut aussi en conclure la nécessité de trouver les moyens de refouler la « frilosité prudente » des chaînes de télévision. C'est à ce point, qu'a été rendu public le plan d'action de France Télévisions.

Le plan d'action de France Télévisions

M. Marc Tessier, président de France Télévisions, a d'abord nommé M. Édouard Pellet en qualité de chargé de mission pour améliorer la représentation à l'antenne des minorités sur les chaînes du service public en décembre 2002. À la suite d'un premier rapport initial remis en juillet 2003 à la direction de la chaîne, mais qui n'avait pas été rendu public, France Télévisions a pu élaborer un plan d'action positive pour l'intégration (PAPI), lancé le 28 janvier 2004, qui visait à « améliorer l'expression des diverses composantes de la communauté nationale sur les antennes, dans les programmes et dans la structure des chaînes ». La mise en œuvre du plan devait être assurée par des cellules créées au sein de France 2, France 3, France 5 et RFO, l'une chargée des programmes, l'autre des ressources humaines.

Après avoir posé le diagnostic selon lequel la télévision ne renvoie pas une image pertinente de la société française, le rapport de France Télévisions pointait une série de défaillances :

- l'image des populations immigrées est déformée. On constate une « spécialisation » de la représentation de ces populations dans le sport et la musique. Dans les fictions ou les documentaires, les rôles sont stéréotypés ;
- l'insuffisance est globale, elle est due plus à la négligence qu'à un parti pris ;
- les conditions de recrutement des journalistes et des présentateurs ne favorisent pas la présence de personnes issues de l'immigration dans ces métiers.

À partir de ce diagnostic, M. Marc Tessier a assigné à France Télévisions trois missions principales :

- 1 – installer la diversité à l’antenne ;
- 2 – établir une évaluation ;
- 3 – mettre en œuvre un programme de formation.

France Télévisions a ainsi adopté un ensemble de mesures concrètes.

Installer la diversité à l’antenne

Pour les fictions et les documentaires, des réunions de cadrage sur les orientations souhaitées par la chaîne, sont organisées régulièrement avec les professionnels (producteurs, réalisateurs, scénaristes...). Il s’agit de faire sauter le blocage qui apparaît lors de la proposition de sujets par les professionnels. Ainsi, pour les documentaires, l’année de l’Algérie a été l’occasion pour France Télévisions de mieux faire connaître ce pays, son histoire, sa culture.

Une augmentation du nombre des invités ou des protagonistes d’origine étrangère (le chiffre de 10 % a été avancé, par exemple pour les personnes du public invitées en plateau, par référence au nombre d’étrangers en France) a été préconisée, en particulier pour les émissions de jeux ou de débats. Des consignes ont été données en ce sens aux producteurs.

Établir une évaluation

Des cellules ont été mises en place auprès des directeurs de programme pour faire un suivi qualitatif des différentes initiatives. M. Marc Tessier souligne en effet l’importance de l’évaluation des actions. Il refuse de compter des représentants de « minorités visibles » et préfère un suivi qualitatif consigné dans des rapports réguliers aux conseils d’administration des chaînes.

Mettre en œuvre une action de formation

Une cellule « ressources humaines » a été créée pour assurer un suivi social de la diversité dans les structures. Il s’agit d’une « action positive » pour que « le portefeuille des journalistes, présentateurs, animateurs » représente les différentes composantes de la société française, en donnant une chance, en amont, aux jeunes issus de l’immigration ou des quartiers difficiles par des stages, des contrats de qualification, des possibilités de partenariat avec des écoles professionnelles. L’idée est non pas seulement de compenser au niveau de l’embauche, mais par la préparation et la formation. L’encadrement par « un mentor » de la chaîne (entre 50 et 70 personnes sont concernées par ce programme) est prévu. Une médiatrice générale a été nommée, ainsi que deux médiateurs pour l’information et un gardien de la « Charte », véritable engagement éthique de France Télévisions.

Enfin, France Télévisions a introduit l'idée d'une formation continue, pour contribuer à améliorer le regard des professionnels sur la thématique de l'immigration et de l'intégration. Des séminaires seront mis en place réunissant des journalistes, des chercheurs et des travailleurs sociaux, en collaboration avec les syndicats et la Commission de la carte professionnelle des journalistes.

Dans les autres chaînes

TF1 a souhaité privilégier l'action volontariste plutôt qu'une politique de quota. La première chaîne de France a d'abord fait porter ses efforts en direction des producteurs de jeux télévisés en leur donnant des consignes très précises sur la diversité des candidats à présenter. Elle s'est ensuite attaquée aux émissions de télé-réalité, avec des résultats probants. Dans le domaine de la fiction, elle a réuni des producteurs et des agences de casting pour réfléchir à la manière de donner, dans le futur, une place plus importante et plus positive aux représentants des minorités. M. Étienne Mougeotte veut « trouver des héros positifs qui représentent de grandes professions, avocats, médecins, journalistes, etc. C'est un travail de longue haleine et qui est difficile, parce que les *casters* nous disent avoir beaucoup de difficultés à trouver, non pas des jeunes gens, mais des acteurs de 45 ou 50 ans pour incarner ce type de personnages. » Selon lui, « on aura réussi dans ce domaine le jour où l'on ne se posera plus la question de savoir si le rôle a été écrit pour quelqu'un issu des minorités visibles, ou si un rôle d'avocat, de médecin ou de flic peut être tenu indifféremment par un blanc, un black, un beur. » Enfin, TF1 tente également d'améliorer la diversité dans le recrutement de journalistes.

M6 revendique dans ce domaine une action depuis avril 1988, avec la présentation à cette époque d'une série américaine mettant en scène une famille noire. Nicolas de Tavernost, président du directoire de M6 rappelait, lors du colloque du 26 avril 2004, la campagne de lancement du *Cosby show*. M6 a ensuite continué, tant dans le domaine de la fiction, avec *La Famille Ramdam*, qu'en présentant et révélant à l'antenne des animateurs issus de l'immigration comme Nagui, Charlie, Nestor, Magloire... Si pour Nicolas de Tavernost « la diversité est un rythme naturel », il reconnaît, cependant, qu'il fallait aller plus loin, et que ce progrès passe notamment par une meilleure représentation de la diversité dans les unités de production, ce qui constitue un deuxième chantier pour M6.

Dans le domaine de la formation, des initiatives intéressantes ont récemment vu le jour, dans la continuité de la technique des contrats de qualification qui existent depuis quelques années. Partant du constat qu'il est difficile pour ces jeunes d'obtenir des stages dans les chaînes, l'IPJ (Institut pratique de journalisme, à Paris) a par exemple mis en place une filière d'apprentissage (formation en alternance) qui a pour objectif affiché de favoriser la diversité. C'est l'entreprise qui sélectionne ses candidats, signe un contrat de travail avec les jeunes, qui intègrent ensuite la formation avec le reste de la promotion. La scolarité est aménagée pour que ces élèves puissent à la fois faire leur stage en entreprise, en alternance avec

l'enseignement théorique. Ils obtiendront à l'issue de cette formation le diplôme de l'école. L'IPJ s'adosse au CFA de Versailles et a obtenu l'avis favorable du ministère de l'Éducation et des instances de la profession. France 3 a ainsi demandé à l'IPJ la formation par cette filière de plusieurs personnes issues de l'immigration.

France Télévisions a également signé une convention de ce type avec la nouvelle école de journalisme de l'IEP de Paris, et a élaboré un projet avec la DIV (Délégation interministérielle à la ville), le ministère de l'Éducation nationale et les missions locales pour mettre en place une formation BTS en contrat de qualification, avec des jeunes issus des ZEP. Ces évolutions sont naturellement positives.

Les réformes souhaitables

Après l'évaluation de l'inégalité de représentation de la diversité culturelle, puis la mesure de l'évolution récente qui s'est fait sentir, une clarification des principes permettant d'aller de l'avant s'est esquissée.

Trois questions ont affleuré sur lesquelles nous avons eu à réfléchir :

- la diversité culturelle et la question des minorités ;
- la diversité culturelle et la culture commune ;
- la diversité culturelle et la discrimination positive.

Bref, la diversité culturelle et la tradition républicaine. Nous n'avons pas voulu les éviter et nous présentons ici le résultat des réflexions qui nous ont permis de dégager des principes communs, en accord avec la tradition républicaine, susceptibles d'engager une véritable transformation.

La diversité culturelle et la question des minorités

L'avance des pays anglo-saxons, notamment des États-Unis, dans la représentation de la diversité culturelle dans l'audiovisuel, a accoutumé bon nombre d'entre nous qui sont sincèrement résolus à agir pour que la télévision reflète plus exactement notre pays, à employer indifféremment, sans toujours y prêter attention : « minorités », « minorités visibles » ou « diversité culturelle ». Pourtant, il ne s'agit pas exactement de la même chose et une clarification sémantique s'avère ici nécessaire. « Minorité » renvoie au droit des minorités, « minorité visible » a une connotation ethnique et cette double appellation a un rapport certain avec l'histoire particulière des États-Unis et plus lointainement de l'Angleterre. C'est en effet l'honneur de l'Angleterre (et d'une autre manière de la Hollande), d'avoir reconnu, d'abord, au sortir des guerres de religions un droit aux minorités confessionnelles, la liberté de conscience et du culte et, ensuite, dans une logique communautariste qui a débordé la seule question religieuse, d'avoir justifié et consolidé les droits particuliers des minorités ethniques.

Aux États-Unis, ce mouvement a été en quelque sorte amplifié par la volonté de réparer les politiques de ségrégation raciale qui avaient dûment existé et d'offrir des compensations aux minorités visibles qui avaient été discriminées sur une base ethnique. Mais, il faut remarquer que la tradition républicaine française ne décalque pas exactement cette expérience et ce cheminement.

À l'exception de l'épisode pétainiste, de triste mémoire, qui a promulgué le statut des juifs (où Vichy avait, par ailleurs, récusé la référence républicaine), la république n'a jamais accepté de bafouer le principe d'égalité, en inscrivant dans son droit des catégories de citoyens mineurs auxquelles des compensations devraient être apportées, au titre de minorité. Dans la tradition républicaine, il n'y a aucune loi privée, aucun

privilège, pas de quota ou de *numerus clausus* opposés ou proposés à des groupes, il n'y a pas, au sens strict, de droit des minorités.

Si la volonté d'universalité proclamée de la citoyenneté qui ne connaît pas de degré – c'est-à-dire l'opposition à toute segmentation, le refus « des sections du peuple » comme le disait la première république, et, comme l'écrit encore, le Conseil constitutionnel – a, peut-être, eu l'inconvénient de l'abstraction et a pu se combiner avec une inattention aux groupes réellement défavorisés, cette volonté a eu aussi pour avantage de ne fermer à personne le droit d'accès aux charges de l'État et aux mandats de la vie publique. Il n'y a pas de minorité en droit républicain français parce que, comme le dit la Constitution, la République française est indivisible. La chose publique, le bien commun, l'intérêt général sont le partage de tous et l'attribut de personne. Certes, le suffrage universel rythme l'évolution des minorités politiques vers la majorité mais en dehors de ce balancement par quoi un parti d'opposition devient un parti de pouvoir, il n'y a pas d'inscription, dans notre droit politique, d'une hiérarchie des minorités que celle-ci repose sur une base ethnique territoriale, anthropologique ou sociale.

Si ces principes existent, reste alors à les faire cadrer avec la réalité de la représentation de la diversité de notre société, qui se traduit aujourd'hui par une indiscutable exclusion de nombreux membres de notre communauté nationale. Comme le fait observer Khalid Hamdani, membre du HCI, dans une analyse sociologique, « les médias peuvent permettre de favoriser la visibilité des personnes appartenant à diverses cultures en mettant l'accent sur leur présence dans les classes moyennes ; ils peuvent aussi favoriser la visibilité d'une élite appartenant aux minorités ethniques et culturelles dans des domaines autres que le sport et la musique. Par exemple, en recherchant et faisant davantage témoigner, dans des émissions grand public, des personnes ayant réussi dans les arts, les lettres, l'économie, la finance, la recherche... »

Mais les écrans sont pâles, trop pâles, et la diversité n'est nullement représentée. Si notre droit n'est pas un droit des minorités, il n'est pas non plus un droit de la seule majorité mais un droit qui cherche à reconnaître une place égale à tous nos concitoyens quelle que soit leur origine comme le déclare sans fard la Constitution. Il faut donc faire droit à la diversité culturelle sans oublier la culture commune et, sur ce point, nous avons emprunté notre réflexion à François Cheng.

Diversité culturelle et culture commune

Nous constatons que l'idée de la diversité est loin d'être suffisamment mise en valeur, au niveau institutionnel ou dans la mentalité de beaucoup de gens. Dans la réalité, heureusement, la diversité trouve plus ou moins moyen de se manifester, parfois de façon étonnement vivante et émouvante. Pourtant, personne de sensé ne peut nier que la diversité soit la réalité même de la vie. Que serait un jardin, aussi soigné soit-il, s'il ne contenait qu'une seule espèce de fleur ? Ce type de jardin, François Cheng

en a connu un, il y a longtemps, en Hollande. Un immense parc composé uniquement de parterres de tulipes. C'était très beau. Mais passé le premier éblouissement, on se sentait accablé par une indicible sensation de monotonie. On se prenait alors à envier une autre fleur, fût-ce une simple pâquerette. Évoquant ce souvenir, François Cheng ne veut surtout pas suggérer que la Hollande est un pays de monotonie. Il n'oublie pas que ce pays a produit les deux ou trois peintres parmi les plus grands de l'Occident, des peintres aux couleurs subtiles et somptueuses, Rembrandt et Vermeer et plus tard Van Gogh. Rembrandt et Vermeer dans un même siècle, le XVII^e siècle, le siècle de Spinoza aussi. D'où venait ce miracle ? C'est au XVII^e siècle, que la Hollande faisait la découverte de la diversité du monde. L'intense échange avec le nouveau monde, et déjà avec la lointaine Asie, n'a pas apporté que des richesses matérielles, il a élargi la vision de l'univers physique et de la réalité humaine, même si certains préjugés demeuraient ancrés et seront longs à être déracinés. La France, à cette époque-là, était un pays hautement unifié et centralisé. Ce fut là, cependant, le résultat d'une suite d'intégrations qui contenaient en germe ou en puissance de multiples tendances prêtes à se développer. Et le siècle suivant, le siècle des Lumières, a débouché sur la Révolution et, par une généreuse inspiration, sur l'éclatante formulation de la devise républicaine. Cette devise républicaine a conféré à la France une vocation particulière, celle de tendre vers l'universel. Toutefois, comme on le sait, il y a loin de l'idéal à la réalité. La France a dû passer par tant d'événements douloureusement dramatiques. Mais rien ne peut plus faire que la France n'ait inscrit à l'horizon cet idéal qui éclaire l'humanité. L'idéal est fixé si haut que tous, chacun avec sa spécificité, peuvent s'y reconnaître.

Après avoir affirmé le principe de la diversité, il est possible à présent de mettre en avant, estime François Cheng, ce qui pourrait nous unir. Un pays, une société n'est pas un ramassis de personnes ou de groupes. Tous ses membres sont impliqués dans le réseau organique d'une aventure commune. Qu'un bonheur arrive au pays et c'est la joie pour tous ; que surgisse un malheur, c'est aussi la tristesse pour tous. « Tout ce qui monte converge » (Teilhard de Chardin). Il y a chez les meilleurs d'entre nous cette aspiration vers quelque chose de plus grand que soi, de plus haut que soi et qui, suscitant la convergence, contribue au rayonnement de tous. Sur un plan concret, on pourrait appeler cela un projet de société. Dans la perspective de la culture, on peut reconnaître que la France est un pays multi-ethnique et multiconfessionnel. On serait tenté d'ajouter qu'elle est aussi multiculturelle. Cette affirmation serait juste si la culture se contentait d'être un système de conservation dont le propos serait de perpétuer jalousement un ensemble d'usages, de coutumes, de rituels propres à un groupe ethnique ou à une communauté. Pour cela, la république n'y met aucune entrave ; elle respecte tout ce qui se pratique dans chaque culture. Mais toute culture a un étage supérieur, qui est celui de la création, laquelle permet à l'homme d'accéder à un épanouissement toujours plus plénier, plus élevé. Et bien, à ce niveau supérieur de la création, nous participons en réalité à une culture commune. Nous participons, et non appartenons, en ce sens que la création de chacun, si elle est valable, vient enrichir inévitablement le patrimoine commun. Comment nier que nous avons comme bien commun cet élément essentiel qu'est la

langue française. C'est un fait historique ; et nous héritons de ce fait historique. Or, une langue n'est pas un système abstrait qui tombe du ciel. Née dans un sol, elle a grandi dans le temps en se nourrissant de l'esprit fait de multiples esprits, et elle n'aura cesse de le faire. Ceux qui l'ont apprise partagent une certaine manière de sentir et de s'exprimer bien entendu, mais aussi un certain nombre de références et de valeurs. À partir de là, tout ce qui se fait de valable avec cette langue, vient élargir le patrimoine commun. La littérature française est faite par des écrivains natifs de France. Indéniables aussi sont les apports de ceux qui viennent d'ailleurs, d'un Senghor, d'un Césaire, d'un Glissant, d'un Dib, d'un Ben Jelloul, d'un Maalouf, d'un Ionesco, d'un Bianciotti ou d'un Makine par exemple. À côté de la littérature, toutes les autres pratiques utilisant la langue comme support appartiennent à tous : les chansons, les spectacles, le cinéma. Mais la langue a une acception bien plus large, plus ouverte encore. La langue crée une vaste aire d'échange, de dialogue où toutes les inspirations et influences s'entrecroisent en vue d'une transformation vivifiante et bénéfique.

Si on tourne son regard vers la peinture moderne en France, on voit qu'à l'époque des impressionnistes, un Sisley ou un Van Gogh ont eu des échanges intenses avec les peintres français et la terre française, avant de donner leurs œuvres uniques qui nous sont désormais consubstantielles. À l'époque contemporaine, quels trésors pour nous les œuvres de Chagall et de Picasso, pour ne citer que les plus grands. Mais le premier a su tirer richesse de son séjour parisien et de la lumière du Midi ; le second a dialogué toute sa vie durant, d'abord avec Braque, ensuite avec Matisse, ce qui a contribué à ses étonnantes évolutions que l'on sait. Dans un monde qui se constitue en pôles de puissance, la francophonie ne possède pas beaucoup de divisions militaires, mais c'est une aventure culturelle, pour ne pas dire spirituelle, qui vaut la peine d'être poursuivie par nous et par nos jeunes. Chacun participera à quelque chose de plus vaste que sa communauté ou son groupe, de plus exaltant et de plus grand que soi. Il faut donc, conclut François Cheng, préserver la langue commune et faire un effort parallèle pour, avec la même force et dans le même temps, instituer la diversité et cimenter la culture commune.

Cette diversité culturelle, peu nombreux sont ceux qui ont souhaité, parmi les professionnels de l'audiovisuel, la mettre en place à partir de l'installation des quotas ou de la discrimination positive. Mais, dans la mesure où le débat sur la discrimination positive et les quotas n'a cessé de s'amplifier, nous récapitulons les raisons pour lesquelles il ne nous a pas paru bon de les adopter.

Diversité culturelle et discrimination positive

Le débat sur la discrimination positive est aujourd'hui un débat aussi brûlant qu'embrouillé. Ici encore, une clarification sémantique s'impose qui permettra sans doute de lever de nombreux malentendus et de réconcilier des interlocuteurs supposés irréductibles. On prétend résoudre

les problèmes de l'exclusion et de la discrimination négative qui frappent des catégories de personnes pour des raisons ethniques ou communautaristes, en pratiquant une discrimination à rebours dont le mode opératoire est l'instauration des quotas de postes ou de fonctions réservées pour ces mêmes groupes.

Appliquée à l'audiovisuel, cette politique instaurerait des quotas de groupes ethniques dans tous les secteurs de la télévision. Les tenants de cette politique invoquent volontiers l'exemple de l'*affirmative action* américaine, de la parité homme-femme, ou encore l'action positive. Qu'en est-il exactement ?

Discrimination positive et affirmative action

Les politiques de discrimination positive se sont développées dans des sociétés qui ont connu une inscription dans leur droit de la segmentation sociale ou de la ségrégation raciale. C'est le cas de l'Inde avec le système des castes, de l'Afrique du Sud avec l'apartheid, et des États-Unis, avec la ségrégation raciale qui, dans le Sud notamment, avait été instituée après l'abolition de l'esclavage.

Ce qu'on appelle *affirmative action* a été mis en place aux États-Unis dans les années soixante, sous l'impulsion des présidents Kennedy et Johnson et décidé comme un ensemble de mesures transitoires à cible ethnique pour accélérer la restauration de l'égalité des conditions entre Noirs et Blancs. Il s'agit notamment du *Civil Right Act*. Suivirent une série de mesures sur les *protected groupes* qui protégeait de la discrimination les Afro-Américains mais aussi les Asiatiques, les Indiens d'Amérique, les Hispaniques et bientôt d'autres catégories sociales (invalides de guerre, homosexuels...) L'*affirmative action* a conduit notamment à réserver des quotas sur une base ethnique dans le recrutement des grandes universités. Il serait bien imprudent de soutenir que les États-Unis n'ont jamais connu de politique de quotas puisque Allan Bakke, en 1974, a engagé un recours judiciaire après avoir été recalé, deux fois de suite, avec des notes supérieures à celle des candidats noirs, asiatiques ou chinois à l'école de médecine de l'université de Californie. Cette université affectait alors automatiquement 16 % de ses places à des candidats appartenant à des minorités ethniques défavorisées.

La justification invoquée pour cette action a été la réparation historique nécessaire due à l'esclavage puis à la ségrégation qui avaient marqué la société américaine. Les Noirs américains des années soixante avaient encore connu des parents qui avaient été esclaves et ils sortaient de la ségrégation. La poursuite de cette politique apparaissait comme une réponse institutionnellement adaptée à la segmentation communautaire ethnique de la société américaine. La ségrégation avait été fondée sur une base ethnique, l'*affirmative action* le serait aussi. Pour autant, l'évolution de la société américaine n'a pas confirmé la politique de discrimination positive établie sur une base ethnique. Après le pourvoi d'Allan Bakke, la

Cour suprême qui a dû se prononcer, a estimé que la mise en place de quotas explicites à base raciale devait être considérée comme anticonstitutionnelle. La défaveur ethnique pourrait être un critère parmi d'autres donnant lieu à des avantages compensateurs mais la discrimination positive ethnique ne fut plus validée.

Une double différence nous sépare donc de la situation américaine en matière de légitimation de la discrimination positive. À la différence des États-Unis et des pays segmentés en race ou en castes, la France, malgré son passé colonial indiscutable sur lequel nous reviendrons, n'a pas inscrit dans son droit politique ou civil métropolitain une quelconque ségrégation ou apartheid discriminant les groupes comme groupes. Dès lors, elle n'a pas aujourd'hui le devoir de recouvrir à des compensations pour des groupes. Ensuite, les États-Unis eux-mêmes ont jugé que la prise en compte du seul facteur ethnique dans la mise en œuvre de traitements préférentiels dans la répartition des emplois, des marchés publics et des plans dans les universités sélectives était incompatible avec la Constitution.

Cette politique se heurterait également à des principes juridiques fondés sur le principe de la prohibition de la discrimination raciale ou ethnique. La Constitution dispose ainsi, dans son article premier, que « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race et de religion ». La loi interdit, elle aussi, que soit prise une telle mesure, notamment, l'article 225-1 du Code pénal qui dispose que : « Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, [...] de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ». Ainsi, comme le soulignait le Conseil d'État dans sa décision en 1993, prohibant la référence au « peuple corse » comme composante du peuple français, « le choix de 1789 » fonde jusqu'à aujourd'hui les institutions républicaines sur « la volonté de créer un individu-citoyen délivré de toute appartenance collective [...]. Les concepts du peuple français et de citoyenneté n'admettent donc, en principe, aucune entité intermédiaire qui, sur les fondements de l'origine, de la race ou de la religion, serait susceptible d'exprimer la culture d'une fraction du peuple et de revendiquer en son nom des droits spécifiques ».

Plus profondément, la politique des quotas heurte nos principes républicains d'égalité et de reconnaissance des mérites. Ce serait à la fois faire injure aux personnes issues de l'immigration qui ont réussi, en laissant penser qu'elles ne le doivent qu'à la couleur de leur peau, et susciter d'éventuels ressentiments ou sentiments d'injustice dans le reste de la population française, en créant ainsi les conditions favorables à des réflexes racistes allant à l'encontre du but recherché.

Parité et discrimination positive

La discrimination positive est également rapprochée de la parité. Ce que la République n'a pas craint de faire pour les femmes, en

inscrivant la parité dans la Constitution, devrait selon l'avis de certains, être élargi aux minorités ethniques. L'argument, quelquefois invoqué par ceux qui se montraient naguère partisans d'un refus énergique de la parité, serait valable si l'on devait considérer que les femmes constituent une minorité de l'humanité. Mais tout le problème est là : la féminité n'est pas un quantum de l'humanité, même si les femmes sont en nombre à peu près égal à celui des hommes, mais une qualité, un attribut spécifique du genre humain. Dans l'humanité, quelles que soient par ailleurs les minorités auxquelles on appartient, on est toujours homme ou femme et la féminité est aussi universelle que la masculinité. La logique de justification qui a conduit à l'adoption de la parité n'était ainsi nullement fondée sur une logique de quotas. C'est à l'opposé, le refus énoncé par le Conseil constitutionnel d'admettre des quotas de femmes dans les conseils municipaux pour ne pas attenter à l'universalité des citoyens, qui a conduit à trouver une autre voie. Le raisonnement paritaire appelle à enraciner les droits des citoyens (l'élection après le vote direct) dans les droits de l'humain. Or, l'humain est homme et femme, à parité. La parité met en œuvre un principe d'égalité non de discrimination positive. L'alinéa ajouté à l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 a été ainsi rédigé : « la loi favorise l'égal¹ accès des hommes et des femmes aux mandats et fonctions ».

D'une autre manière, les partisans de la discrimination positive qui comme Yazid Sabeg ont eu le grand mérite d'ouvrir le débat² l'apparentent souvent à l'action positive. Il y a là sans doute un couloir de réconciliation indiscutable à la condition d'avoir clarifié le principe d'action positive.

Discrimination positive et action positive

L'action positive qui permet de rétablir l'égalité des chances en amont a déjà une tradition ancienne dans les politiques sociales. La création des zones d'éducatives prioritaires (ZEP) (1981), la création des zones franches urbaines, en 1996, les contrats d'études pour les jeunes de moins de 26 ans ou encore, plus anciennement, les politiques d'aménagement du territoire, les politiques de dégrèvement fiscal appartiennent toutes à la tradition de notre politique sociale d'égalité. Elles ont permis de mettre en œuvre des actions positives de rétablissement de l'égalité des chances, non sur des critères ethniques mais sur des critères territoriaux et socio-économiques.

L'action positive fait d'ailleurs l'objet d'une définition précise et renvoie aux directives européennes relatives à la mise en œuvre du principe d'égalité excluant tous types de discrimination. Cette politique d'action positive a trouvé un appui dans la législation européenne (article 141 paragraphe 4 du traité d'Amsterdam). Plusieurs arrêts de la Cour de

(1) Souligné par nous.

(2) Voir Yazid Sabeg et Laurence Mehaignerie, *Les oubliés de l'égalité des droits : participation, pluralité, discrimination ou repli*, rapport à l'Institut Montaigne, janvier 2004.

justice des Communautés européennes (arrêt *Kalanke* du 17 octobre 1995 et arrêt *Abrahamson* du 6 juillet 2000) ont stipulé que ces actions positives de compensations des inégalités ne devraient pas remettre en cause le recrutement méritocratique.

La législation communautaire est ici en harmonie avec le droit constitutionnel français (1) qui repose sur les principes fondateurs de l'égalité (article 6 de la Déclaration de 1789 ; loi du 13 juillet 1983) des citoyens devant l'accès aux emplois publics, et sur le recrutement au mérite des agents, ces mérites pouvant être appréciés par des voies diversifiées.

Les expériences nouvelles engagées par la convention « Éducation prioritaire de Sciences Po. » qui ouvrent une voie normale de recrutement par jury aux étudiants des ZEP, ou les formations en amont à partir de la classe de seconde mises en place pour préparer au concours inchangé de l'ESSEC qui serviront de base à un élargissement des formations aux concours des grandes écoles, ne rompent pas avec ces principes en France du droit national et européen. Nulle part et à aucun moment n'a été mise en place une politique fondée sur des quotas ethniques.

Pas davantage, la Conférence de l'égalité des chances organisée par le Premier ministre avec les partenaires sociaux (syndicats des chefs d'entreprises et de salariés) et réunissant des représentants d'entreprises publiques et privées où des engagements sur la Charte de la diversité dans l'entreprise ont été pris conjointement, n'a rompu avec cette logique d'action positive. Comme l'a fort bien qualifiée, Dominique Versini dans son rapport, « cette Charte de la diversité dans l'entreprise constitue une réelle volonté de mobilisation collective des entreprises et ne s'inscrit donc pas dans une logique de contrainte légale et de quotas rigides. La logique reste incitative en épousant le cadre simple d'une charte incitative pouvant être adopté en fonction de la culture particulière de l'entreprise ». C'est exactement cette logique qui nous semble devoir être adoptée dans l'audiovisuel.

Diversité culturelle et la tradition républicaine

La nation est histoire, effectivité, voire facticité. Ainsi existe-t-il comme une finitude de la nation. En termes sartriens, la nation n'est pas un *en soi* mais un *pour soi*. S'il y a une identité républicaine française, c'est bel et bien le résultat d'une histoire déterminée, façonnée par les circonstances et irréductible à aucune autre. Pour le dire de façon sans doute exagérée, la France n'est jamais simplement ce qu'elle est ou ce qu'elle a été, elle est toujours essentiellement ce qu'elle doit être. La France n'est pas simplement un être, elle est aussi un *faire*. La liberté ici, comme volonté politique, contredit tout vitalisme et tout substantialisme. L'idée républicaine a donc d'abord une fonction régulatrice. C'est cette idée qu'il faut confronter à un multiculturalisme d'un nouveau genre.

Il faut noter un certain paradoxe que dévoile notre histoire qui n'est pas purement républicaine. D'un côté, la république, en France, a

promu la liberté, l'égalité, a intégré les juifs, a aboli à deux reprises l'esclavage mais, de l'autre, flanquée de l'empire colonial, elle a mis du temps à reconnaître l'égalité des hommes et des femmes et elle a colonisé des peuples en Afrique, en Asie et même en Amérique avec une sauvage brutalité. La culture coloniale a triomphé en France métropolitaine même, avec l'utilisation raciste de l'image des Noirs dans le cinéma et la publicité et notamment lors de l'Exposition coloniale de 1931, où des négresses furent honteusement exhibées devant un public large et populaire, fier de découvrir la puissance de l'empire français. La première reconnaissance de la diversité culturelle composant l'ensemble français, de la République et de son empire fut donc profondément méprisante. Cette histoire nous hante encore et détermine bien des pratiques d'exclusion et de souffrances identitaires chez des citoyens français originaires des ex-colonies. Il y a donc une image négative des Noirs et des Arabes dont les médias actuels héritent et qu'il faut d'abord déconstruire.

On pourrait se demander si l'erreur ne réside pas dans le fait, non d'avoir pensé positivement une identité politique abstraite mais de n'avoir pas su prendre en compte tous les aspects ou les étages de l'identité et d'avoir ainsi refoulé la question de l'identité culturelle. Lorsqu'on relit certains manuels d'histoire, on constate que l'idéologie véhiculée, loin de s'ouvrir à un universalisme authentique, s'est faite éloge du colonialisme et de l'empire français avec une iconographie stupéfiante où l'image du Noir, de l'Arabe ou de l'Asiatique n'est rien d'autre qu'une production de l'autre comme inférieur. Tout se passe comme si les premières conceptions républicaines de la nation française, à la fin du XVIII^e siècle, étant trop abstraites, le XIX^e et le début du XX^e siècles ont dû, en s'appuyant sur le développement des sciences et le mythe du progrès, compléter l'identité nationale par une formation de l'identité culturelle qui s'écartait de l'universalisme en unifiant une identité culturelle ethnocentrique qui excluait l'autre. Cette nouvelle culture mise en place permettait de justifier la colonisation même chez des hommes de progrès et elle a aussi permis le développement de l'antisémitisme. Ce passé, encore récent malgré la décolonisation, est ce qui rend difficile l'intégration des minorités culturelles issues des ex-colonies.

L'erreur provient d'une théorisation insuffisante du rapport reliant l'identité culturelle à l'identité politique. L'identité politique commune, si nécessaire pour nous républicains, a consisté malheureusement aussi à une unification culturelle imposée, à une *assimilation* comme digestion de l'autre. Le républicanisme français a été présenté par certains comme un nationalisme. Nous savons que l'essence de tout nationalisme est de poser une identité étroite entre culture et politique.

Au HCI, nous avons proposé naguère de distinguer *assimilation* et *intégration*. Nous posons que la république ne peut demander au citoyen français d'origine culturelle minoritaire qu'il nie sa propre culture mais elle ne doit exiger de lui que l'acceptation d'une culture politique commune, définie par la constitution, le droit en vigueur et les diverses pratiques politiques légitimes. Pour reprendre les termes de Habermas. *L'intégration républicaine ne doit viser que l'intégration politique* et non

l'intégration éthique, et elle n'a comme limite à la diversité que les lois de la République et les droits fondamentaux des personnes.

Le républicanisme traditionnel peut rétorquer que la république, parce que laïque et tolérante, reconnaît le droit qu'a chacun de définir ce qu'il considère comme *vie bonne* dans l'espace privé. Mais cela ne peut suffire car de telles positions de principe n'ont pu empêcher les exclusions et les injustices dont nous parlions plus haut. Faut-il pour autant donner raison aux communautaristes qui revendiquent une reconnaissance publique des différences culturelles avec l'octroi de droits spécifiques ? Il faut avouer la complexité du problème. Sans doute la reconnaissance de la diversité culturelle dans les médias pourra-t-elle nous permettre d'avancer.

Pour tout républicain, la distinction espace privé/espace public est essentielle et il ne s'agit point pour nous de la supprimer. Mais le rapport entre ces deux instances mérite d'être redéfini. Deux erreurs à ce sujet méritent d'être évitées :

- 1) celle d'un républicanisme traditionnel qui cantonne le monde commun de la diversité culturelle dans le strict espace privé et,
- 2) celle d'un communautarisme qui, confondant espace commun et espace public, exige la reconnaissance de droits spécifiques à des groupes culturels ou ethniques.

Reléguer les différentes options éthiques de la vie bonne dans l'espace privé, c'est vouloir ignorer que, dans les médias précisément, sont véhiculées des images et des représentations du monde qui ne sont pas neutres. Il peut ainsi s'imposer dans le monde commun que représente la télévision, des images dépréciatives du Noir ou de l'Arabe. Ou encore, ces derniers peuvent être vus comme citoyens de seconde zone, tout juste bons à briller dans le sport ou dans des émissions comiques. Il est juste de dire que ce qui définit un Français ce n'est ni sa race, ni sa religion. C'est une abstraction positive. Mais dans le monde vécu, un Français noir ne se vit pas comme un Français blanc et ce dernier peut se considérer plus Français que le Noir. Si les politiques d'instruction publique, notamment en matière d'éducation nationale, peuvent aider à corriger de tels écarts, cela ne peut suffire. Le rôle des médias est, en ce domaine, tout aussi essentiel. L'identité se façonne aussi dans l'imaginaire et nous avons vu comment la publicité et les médias ont historiquement produit une image dépréciative des originaires des ex-colonies. La chose doit donc être corrigée, par un élargissement et un enrichissement de notre horizon culturel. À quand des émissions plus approfondies, des représentations plus fréquentes sur les cultures du monde présentes sur notre territoire ? Devons-nous continuer à ignorer à ce point l'histoire de la civilisation de l'Islam, de l'Extrême-Orient ?

Comment fonder, sur le plan des principes, l'intervention publique dans les médias ? Il est évident que l'identité française ne se façonne pas uniquement dans l'espace public, lieu de la rationalité, régi par une éthique de la discussion. Il faut donc se garder de réduire le monde commun. Comment distinguer clairement ces deux notions ? Disons simplement que l'espace public est le lieu où se réfléchit une identité abstraite et positive, c'est-à-dire l'identité politique commune définissant la citoyenneté. C'est une abstraction qui transcende des identités originaires.

Elle est positive car sans elle nulle communauté de citoyens n'est possible. Mais l'espace public est aussi le lieu où s'affrontent des points de vue opposés. Le dissensus se règle dans la rationalité des pratiques et de l'éthique de la discussion, structurée par le droit commun. L'espace commun, au contraire, est marqué par la diversité. Il est aussi bien culturel que social, lieu aussi de souffrances et d'injustices non résorbées dans l'espace public car il peut se vivre là douloureusement des injustices dues à un déni de reconnaissance identitaire ou de dignité sociale. L'espace commun est le monde des identités plurielles, tant sociales, professionnelles, sexuelles, que culturelles. Ce qu'il y a de commun c'est le lieu de leur déploiement, la nation. Mais dans leur diversité, ces identités plurielles disent aussi quelque chose de commun de l'expérience humaine, ne serait-ce qu'une communauté de destin dans l'espace national. L'espace commun est unité *dans* la diversité. L'espace public est unité au-delà de la diversité. D'où sa rationalité quand l'espace commun est lourdement déterminé par l'imaginaire. La République ne peut pas se contenter d'affirmer l'identité politique commune. Elle doit aussi souligner la richesse de la diversité culturelle du monde commun national. L'unité politique doit jouer le rôle d'équivalent général, si on peut s'exprimer ainsi, permettant aux identités culturelles de mieux circuler et surtout de mieux s'interpénétrer dans une interculturalité positive. Contrairement à ce que l'on croit, seule une fermeté quant à la loi commune peut permettre une circulation culturelle équitable car il y aura toujours conflit entre des exigences identitaires partielles et l'intérêt général ou public.

Les médias ont l'avantage de jouer un rôle d'intermédiaire entre le monde commun et l'espace public. Ils donnent de la publicité et aux affaires publiques qui relèvent de l'espace public et aux expériences diverses qui nourrissent le monde commun de la nation. Il n'y a pas forcément antinomie entre le corps de la nation et sa chair. En ce sens, les médias influent sur la formation de l'identité républicaine commune. Le mépris des identités composant la nation, à quelque niveau que ce soit, crée des troubles graves quant à l'intégration de tous les citoyens. Il en est de même pour les identités sexuelles, sociales ou professionnelles méprisées ou subissant l'injustice. C'est pourquoi la République doit engager une politique publique de reconnaissance et tant dans l'histoire effective de la république coloniale que dans la politique des médias.

Cela dit, comment opérer ? La politique des quotas relève de la même problématique que le communautarisme. Le communautarisme vise à réduire l'espace public au monde commun, à dévaloriser l'instance propre du politique, surtout à nier l'identité politique commune. Réclamer des droits spécifiques c'est faire éclater l'identité politique commune en niant qu'elle puisse effectivement constituer le lieu d'un sens commun comme si les identités plurielles étaient le seul lieu du sens. Cette dévalorisation de l'instance propre du politique comme mise en commun de l'action humaine est propre à de nombreuses idéologies actuelles. Au fond, la politique des quotas prétend résoudre par du *quantitatif*, à défaut du juridique ou d'une *politique qualitative*, des inégalités présentes dans la vie commune de la nation. C'est comme si on pensait l'égalité en termes purement géométriques ce qui exclut la reconnaissance de droits et d'égalités

individuels. Pourrait-on admettre qu'un jour on puisse appliquer la politique des quotas au baccalauréat : tel pourcentage pour les enfants de paysans, tel autre pour ceux des ouvriers, tel autre pour les enfants d'enseignants, tel autre pour ceux d'industriels, etc. ? Ce serait nier la notion même de baccalauréat. En croyant supprimer les injustices, la politique des quotas, excluant les droits individuels, provoque d'autres injustices en minant le principe de l'égalité républicaine.

Une politique républicaine visant à supprimer les injustices dans la représentation culturelle dans les médias doit donc demeurer hostile à toute dérépublicanisation communautarienne ou néolibérale. Elle ne peut donc utiliser des principes contraires à sa nature. De même que par l'octroi de bourses et par des incitations de toutes sortes, on tend à corriger les inégalités originaires dans le système scolaire, de même, il faut penser une politique incitative plus égalitaire dans les médias. La vérité est qu'il y a une vie des institutions qui ne correspond pas toujours aux principes et même une institution fondée sur des principes justes peut engendrer dans son fonctionnement des inégalités.

La politique en ce domaine qui serait la plus conforme à l'esprit républicain est une politique d'incitation, de reconnaissance, de prise de conscience, au sein même des institutions médiatiques. Ce n'est pas formellement, par du pur quantitatif que de tels problèmes pourront être résolus mais par des formes d'existence nouvelles, plus ouvertes sur la diversité culturelle, des institutions médiatiques elles-mêmes.

Les recommandations du HCI

Les nombreuses auditions et les différents échanges ont permis de dégager les principes suivants qui pourraient valoriser la diversité culturelle dans l'audiovisuel :

- les chaînes de télévision veillent à ce que leurs programmes donnent une image la plus réaliste et équilibrée possible de la société française dans sa diversité et une vision plurielle de sa réalité ;
- elles doivent promouvoir les valeurs d'une culture et d'une civilité partagées ;
- elles veillent, lorsque cela n'est pas nécessaire, à la pertinence de l'information, à ne pas désigner l'origine des personnes ou à ne pas jouer sur l'exotisme ;
- elles veillent à ce que, autant que faire se peut, les différentes composantes de la société française soient présentes dans toutes les fonctions et les métiers de l'audiovisuel.

Ces principes peuvent trouver application dans différentes actions préconisées par le HCI :

- la diversité à l'antenne ;
- la mise en place d'une évaluation ;
- la formation ;
- l'adaptation du dispositif réglementaire.

La diversité à l'antenne

Un effort particulier doit être fait pour réduire le retard constaté notamment dans les domaines :

- de l'information ;
- des fictions ;
- et des débats.

La télévision devrait développer le nombre et la qualité des émissions diffusées sur la diversité culturelle dans le monde comme en France, et sur la connaissance des autres civilisations.

Les chaînes devraient prendre la mesure de la pluralité des cultures, de l'enrichissement par l'échange qui doivent faire l'objet d'une appropriation collective. Il faut développer la diffusion d'émissions consacrées aux cultures venues d'ailleurs, qui retracent l'histoire des différentes civilisations des pays d'origine des populations présentes en France, qui valorisent leurs richesses et leurs apports dans les domaines des arts, des sciences... Plutôt que des émissions « dédiées », qui visent telle ou telle composante de la société française, il est préférable d'envisager une véritable « irrigation » de l'ensemble des programmes diffusés par la prise en compte et la valorisation de la diversité culturelle en France.

Le succès remporté par le « Forum de la réussite des Français venus de loin » le 11 décembre 2004 à l'Assemblée nationale – organisé à l'initiative du Haut Conseil à l'intégration et réalisé en partenariat avec le

Fasild, le ministère du Travail de l'Emploi et de la Cohésion sociale et le ministère de la Culture et de la Communication – a témoigné d'une réelle attente de la reconnaissance des succès remportés par des personnes issues de l'immigration dans tous les domaines : civisme, entreprise, action sociale, littérature et sciences humaines, recherche, sport, mode et design, créations artistiques et médias. Ce forum a aussi démontré la capacité de l'ensemble des parrains des différents prix remis à cette occasion à se mobiliser afin de promouvoir l'image d'une République forte de la diversité de ses origines et unie dans une destinée commune. Cette initiative doit être non seulement pérennisée mais aussi promise à une bien plus grande médiatisation. Les talents de la réussite pourraient être présentés avec le soutien d'une chaîne publique.

La télévision doit contribuer à l'élaboration d'une « culture commune ». Elle doit par ailleurs veiller à éviter la diffusion de stéréotypes, il ne faut pas d'assignation identitaire dans la distribution des rôles. Les chaînes doivent donner une représentation juste des différentes composantes de la société française. Les sociétés de casting et les écoles de comédiens pourront être sensibilisées par les chaînes qui doivent afficher et expliciter leurs objectifs dans ce domaine lors des commandes de fiction. Il faut puiser immédiatement dans le vivier existant des comédiens issus de l'immigration, sans renoncer aux mérites et aux talents. Cette diversité peut être promue par une approche positive.

Une meilleure évaluation des actions menées

Le HCI propose qu'à l'instar de ce qu'a fait France Télévisions, des cellules de veille et de médiation soient mises en place auprès de toutes les chaînes et que des téléspectateurs y soient associés.

Il faut développer la recherche afin de pérenniser la réflexion sur la problématique de la représentation de la diversité culturelle dans l'audiovisuel, tant au niveau du CSA que dans des organismes indépendants (universitaires...). Des programmes de recherche et d'évaluation pourraient être encouragés, un travail pourrait être confié à l'Observatoire statistique de l'intégration et de l'immigration.

Le HCI souhaite que les bilans annuels d'activité demandés aux chaînes de télévision par le CSA intègrent concrètement et précisément les réalisations menées dans le cadre de cette représentation à l'antenne de la diversité.

La formation

Il est fondamental de favoriser l'émergence d'un personnel qualifié issu de l'immigration.

Le HCI préconise la mise en place de cycles d'apprentissage qui prennent en compte la diversité culturelle : stages professionnalisant,

contrats de qualification, formations en alternance. Il faudrait également développer le système du parrainage dans les entreprises, qui permet une réelle intégration.

Outre l'élargissement de l'accès aux écoles de journalisme, il serait souhaitable de favoriser également l'accès à d'autres métiers, comme par exemple, celui de scénaristes, par le biais du conservatoire des écritures audiovisuelles, ou de techniciens de l'audiovisuel.

L'adaptation du dispositif réglementaire

Le cahier des charges et le contrat d'objectifs et de moyens des chaînes publiques doivent être modifiés.

1 – Selon les recommandations du CSA visant à aligner les cahiers des charges des chaînes publiques sur les conventions signées par les chaînes privées, les nouveaux cahiers des charges devraient insister sur la notion de représentation à l'antenne de la diversité culturelle, faire référence de manière expresse à l'idée d'une « culture commune ».

2 – Le HCI suggère que soit intégré au cahier des charges et conventions les principes d'orientation énumérés plus haut.

Enfin, le HCI souhaite la tenue d'une réunion annuelle HCI-CSA destinée à mieux mesurer et à accélérer la mise en œuvre effective de la diversité culturelle et de la culture commune dans l'audiovisuel.

Annexe 1 : Écrans pâles ¹

Comme tout le monde l'a noté à l'occasion des championnats du monde d'athlétisme, comme vous l'avez noté, M. Baudis, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur votre écran de télévision, la grande majorité de nos athlètes, femmes ou hommes, sont originaires des Antilles, de l'immigration africaine ou maghrébine. On ne peut que s'en réjouir, car cela montre la formidable vitalité des sportifs de haut niveau, blacks ou beurs, et la capacité d'intégration par le sport.

Comme des millions de Français, j'ai été très heureux de voir tous les jours à la télévision de magnifiques athlètes, blacks, blancs et beurs, défendre avec courage et honneur les couleurs de la France. Mais ce bonheur télévisuel est en même temps contrarié.

Si je me permets de vous écrire en qualité de membre du Haut Conseil à l'intégration, c'est que je profite de cette visibilité des minorités à la télévision pour attirer votre attention sur les nouvelles grilles de programmes de télévision des chaînes privées et publiques.

Comme chaque année, je ne peux que constater et déplorer la quasi-absence des Français blacks ou beurs dans la présentation des émissions de télévision. Je connais pourtant, et vous mieux que moi, de remarquables journalistes originaires des Antilles, de l'immigration africaine, maghrébine ou asiatique.

Ces personnes ne seraient-elles capables de représenter la France que lors de compétitions sportives ? Je suis sûr que vous partagez mon sentiment. Aussi, je serais très heureux que vous preniez la décision d'intervenir auprès des responsables des différentes chaînes de télévision afin de les sensibiliser à propos de la nécessaire diversité, de la présence de journalistes « colorés » qui donneraient précisément plus de couleurs à la télévision française.

Du temps de votre prédécesseur, M. Bourges, j'ai moi-même combattu les associations qui réclamaient des quotas pour les Blacks à la télévision.

Je ne regrette pas ma position sur la politique des quotas, car je reste opposé à toute forme de représentation de type racial et donc communautariste. Mais je ne voudrais pas que vous donniez finalement raison aux associations qui n'ont pour but que de démanteler les fondements de la République et qui, à la lecture des nouveaux programmes des émissions, vont trouver de nouveaux arguments pour nous dire : « La télévision française n'aime pas les Blacks et les Beurs. »

Les fondements de la République reposent sur l'égalité des chances dans l'accès à des postes de responsabilité dans la fonction publique, les entreprises, la politique, les médias...

(1) Tribune parue dans l'édition du *Monde* du 4 septembre 2003 par Zaïr Kedouché, membre du Haut Conseil à l'intégration.

Soyez donc audacieux et aidez-nous à promouvoir, sur la seule reconnaissance des mérites et du talent, des journalistes issus des minorités, afin de ne pas donner à travers le prisme de la télévision une image fautive de la réalité de la société française. La télévision serait-elle devenue un lieu d'exclusion des personnes uniquement parce que leur couleur de peau ou leur prénom sont différents ? Pourquoi le présentateur du journal de TF1 ou de France Télévisions ne serait-il pas un journaliste black ?

On ne demande pas plus de droits, mais le respect des devoirs et l'égalité des chances.

Pendant de nombreuses années, vous avez été le maire d'une des grandes villes de France, et vous savez bien que l'enjeu décisif pour l'avenir de nos quartiers, de nos villes, de notre pays, est celui de la cohésion nationale, qui repose sur cet équilibre délicat du respect des droits et des devoirs.

Les Blacks, les Beurs et les Français d'origine asiatique ont le droit comme les autres d'être journalistes à la télévision ; en qualité de président du CSA, vous avez le devoir de les aider.

Vivre ensemble avec nos différences, c'est faire chacun un effort et se tendre la main. Comme le disait simplement mais justement le général de Gaulle : « La France, c'est tous les Français. » La télévision se doit de montrer l'exemple.

Programme du colloque « Écrans pâles ? Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel » organisé par le HCI, en partenariat avec le CSA et le Fasild

Paris, le 26 avril 2004,
Institut du monde arabe.

Les actes du colloque sont publiés
à La Documentation Française ¹.

PROGRAMME

Accueil par Denis Bauchard, président de l'Institut du monde arabe

• Ouverture

Blandine Kriegel, présidente du Haut Conseil à l'intégration

Olivier Rousselle, directeur général du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations

Dominique Baudis, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

(1) Collection « Débats », Fasild – La Documentation française, 2004.

• **L'action des chaînes de télévision**

Président : **Zaïr Kedadouche**, membre du Haut Conseil à l'intégration

Animateur : **Philippe Harrouard**

Intervenants :

Marc Tessier, président de France Télévisions

Étienne Mougeotte, vice-président de TF1 et directeur général de l'antenne de TF1

Nicolas de Tavernost, président du directoire de M6

• **Le point de vue des acteurs opérationnels**

Président : **Jacky Dahomay**, membre du Haut Conseil à l'intégration

Animateur : **Rachid Arhab**

Intervenants :

Michèle Prodroznick, Tel France

Yamina Benguigui, Bandits production

Fabienne Servan-Schreiber, productrice

Jean-Claude Dassier, directeur général de LCI

Louis-Karim Nebati, comédien

Intervention de Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture et de la Communication

• **Société civile et associations**

Président : **Gaye Petek**, membre du Haut Conseil à l'intégration

Animatrice : **Marc-Olivier Fogiel**, animateur

Intervenants :

Calixthe Beyala, collectif Égalité

Nadia Samir, comédienne

Yazid Sabeg, Convention laïque pour l'égalité

Hichem Ben Yaïche, magazine *Nouveau Consommateur*

• **Le point de vue des observateurs**

Président : **Jeannette Bougrab**, membre du Haut Conseil à l'intégration

Animateur : **Michel Meyer**

Intervenants :

Mohamed Bendjebbour, attaché audiovisuel au consulat de France à Los Angeles

Jean-Marie Charon, CNRS

Alain-Gérard Slama, *Le Figaro*

Jacqueline Rémy, *L'Express*

Intervention de François Cheng, de l'Académie française, membre du Haut Conseil à l'intégration

Clôture des travaux par Catherine Vautrin, secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des chances, auprès du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

Intervention de Denis Bauchard, président de l'Institut du monde arabe

C'est avec grand plaisir que je vous accueille dans les locaux de l'IMA, pour ce colloque organisé par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, à l'initiative conjointe du Haut Conseil à l'intégration et du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

L'expression de ma satisfaction est liée au plaisir de retrouver un partenaire fidèle, le Fasild avec lequel nous travaillons souvent et à celui d'aborder, à travers vous, des thèmes qui font partie des préoccupations quotidiennes de l'IMA.

Le Fasild est, en effet, pour l'IMA un partenaire et un ami fidèle et généreux. Il apporte un soutien à des activités essentielles à l'accomplissement de nos missions fondamentales qui sont de promouvoir une meilleure connaissance du monde arabe en France et en Europe.

Il apporte très régulièrement son concours à nos actions éducatives visant la jeunesse, notamment la réalisation d'expositions itinérantes à vocation pédagogique qui circulent dans toute la France, dans les établissements scolaires, les municipalités ou les associations culturelles. Grâce à lui, nous avons un catalogue de plus de vingt-cinq expositions itinérantes. Parmi les opérations de ce type réalisées avec le soutien du Fonds depuis plus de dix ans, je citerai les expositions consacrées aux pays du Maghreb ou à des présentations thématiques sur l'Islam, les sciences arabes ou l'immigration arabe en France. Dans ce secteur de la jeunesse, le Fasild nous a aidés à monter une bibliothèque itinérante destinée, par le livre, les bandes dessinées ou les CD-Rom, à faire découvrir le monde arabe aux jeunes lecteurs de 10 à 14 ans.

Sans vouloir être exhaustif, je noterai également l'organisation de colloques et l'apport du Fasild à notre prochaine biennale des cinémas arabes, événement culturel majeur pour l'IMA, qui se tiendra en juin 2004 et dont vous comprendrez l'importance tant en termes d'accès à la société arabe contemporaine que d'impact sur le public.

Une autre raison de ma satisfaction de vous voir ici réunis est que l'objectif de votre colloque rejoint complètement les préoccupations de l'Institut. Celui-ci a pris en compte, dès sa création, le public issu de l'immigration, plus exactement la composante arabe de la société française et européenne. Je rappelle d'ailleurs que la grande majorité du personnel de l'IMA est d'origine arabe, que ce soit du Maghreb ou du Moyen-Orient.

Enfin, l'Institut est certainement le cadre le plus approprié pour traiter le thème de la diversité culturelle et de la culture commune. Fruit d'un partenariat franco-arabe unique en son genre, l'IMA s'efforce de montrer dans toute leur richesse et leur diversité le patrimoine culturel et la créativité des pays arabes ainsi que l'influence réciproque que les civilisations arabe et occidentale n'ont cessé d'exercer l'une sur l'autre au fil des siècles à travers les sciences et les arts, les échanges humains, comme à travers les courants économiques ou financiers.

Ainsi, l'Institut s'attache-t-il à rester un lieu de libre dialogue et d'échange à l'heure où d'aucuns poussent à la confrontation et invoquent un prétendu choc des civilisations. Au-delà des turbulences internationales, il est important de montrer que l'on peut construire ensemble et s'enrichir de nos différences. Je vous souhaite donc de fructueux débats et vous remercie encore de votre présence dans nos murs.

Intervention de Blandine Kriegel, présidente du Haut Conseil à l'intégration

« Diversité culturelle et culture commune ». C'est sur ce thème que, à l'initiative du Conseil supérieur de l'audiovisuel présidé par Dominique Baudis, du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations dirigé par Olivier Rousselle, et du Haut Conseil à l'intégration, nous vous invitons, aujourd'hui, à un dialogue.

Nous vivons, dans la France de la mondialisation, la rencontre – certains disent le choc –, des cultures. Des millions de nos concitoyens sont venus de loin, et même de très loin, de la Méditerranée Sud, de l'Afrique, mais aussi de l'Europe de l'Est, de l'Orient, de l'Extrême-Orient. Des mœurs, des confessions, des convictions, des traditions, des systèmes de perception des plus quotidiens aux plus subtils, qui s'étaient longtemps tenus éloignés les uns des autres et ne se côtoyaient pas, sont aujourd'hui mis en présence. Qui peut nier que la diversité culturelle, le pluralisme ethnique soient au cœur de la cité dans laquelle nous vivons ?

Une chance pour notre culture commune, à deux conditions

Au Haut Conseil à l'intégration, nous pensons que, loin d'être un ferment de segmentation, de dispersion ou d'explosion pour la culture française, cette situation de fait est une chance neuve pour la vitalité, pour la consolidation de ce que nous continuons d'appeler, avec François Cheng, « notre culture commune ». À certaines conditions évidemment.

1 – La première condition est de nous souvenir de notre passé et de notre histoire

La culture française, c'est une banalité de l'observer, a toujours emprunté au loin et au large.

D'abord la culture la plus classique. Pour les écoliers de ma génération, comment oublier que *Le Cid* est une histoire espagnole ? Ou que sans les Italiens ou les Français d'origine italienne comme Lully, Puccini, qui ont acculturé ici l'œuvre de Monteverdi, il n'y aurait pas eu, jusqu'à Rameau, d'opéra français ? Deux siècles et demi plus tard, l'école de Paris de Montparnasse, peut-être la plus grande école de peinture du XX^e siècle, a réuni des Italiens comme Modigliani, des Espagnols comme Picasso, des Japonais comme Fujita, mais aussi le grand Zao Wu Ki qui a fait un pont entre la peinture d'Orient et la peinture occidentale.

Ceci est vrai aussi de la culture la plus vivante. Ce n'est un mystère pour personne que les formes les plus brillantes de notre culture aujourd'hui, qu'elles oscillent de la culture populaire comme le Raï à la littérature la plus raffinée, sont des expressions de ce que l'on appelait autrefois la France d'Outre-Mer. Le créole, sottement tenu en mépris par certains comme une sous-langue (alors que les anthropologues et les linguistes considèrent qu'il n'existe pas de sous-langue), est devenu le réservoir fantastique d'un élargissement et d'une exaltation insoupçonnés pour la langue et la poésie françaises, d'abord, de Saint John Perse qui était un béké.

Aujourd'hui, le chuchotis d'esclaves dans la nuit est devenu le souffle de symphonies majeures qu'orchestre toute une panoplie d'écrivains exceptionnels, Chamoiseau, Maryse Condé, Édouard Glissant. Mais, et c'est l'autre aspect, peut-être aussi, livré à lui-même, le créole n'aurait-il pas eu l'effet majestueux qui est le sien dans la prose en archipel d'un Glissant ? Ce que l'on peut dire pour le créole peut être élargi à toutes les cultures qui viennent se fondre dans notre culture.

Cela, un André Malraux, qui hier confiait la peinture du plafond de l'opéra à Marc Chagall et qui s'intéressait passionnément à l'art mondial sous toutes ses formes, a su le comprendre et le mettre en œuvre pour les expressions de la haute culture et de la culture populaire.

2 – La seconde condition est donc une réflexion sur ce qu'est notre culture commune

Il me paraît que la tradition culturelle française s'est toujours opposée avec une très grande énergie à la conception qui a été celle du romantisme politique d'une culture identitaire originaire, qui ne bougerait pas. Celle qui a conduit les nazis à rejeter les mots étrangers de la langue allemande, au moment où ils pratiquaient l'extermination ethnique.

La tradition française a toujours refusé, également, l'instauration sur son sol de communautés segmentées qui coexisteraient sans se parler, sans dialoguer, sans communiquer sans, finalement, s'entendre les unes avec les autres. À partir de la diversité acceptée, la tradition de la culture française ne s'est jamais résignée à ne pas reprendre, cent fois sur le métier, l'unité commune.

Quel est aujourd'hui notre projet, qui est très modeste ?

Il est celui d'une invitation à réfléchir et dialoguer sur ces écrans pâles, trop pâles. Je voudrais remercier le généreux mouvement avec lequel les hauts responsables de chaînes de télévision ont accepté ce dialogue, à l'instigation de l'un d'entre nous, Zaïr Kedadouche, qui a eu le mérite de jeter le pavé dans la mare en écrivant cet article « Écrans pâles ? ».

Notre télévision est à la fois notre agora et notre forum, c'est-à-dire le lieu le plus quotidien du dialogue et de la communication de la cité puisque, puisque, comme l'a dit si bien Régis Debray, quelles que soient nos convictions, « nous sommes tous des cathodiques pratiquants ».

Il s'agit donc que cette télévision qui est le meilleur adjuvant de la démocratie directe soit aussi un lieu de représentation plus exact, plus juste et, par conséquent, plus diversifié, pour élaborer cette culture commune. Dans cet outil de débat public et de plébiscite national permanent qu'est la télévision, il nous a semblé souhaitable que le miroir de la France d'aujourd'hui soit plus fidèlement réfléchi et représenté. Nos compatriotes, d'abord nos compatriotes maghrébins qui forment le groupe le plus important, mais aussi d'origine orientale, d'Europe de l'Est, d'Afrique noire, doivent être présents beaucoup plus qu'ils ne le sont.

À partir d'un tel vœu de justice, quasi naturel, plusieurs chemins existent.

D'abord, l'imposition législative de quotas que pratiquent souvent nos voisins anglo-saxons.

La voie du volontarisme

Je remarque que, jusqu'à présent, la voie française a contourné cette solution en préférant une voie républicaine qui est sensible au mérite individuel et qui, en même temps, estime qu'un volontarisme public, collectif et un effort d'attention particulier, doivent compenser, quand le moment se fait sentir, les inégalités criantes. La voie sur laquelle nous pourrions nous engager a été toujours prise quand il nous a fallu résoudre des problèmes de ce type – qui ont concerné, parfois, à la fin de la guerre, les provinces françaises. Je la résumerai ainsi : *un volontarisme d'action sociale et culturelle*.

C'est à ce volontarisme que nous vous appelons pour faciliter la communication par le dialogue nécessaire entre les pouvoirs publics et privés et la France de l'intégration en marche, mouvement qui est déjà largement engagé par la société. C'est ce que le Président de la République, Jacques Chirac, avait dit lors de la campagne présidentielle. Parce que ne rien faire, ce qui est une tentation, est absurde. Ce serait perpétuer une situation humiliante, non seulement pour les intéressés mais, aussi et d'abord, pour nous tous. Les nombreux talents qui ont surgi, que nous admirons, qui sont aujourd'hui si nombreux parmi les réalisateurs, les journalistes, les comédiens de cette France de l'intégration, sont absolument nécessaires au renouvellement de notre culture. Nous constatons que la place qui leur est faite n'est pas suffisante.

C'est ce que nous ont dit et redit les acteurs de ce renouveau et c'est ce que nous souhaiterions relayer. L'intégration se fait d'elle-même aujourd'hui, dans nos mœurs, dans notre culture. Même si, *dans le long terme, nous serons tous morts*, on ne peut laisser les choses aller seules. Il faut accueillir ce processus et surtout l'accélérer. Cet effort a une base autonome, ce que nous serons capables de faire chacun, personnellement, pour que les choses aillent mieux. C'est donc à ces décisions, libres bien entendu – personne ne peut prétendre se substituer aux véritables acteurs de la responsabilité publique et privée dans les médias –, que nous souhaitons appeler les responsables des grandes télévisions pour élargir notre culture commune. C'est donc eux que je voudrais remercier avec vous d'être présents ce matin.

Intervention de Dominique Baudis, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

Je tiens tout d'abord à vous remercier, Denis Bauchard, de nous accueillir ici à l'Institut du monde arabe. C'est un véritable privilège de pouvoir nous réunir dans ce lieu symbole d'ouverture, d'échanges culturels, de dialogue et de rapprochement entre les deux rives de la Méditerranée.

Merci aussi à Blandine Kriegel, présidente du Haut Conseil à l'intégration (HCI), à l'ensemble de son équipe, en particulier Zaïr Kedadouché, qui m'a directement interpellé dans un article du *Monde* en septembre 2003, à Olivier Rousselle, directeur général du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild) qui ont organisé avec le CSA cette journée de réflexion consacrée à la diversité dans l'audiovisuel français. Ce colloque fait suite aux « Assises parlementaires de l'intégration », le 11 mars dernier, auquel j'ai participé : cette rencontre était consacrée à l'intégration en général mais une partie de la réflexion s'est articulée autour de l'audiovisuel, preuve que, sur cette question, l'audiovisuel est incontournable.

La place de l'audiovisuel dans la vie intime des Français

L'intégration est un enjeu particulièrement important, les attentes de la société française sont fortes. Le secteur audiovisuel occupe en effet une place importante dans la vie des Français. La télévision, très présente dans leur quotidien – ils passent près de trois heures et demi devant leur poste – doit être conforme à la réalité de notre société dans sa diversité. Je me réjouis donc que vous soyez si nombreux à vous être mobilisés aujourd'hui. Nous devons travailler ensemble à une meilleure représentation de la diversité française sur nos écrans.

Lorsque nous nous sommes réunis avec le HCI, le 25 novembre 2003, j'ai rappelé combien le CSA était déterminé à agir, dans le cadre de ses compétences et d'une collaboration avec le HCI, pour favoriser une meilleure représentativité de la diversité française sur nos écrans. Cette idée est au cœur de notre pacte social. Elle doit être examinée à l'aune de deux grands principes : d'une part, l'égalité républicaine sans distinction d'origine, de race, de religion qui exclut toute communautarisation et, d'autre part, notre Constitution le dit aussi explicitement, la nécessité de donner à chacun sa place dans notre société.

Cette rencontre, une première dans l'histoire des deux institutions, nous a permis de dresser un état des lieux de la situation sur les chaînes françaises et des dispositifs en place. Une première étape nécessaire pour apporter des améliorations.

Égalité républicaine et refus du communautarisme

Premier constat : depuis quelques années on observe une évolution, la diversité est mieux prise en compte par les chaînes. Mais cette

évolution demeure très insuffisante car elle ne permet pas de rattraper le retard considérable de la France dans ce domaine. L'écart est encore trop grand entre la réalité de notre société dans sa diversité et sa représentation à l'antenne.

Deuxième constat : les chaînes privées comme les chaînes publiques sont tenues, les conventions et les cahiers des missions et des charges le prévoient, de rendre compte de la diversité française. Mais les obligations ne sont pas les mêmes sur ce point, elles diffèrent notamment dans leur rédaction et les termes utilisés.

Promouvoir les valeurs d'intégration sur les chaînes privées et publiques

Pour les chaînes privées, le CSA considérait qu'en contrepartie de l'usage des fréquences qui relèvent du domaine public, les diffuseurs devaient fournir un effort en faveur d'une meilleure intégration. En 2001, le Conseil a donc négocié avec TF1 et M6, puis quelques mois plus tard avec Canal + une modification de leur convention en introduisant des dispositions précises aux objectifs clairs ; les chaînes doivent notamment « promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République » et « prendre en compte dans la représentation à l'antenne la diversité des origines et des cultures de la communauté nationale ». Des dispositions étendues à l'ensemble des chaînes du câble et du satellite et des futures chaînes de la TNT.

En revanche, il n'existe pas de dispositif aussi explicite pour la télévision publique. À la différence des chaînes privées, aucune obligation ne porte spécifiquement sur la diversité d'origines et de cultures des personnes intervenant à l'antenne.

Toutefois, depuis le décret du 24 février 2001, venu renforcer le cahier des missions et des charges de France 2 et France 3 dans ce domaine, les deux chaînes publiques doivent assurer la promotion des différentes cultures composant la société française sans aucune forme de discrimination. France 5, quant à elle, doit veiller « aux échanges entre les différentes parties de la population » et à diffuser des émissions relatives à « l'insertion des étrangers ». Aucune disposition précise sur la représentativité de la diversité française à l'antenne. Les chaînes publiques avec celles des chaînes privées.

C'est pourquoi, c'est là la première décision que nous avons prise après notre rencontre avec le HCI, le CSA a demandé officiellement au ministre de la Culture et de la Communication, Jean-Jacques Aillagon, d'intégrer aux cahiers des missions et des charges des chaînes de télévision publiques les mêmes dispositions que celles des conventions des chaînes privées. Identiques dans leurs objectifs mais aussi dans leurs termes. Je compte d'ailleurs poursuivre ce dialogue avec le nouveau ministre de la Culture et de la Communication, Renaud Donnedieu de Vabres.

Deuxième décision prise : le Conseil a écrit, le 30 janvier 2004, à l'ensemble des chaînes pour qu'elles nous rédigent et nous présentent

chaque année un rapport sur le sujet. Nous leur demandons de nous expliquer comment elles se sont acquittées de cette obligation.

Autre engagement tenu, nous y sommes : ce colloque qui est un vrai succès. Un colloque qui se devait d'associer à cette réflexion un certain nombre de professionnels et de personnalités notamment du monde associatif et de la télévision. Sans votre implication, nous ne pourrions pas faire avancer les choses.

Faire un état des lieux dans le monde

Enfin, un état des lieux dans différents pays du monde notamment européens : quelques exemples de régulation en faveur d'une meilleure représentation de la diversité des origines et des cultures à la télévision. Un mot sur cette petite étude que vous trouverez dans le dossier qui vous a été remis à l'entrée tout à l'heure. Ce tour d'horizon fait apparaître un modèle fort : le modèle anglo-saxon. Au Royaume-Uni, comme au Canada, les régulateurs interviennent auprès des chaînes et des opérateurs audiovisuels en adoptant des recommandations, en conduisant des recherches et en organisant des séminaires de réflexion. Ils vont plus loin ; ils imposent des obligations de représentativité aux chaînes sans qu'elles s'apparentent à un système de quotas. Par ailleurs, les diffuseurs doivent présenter annuellement leurs engagements concrets afin que la représentation de la diversité de la société soit la plus juste et la plus équilibrée possible. Le régulateur canadien, le CRTC, exige notamment que les diffuseurs rendent compte de leurs plans et de leurs actions en faveur des femmes et des hommes d'origines et de cultures différentes dans leur politique de recrutement. Une obligation concrète qui vise à assurer le plus équitablement possible leur présence à l'antenne. En Europe, les actions nationales des régulateurs dans ce domaine sont encore trop peu développées. La réflexion est davantage menée de façon collective. Le Conseil de l'Europe organise des rencontres autour de ce sujet et des recherches communes qui débouchent sur des recommandations ou des codes de conduite destinés aux acteurs de l'audiovisuel.

Nous devons poursuivre et approfondir ce dialogue avec nos homologues européens, en particulier avec le Royaume-Uni, qui a mis en place un système intéressant évitant la logique des quotas.

Agir en amont

Une meilleure représentativité de la société française dans sa diversité doit constituer un objectif pour chaque diffuseur. La politique de recrutement, notamment des journalistes, joue à ce titre un rôle déterminant. Elle n'est pas du ressort du CSA mais des entreprises. Chacun doit prendre ses responsabilités. Nos efforts communs et nos initiatives doivent nous permettre de relever ce défi. Ensemble nous devons trouver des solutions novatrices, à la fois respectueuses de notre tradition républicaine qui refuse toute tentation de communautarisme et ouvertes à la diversité des origines et cultures de la population française. Il faut donner davantage de

vigueur et de volontarisme à la démarche intégratrice. Les médias audiovisuels, la télévision en particulier, ont un rôle de tout premier plan à jouer sur ces questions.

Je suis convaincu que le débat d'aujourd'hui permettra d'enrichir la réflexion grâce à des échanges et des débats fructueux et de consolider notre action.

Intervention d'Olivier Rousselle, directeur général du Fasild ¹

Au nom du président du conseil d'administration du Fasild, Dominique Balmay, et en mon nom, je souhaiterais remercier le président Bauchard. L'accueil qu'il nous réserve à l'IMA est particulièrement significatif de la collaboration longue et intense qu'il a retracée. Je rappellerai, à cet égard, le précédent colloque organisé ici pour les vingt ans de la loi sur les associations étrangères en octobre 2001, avec le regretté président Cabana.

Je voudrais également remercier la présidente du Haut Conseil à l'intégration, Blandine Kriegel, pour le risque qu'elle a souhaité assumer à cette occasion, ainsi que Zaïr Kedadouche, qui lui a probablement fait prendre ce risque. Mais c'est un risque collectif qu'avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel nous avons, les uns et les autres, soupesé. Il était l'heure d'aborder cette question de la culture de l'audiovisuel et de la présence des populations immigrées ou issues de l'immigration dans l'outil que représente l'audiovisuel.

La place des populations immigrées à la télévision et l'action du Fasild

Le Fasild a déjà été associé à des manifestations de ce type. En juin 1992, avec l'Institut national de l'audiovisuel et l'association « Dialogues entre les cultures », des rencontres avaient été organisées sur le thème : « Télévisions d'Europe et immigration ». Christiane Herrero, notre directrice de la culture, qui a beaucoup participé à l'élaboration de ce colloque, se souvient que le débat portait notamment sur les émissions spécifiques dans les télévisions européennes, en particulier sur celles que le Fasild (alors FAS) soutenait, avec des émissions cultes qui étaient dans la télévision sans en être vraiment. La mémoire de ces émissions n'a d'ailleurs pas été conservée de façon classique, ce qui montre que nous étions dans une sorte de télévision parallèle, dans un dispositif particulier.

On se souvient qu'en 1976 avait été créée l'émission *Mosaïques*, coproduite par France 3, qui est devenue *Ensemble aujourd'hui*, puis, en 1989, *Rencontres* et, en 1991, *Premier service*. On voit la

(1) Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

difficulté à trouver autour de cette thématique la place des populations immigrées au sein de la télévision.

Puis, au sein d'une deuxième génération, avec notamment l'émission *Sagacités* de Bernard Loches, puis avec *TV Cités* que le Fasild soutient, on est sorti du spécifique avec la tentative de s'ancrer sur le territoire national, étape symbolique.

La troisième étape à laquelle nous parvenons actuellement avec France 3 – et je salue Rémy Pflimlin –, est une tentative, notamment par les semaines de l'intégration et la lutte contre les discriminations, d'approche globalisante qui fait entrer l'immigré, mais aussi le Français issu de l'immigration, dans la télévision et y revendiquer un droit – droit à l'indifférence mais aussi droit à la visibilité.

Les télévisions ne sont pas restées inertes dans ces périodes. Je pense à des émissions très actives sur ces thématiques : France 2 avec *Résistance*, *Carnets de Route*, *Géopolis* ; Arte avec *Beurs*, *Lettres d'exil* ; M6 avec la *Famille Ramdam* ; Canal + *Chronique d'une banlieue ordinaire*, ou encore l'introduction par TF1 d'émissions de *reality show* ou de fictions qui font entrer la thématique de l'immigration dans la télévision. Et puis des productions : c'est à travers le film de Yamina Benguigui que la sortie de l'invisibilité a été consacrée.

Huit raisons pour aborder cette question maintenant

Je voudrais proposer, du point de vue du Fasild, les huit raisons qui font que le débat d'aujourd'hui est particulièrement attendu.

1 – La sortie générale, en Europe, de l'invisibilité et de la marginalité des populations théoriquement les plus visibles, notamment celles qui sont issues de l'immigration africaine au sens large du terme

Avec la revendication de cette visibilité surgit le débat sur le degré de diversité acceptable, le degré de visibilité acceptable, débat qui rétroagit sur le besoin d'identité des peuples et des nations dans le cadre européen.

2 – La sortie revendiquée de l'assignation

Les télévisions ont permis de sortir des ghettos territoriaux mais, en colorisant certains acteurs, elles ont toujours couru le risque d'une sorte d'ethnisation ou d'une assignation culturelle ou thématique – je pense aux émissions dites réservées, au sport, à la musique, à la jeunesse – avant d'entrer dans la fiction. Or aujourd'hui, nous sommes à l'heure de la revendication d'une déspecialisation qui reste particulièrement forte chez les jeunes issus de l'immigration.

3 – La revendication d'investir l'information

Il existe dans ce pays une longue frustration au regard de ce qui est considéré comme le cœur du système, l'information. Les journaux télévisés sont régulièrement accusés de jeter l'anathème sur les quartiers, les

pauvres, les immigrés, les jeunes. L'impact politique étant considérable, notamment dans les régions à faible immigration, le besoin d'équilibre, de justice, est hautement revendiqué et la mise en accusation implicite douloureusement ressentie.

4 – Le sentiment d'une hiérarchisation implicite ou explicite des cultures et l'absence pathétique des émissions consacrées à la culture arabo-musulmane ou aux cultures africaines

Cette dévalorisation de certaines civilisations, en particulier la civilisation arabo-musulmane qui est au centre de ces problématiques, est trop souvent mise en lien avec ce qui constituerait des sous-cultures urbaines, des cultures de la misère ou de la relégation, ou des cultures socioculturelles.

5 – Un sentiment de dessaisissement

Le sentiment que la télévision se fait sans eux et que les personnages instrumentalisés des fictions restent trop souvent assignés à des rôles sociaux secondaires, voire à des rôles de rupture ou de marginalité.

6 – L'éclatement de l'offre télévisuelle et la mondialisation

La diversité de l'offre télévisuelle change la donne : introduction du câble, du satellite, internationalisation de l'offre. Al Jazira est regardée dans les banlieues, les antennes fleurissent, l'écran pâle introduit donc le doute sur l'écran lui-même et sur son contenu. C'est une question qu'il faudra effectivement traiter.

7 – Le besoin de réconcilier histoire, mémoire et identité

C'est le rôle de la mission confiée à Jacques Toubon. Histoire commune, destin commun – terminologie de François Cheng –, de ce point de vue, plusieurs émissions ont été particulièrement appréciées, notamment celles de France 3 sur la guerre d'Algérie. Rôle irremplaçable de l'image qui répond à ce besoin de reconnaissance en tant qu'acteur passé et présent.

8 – Enfin une revendication d'entrisme : une télévision aux couleurs de la France, c'est aussi un besoin d'appropriation directe de l'espace public

La télévision est un lieu de pouvoir. La politique et l'audiovisuel sont un couple particulièrement lié. De ce point de vue, Rachid Arhab est un symbole. Quel que soit le statut des médias, l'audiovisuel est le lieu privilégié du débat public, un lieu républicain. La revendication d'y avoir sa place est aujourd'hui fondamentale, d'où le rôle d'avant-garde de l'audiovisuel.

* * *

Le Fasild, par les accords qu'il a passés avec France 3 et qu'il se propose de passer avec les chaînes qui voudraient travailler avec lui, tente, de son modeste point de vue, d'avoir un rôle moteur, d'attirer le regard sur les conséquences et les ravages de l'exclusion de l'espace public. La télévision est au cœur de ce débat.

Intervention de Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture et de la Communication

Je suis heureux de vous retrouver, à l'Institut du monde arabe, en ce lieu exemplaire de l'ouverture et du dialogue des cultures si nécessaires à notre temps, au cœur de cette journée de réflexion sur un sujet auquel, je vous le dis d'emblée, j'attache, en tant que ministre de la Culture et de la Communication, une très grande importance, particulièrement dans le contexte de violence nationale et internationale que nous vivons. J'ai coutume de dire que nous vivons une époque moyenâgeuse : confrontés à un chaudron qui peut exploser à tout moment, des fagots sont jetés et peuvent à tout moment exploser.

Je tiens à adresser mes remerciements aux organisateurs, Blandine Kriegel, présidente du Haut Conseil à l'intégration, Denis Bauchard, notre hôte, président de l'Institut du monde arabe, Dominique Baudis, président du CSA, et Olivier Rousselle, directeur général du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, pour avoir réuni ici tous ceux qui peuvent et doivent agir pour faire bouger les choses.

C'est ce qui fait la force de cette journée et c'est bien pourquoi je compte beaucoup sur vos travaux, dont je me tiens étroitement informé.

Ce colloque est en effet une première.

Je tiens à féliciter tout particulièrement Dominique Baudis, d'avoir pris l'initiative de rassembler, celles et ceux qui feront, j'en suis convaincu, progresser notre réflexion à tous : autorité de régulation, haut conseil, fonds d'action et de soutien, mais aussi, bien sûr, en première ligne, les hauts responsables des chaînes de télévision, et tous les acteurs opérationnels, qu'ils soient animateurs, producteurs, journalistes, mais aussi comédiens, entrepreneurs, responsables des associations qui se mobilisent pour que nos écrans soient moins pâles, pour qu'ils prennent des couleurs, tout simplement les couleurs de la société française d'aujourd'hui : une société riche de la diversité de ses talents, de la diversité des identités, des racines, des origines géographiques et sociales, et des traditions qui la composent.

Bref, une diversité féconde, car elle exprime avant tout ce qui rassemble et non pas ce qui divise :
– une diversité qui unit plus qu'elle sépare, qui propose plus qu'elle n'oppose ;

- une diversité fondée sur le respect, la tolérance, la connaissance autant que sur la reconnaissance ;
- une diversité qui est gage de richesse et d'unité de notre République.

Une société qui exclut, qui additionne les communautarismes est une société qui meurt, recroquevillée sur les replis identitaires.

S'il y a une valeur à laquelle je suis particulièrement sensible, c'est l'amitié. Je constate avec plaisir que je compte de nombreux amis dans la salle.

Mais permettez-moi de rendre un hommage personnel à l'un d'entre eux, un hommage particulier, car c'est un ami qui incarne vraiment, par son parcours, cette vision chaleureuse de la société française que nous partageons et qui agit pour la faire prévaloir. C'est l'inventeur de la formule « écrans pâles », titre d'une tribune publiée récemment. Vous l'aurez reconnu, il s'agit de notre ami Zaïr Kedadouche, Zaïr « le Gaulois », comme il se définit lui-même.

Oui, Zaïr, tu as raison : « vivre ensemble avec nos différences, c'est faire chacun un effort et se tendre la main », je reprends volontiers ces propos qui sont les tiens à mon compte.

Oui, la télévision doit montrer l'exemple.

Oui, c'est une vraie responsabilité des chaînes.

Et c'est, en particulier, une responsabilité du service public.

La télévision doit montrer l'exemple.

Notre société souffre de multiples fractures et de multiples violences, visibles et invisibles. C'est pourquoi l'action en faveur de la cohésion sociale est, plus que jamais, une ardente obligation qui incombe à chacun d'entre nous.

Dans une société individualiste, marquée par le repli et les crispations, la télévision tient parfois lieu de lien social.

Le creuset républicain passe aussi par le citoyen-télespectateur, donc par l'expression, à la télévision, de la diversité de notre société.

C'est une vraie responsabilité des chaînes.

Les modifications introduites dans les conventions passées avec l'ensemble des diffuseurs disposent clairement que l'ensemble des chaînes doit « promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République ». Elles doivent aussi « prendre en compte dans la représentation à l'antenne la diversité des origines et des cultures de la communauté nationale ».

L'objectif est donc clair et les temps ont changé :

- le temps est bien révolu où des responsables de chaînes ou de programmes craignaient que la présence à l'antenne de journalistes ou de présentateurs de couleur ait pour effet de réduire l'audience ! Au contraire, il semble que les études montrent, fort heureusement, l'inverse : les téléspectateurs attendent une plus grande variété de talents ;

– le temps n'est plus tout à fait où les minorités étaient cantonnées dans des rôles ingrats, stéréotypés, caricaturaux, peu valorisants pour l'image des communautés qu'ils étaient censés représenter à l'écran !

Malgré ces évolutions, ne nous rassurons pas à bon compte ! Beaucoup reste à faire. J'en appelle :

- à l'intelligence, à la liberté, à la créativité de chacun ;
- à la rigueur aussi, dans la définition de repères stables et de critères pertinents, pour permettre d'évaluer sereinement et efficacement le chemin parcouru ;
- à la vigilance, également, face aux risques de dérives, et je pense à la tentation de quotas basés sur la couleur de la peau ou l'origine ethnique ou religieuse supposée. Attention ! Nous devons tous veiller à ne pas créer de ghettos artificiels dans le paysage audiovisuel français, à l'heure où tous nos efforts doivent au contraire tendre à « déghettoïser », à décloisonner notre société !

Il y a une responsabilité particulière du service public.

J'entends et je partage les vœux du CSA de voir les engagements de la télévision publique formalisés dans les cahiers des missions et des charges des chaînes publiques. Je salue le travail d'ores et déjà réalisé par le CSA qui a joué pleinement son rôle d'impulsion.

De même, le plan « d'action positive » de France Télévisions pour l'intégration me paraît aller dans la bonne direction et traduit le rôle et la responsabilité que se donne le groupe phare du service public de l'audiovisuel.

Ce plan me paraît aller dans le bon sens d'abord dans les termes. S'agissant d'une question de société où le symbole est toujours proche de l'action, les mots ont leur importance. Oui, « l'action positive », « la mobilisation positive » sonnent mieux que la « discrimination positive ».

Ensuite dans la double dimension de cette action qui porte sur le contenu des programmes et sur la politique sociale de l'entreprise.

Les chaînes de service public sont des témoins, au sens fort. Leur témoignage a valeur d'engagement.

S'il est un domaine où cet engagement doit prendre toute sa force, c'est aussi celui de l'emploi. J'y serai très attentif. Comme je l'ai dit, je me considère comme le ministre de l'emploi culturel, et cela vaut aussi pour ma responsabilité de ministre de la Communication.

L'insertion professionnelle de tous les talents, dans tous les métiers de l'audiovisuel doit être une priorité. Il convient aussi de développer des partenariats avec des écoles et mettre en place des systèmes astucieux, en amont, dans l'esprit de ce qu'a su faire Sciences-Po, pour diversifier les recrutements.

Vous l'aurez compris, mon objectif est de faire vivre, en association avec tous les acteurs, dans l'audiovisuel, cette très belle promesse républicaine inscrite à l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme : que tous les citoyens, égaux, soient réellement « également

admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

Oui, nos écrans doivent offrir à chacun de vraies chances de réussite.

Merci d'être venu ici échanger de bonnes idées et de bonnes pratiques qui nous seront utiles pour avancer. Je compte sur vos réflexions et vos propositions qui, n'en doutez pas, se traduiront en actions concrètes et mesurables par tous.

Intervention de Catherine Vautrin, secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des chances, auprès du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

Je voudrais adresser un témoignage de gratitude à Blandine Kriegel, promoteur infatigable de cette cause et initiatrice de la rencontre d'aujourd'hui, avec le président Baudis. Vous savez que le combat qu'anime la présidente du Haut Conseil et l'ensemble de ses membres répond à une priorité constante du Président de la République. Chacun connaît l'attachement du chef de l'État au renforcement de la cohésion sociale dans le respect des diversités et des origines qui ont forgé les identités et la force démocratique de notre pays.

Rendre plus présentes sur nos écrans les minorités visibles, rendre plus audibles sur nos ondes ces mêmes majorités trop souvent silencieuses, mais aussi œuvrer à une meilleure présence de ces populations dans de très nombreux métiers de l'audiovisuel, tels sont l'objet et l'ambition de votre colloque.

Le constat bien connu est celui d'une indéniable, d'une persistante, préoccupante sous-représentation des minorités à l'antenne et au micro, derrière les antennes et derrière le micro. La question ne se réduit pas à la promotion sur nos écrans et sur les plateaux de radio de diffusions d'individualités diverses. Qu'il faille s'employer à ce qu'il y ait davantage d'animateurs et de présentateurs emblématiques de la diversité française, davantage de programmes représentatifs du vécu et du patrimoine des principales composantes de notre société, voilà une préoccupation que nous partageons tous.

Cette ambition mérite davantage qu'un appel convenu et incantatoire à la mobilisation. Elle appelle à une réflexion précise et surtout à des actions ciblées et à effet très rapide. J'ajoute que s'il est de la responsabilité commune des pouvoirs publics, des chaînes de télévision et de radio, des représentants de la profession, du Conseil supérieur de l'audiovisuel, des institutions et organismes compétents dont au premier chef le Haut Conseil, de mener à bien cette ouverture de l'audiovisuel sur la pluralité de notre nation, rien ne se fera dans la durée sans le concours tacite ou

affirmé des destinataires naturels de l'audiovisuel que sont les millions de téléspectateurs et d'auditeurs de notre pays.

Si la trop grande blancheur de nos écrans constitue la pointe la plus visible du problème, il ne faudrait pas la limiter à la question du nombre de ceux qui apparaissent en couleur sur ces mêmes écrans. Techniciens de plateau, membres des rédactions, responsables de programmation, élèves journalistes ou journalistes confirmés, ingénieurs du son... la liste pourrait être longue. Dans ce domaine aussi nos écrans font pâle figure.

L'audiovisuel doit concourir à la cohésion sociale

Si nous ne pouvons nous résoudre à accepter passivement cet état de fait qui est comme une négation de la réalité de notre pays, c'est que l'audiovisuel est non seulement un reflet important de notre société, mais aussi un champ qui doit concourir de façon active à la cohésion sociale. L'influence considérable des médias sur la formation et l'évolution de l'opinion, la contribution à la définition du pacte social et à la conception même que chacun se fait du vivre ensemble, voilà ce qui leur assigne une mission de première importance, inscrite au cœur de notre cohésion nationale.

Or, si la télévision et la radio qui tendent à nos contemporains l'image de notre société, tout en contribuant à la façonner, à la faire évoluer, reproduisent des fonctionnements, des discriminations dont elle est le spectacle, alors le rôle d'entreprise citoyenne s'en trouve gravement compromis. Dans ce domaine, notre audiovisuel est en retard.

En retard peut-être sur certains pays, mais en retard, surtout, sur la réalité sociale de la France. Si bien que, lorsque l'on dit de la télévision qu'elle est le miroir de la société, il faut peut-être préciser que c'est, sur ce point, un miroir déformant. On pourra bien sûr évoquer à loisir l'exemple de stars du petit ou du grand écran pour prouver que nos compatriotes dont les ancêtres n'étaient peut-être pas tous gaulois sont en fait bien présents dans l'audiovisuel. Mais la preuve du contraire est aisée à apporter. Bien des émissions, bien des fictions, bien des reportages, bien des spots publicitaires, font fi de la diversité de ces origines. Et puis d'ailleurs, qui sont ces gens de couleur que l'on voit à la télévision ? Bien souvent des vedettes du sport ou des célébrités de la musique dont la réussite réjouissante masque celle d'un grand nombre de Français dont les parents et les grands-parents ne sont pas nés dans l'hexagone, dans les domaines les plus divers. Je fais allusion à des domaines tels que l'industrie, les professions libérales, la fonction publique. Dans la sphère économique, dans le monde associatif, dans l'administration, ils sont nombreux à avoir brillamment réussi et il faudrait vraiment davantage le faire savoir.

Nous suivrons les résultats

Les chaînes de télévision appartenant ou non au service public se sont très opportunément saisies du problème qui nous réunit aujourd'hui. À ce titre, je tiens à saluer les nombreuses initiatives des

différentes chaînes de l'audiovisuel français qui ont marqué leur volonté d'assurer une meilleure représentation des minorités dans le cadre des conventions élaborées avec le CSA. Qu'il me soit également permis d'évoquer les efforts récemment développés par France Télévisions au travers du plan d'action positive en faveur de l'intégration, mis en œuvre par le président Tessier, en lien avec les pouvoirs publics. Le cahier des missions et des charges de France Télévisions dispose que France 2, France 3 et France 5 doivent assurer une représentation de toutes les composantes constitutives de la société française.

L'action positive de France Télévisions constitue une voie nouvelle pour renforcer cet objectif. Jean-Louis Borloo et moi-même vous apporterons notre concours actif dans l'accompagnement de cette démarche qui vise, notamment, à favoriser en amont l'accès des personnes de toutes les communautés aux métiers de l'audiovisuel. Nous en suivrons également de façon très précise les résultats. Car c'est là, me semble-t-il, une nécessité pour donner enfin à la télévision publique les couleurs et la diversité culturelle qui leur font encore défaut.

Une autre voie, beaucoup plus radicale, mais à laquelle je ne suis absolument pas favorable aurait pu être celle des quotas. À cette position étrangère à notre tradition, je préfère des mécanismes fortement incitatifs et équilibrés tels que ceux qui viennent d'être choisis par France Télévisions.

Mesdames et Messieurs, nous sommes tous résolument favorables à un meilleur accès des minorités dites visibles aux professions des médias ainsi qu'au développement des programmes leur faisant une meilleure place. Refléter la richesse de notre pays, c'est aussi gagner sur un plan qui vous est cher, celui de l'enrichissement et du renouvellement de l'offre audiovisuelle.

Le colloque ouvre des pistes nouvelles pour promouvoir cet objectif essentiel. Le second Comité interministériel d'intégration qui se réunira cette année tiendra le plus grand compte de ces conclusions dans le prolongement de celui qui a eu lieu en avril 2003 et qui incitait déjà la télévision publique à mieux témoigner de la diversité des composantes constitutives de notre société française.

La future Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

En effet, comme l'administration, le secteur public de l'audiovisuel doit donner l'exemple. C'est aussi comme cela que la future Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, voulue par le Président de la République et proposée par Bernard Stasi, combattra partout où elles subsistent les discriminations liées à l'origine. Éclairée par les travaux du HCI, elle veillera non seulement à ce que l'audiovisuel ne développe pas en son sein certaines formes de discriminations, mais aussi et surtout elle contribuera sans relâche à éradiquer de notre société les discriminations ostensibles ou insidieuses, manifestes ou latentes, dont celle-ci est encore trop souvent le théâtre.

La création de la Haute Autorité, par un texte que nous allons porter, Jean-Louis Borloo et moi-même avant la fin de cette année 2004, permettra à notre pays de mener une action volontariste de lutte contre les discriminations, à l'instar de ce qui existe déjà en Grande-Bretagne ou en Belgique. Telle est la volonté du Président de la République et du Gouvernement.

L'audiovisuel nous dit ce qu'est la société et où elle va. Révélateurs et acteurs des phénomènes sociaux, la télévision et la radio ont un rôle majeur à jouer dans le processus de cohésion nationale. Laboratoire d'expérimentation des réalités collectives, le monde de l'audiovisuel doit s'imposer plus que jamais comme un véritable catalyseur de l'intégration de tous. La télévision doit éclairer la vie, l'embellir, l'enrichir.

Nous ne voulons pas un canon d'images mais une télévision de toutes les couleurs, écrivait Jacques Toubon dans les *Dossiers de l'audiovisuel*. Jacques Toubon qui, vous le savez, a été missionné par le Président de la République et le Premier ministre pour établir le premier musée de l'histoire de l'immigration. Notre télévision manque encore de couleurs, de toutes les couleurs, c'est à l'évidence une chance nouvelle pour notre culture.

Annexe 2 : L'action du Fasild en direction des médias ¹

Agir en direction des médias : une préoccupation constante

Tout au long de l'histoire de notre pays, l'acceptation des populations immigrées ou d'origine immigrée n'a pas été sans poser de problème à la société.

L'acceptation de l'autre, de la différence, ne va pas toujours de soi, et ce d'autant que les difficultés économiques, le chômage, exacerbent un sentiment de rejet. L'immigration devient alors un enjeu de société, qui peut entraîner des débats sociaux ou politiques nuisant à la cohésion nationale.

Dès lors, il est indispensable de promouvoir dans l'opinion publique des thèses de tolérance et de solidarité, et ces messages doivent s'adresser au plus grand nombre, d'où la nécessité de faire appel aux moyens d'information et de communication qui s'adressent au public le plus large possible, qu'il s'agisse de la radio et surtout de la télévision.

Par ailleurs, une autre forme de rejet, plus insidieuse, moins directe, se manifeste dans des formes de discrimination (discrimination à l'emploi, au logement, dans les loisirs par exemple) qui ont conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre une politique active de lutte contre l'intolérance et pour l'égalité des chances.

Là encore, le débat public, la sensibilisation de l'opinion, l'information sur la loi, le droit, les moyens de faire respecter les textes, de donner aux victimes la possibilité de porter plainte et d'obtenir réparation, relèvent de moyens de communication d'envergure, pour contrer des pratiques inacceptables.

D'autres dérives (la violence, par exemple qui peut être source de sentiment d'insécurité) qui font souvent la une des journaux et notamment des journaux télévisés, ne sont pas toujours expliquées, « décodées », pour mettre à jour les phénomènes complexes qui les déclenchent. Il y a peu de possibilités pour s'adresser au grand public en des termes accessibles, pour faciliter la compréhension de ces phénomènes (ce qu'on peut plus facilement trouver dans la presse écrite, qui cependant, ne s'adresse qu'à certains types de publics).

La force des images permet des évolutions significatives des opinions publiques, c'est pourquoi la télévision a depuis longtemps été considérée par le FAS, puis le Fasild, comme l'un des moyens les plus efficaces pour agir sur les représentations afin de renforcer le sentiment d'appartenance à l'identité nationale, et contribuer ainsi à la cohésion sociale et au « vivre ensemble ».

(1) Note communiquée par la direction du Fasild.

Le Fasild et la télévision : principaux repères historiques

Mosaïques

L'émission de télévision *Mosaïques* a été créée en décembre 1976 à l'initiative des pouvoirs publics, avec pour mission de faire connaître les cultures d'origine des immigrés vivant en France, de leur permettre de conserver un lien avec leur culture d'origine, d'être un point de rencontre entre ces différentes cultures.

Il s'agissait d'un magazine de deux heures, diffusé le dimanche matin sur la troisième chaîne, et conçu comme une émission de service et de divertissement. Elle comprenait également une partie de reportages fournis par les pays d'origine avec lesquels la France avait passé des conventions.

Produite par une association (OCI, puis ICEI et enfin ADRI – la production exécutive était assurée par Télé Europe –), le financement était assuré dans son intégralité par le FAS, y compris l'achat d'antenne.

Cette expérience était unique en Europe à cette époque.

Il en reste dans les mémoires l'image d'un espace d'expression des cultures différentes, un souvenir un peu mythique pour ceux qui la regardaient à l'époque – l'émission a toujours connu un fort indice de notoriété –, même si le message véhiculé (nostalgie, folklore, « exotisme », familiarité avec le public), paraît aujourd'hui assez désuet.

Après différentes tentatives du conseil d'administration du FAS pour faire évoluer l'émission, (« Ensemble aujourd'hui ») elle a finalement été arrêtée fin 1988. Les deux mille heures d'émissions produites durant cette période constituent un témoignage et un patrimoine importants pour la mémoire de l'immigration.

Des émissions de service en phase avec l'évolution de la politique d'intégration

Au cours des années quatre-vingt, la transformation de l'immigration de main-d'œuvre en une immigration familiale, l'idée de retour devenant de plus en plus un « mythe » pour les familles installées durablement dans le pays, la réforme du FAS, et le rôle plus déterminant de son conseil d'administration dans le choix de ses financements, ont permis à l'établissement de définir une politique d'intervention en direction des médias, principalement en direction de la télévision mais également des radios associatives alors autorisées à émettre.

Une nouvelle émission de télévision a été lancée en janvier 1989, *Rencontres*, résultat d'un appel d'offres mis en œuvre par l'Association rencontres audiovisuelles (ARA), créée à l'initiative du FAS et de la DPM.

L'objectif de l'émission était de « permettre une meilleure connaissance des conditions d'insertion des populations immigrées ou d'origine étrangère en France, en favorisant l'ouverture et l'information sur les apports de ces populations à la société d'accueil ». L'émission devait faire une place aux jeunes générations, et était conçue pour toucher également le grand public.

Ce magazine d'une heure a été diffusé le samedi à 14 heures, puis est complété par l'émission *Racines*, série de quarante documentaires historiques proposée par Gérard Noiriel (AFHIS) et Anabase, relative à l'apport des familles immigrées à l'histoire de la France, et enfin par une émission intitulée *Relais* coproduite avec le CNDP et destinée à valoriser les apports de l'immigration au patrimoine français, dans le cadre de l'opération « Composition française ».

Au cours de cette période, France 3 devint partenaire de la production et prit à sa charge la diffusion.

En 1992, le FAS décida de lancer lui-même un appel d'offres pour une nouvelle émission, qui fut diffusée par France 3 quotidiennement, le matin de 7 heures à 7 heures 30. *Premier Service* a été l'une des premières et rares émissions matinales de télévision.

Cette émission proposait des rubriques pratiques, des conseils juridiques, des séquences d'humour, des paroles d'enfants, de mémoire, etc. Elle avait pour objectif de « favoriser l'intégration mais s'adressait au grand public, quelle que soit son origine ».

À l'issue de dix-huit mois de diffusion, il a été mis fin à cette émission, qui fut la dernière émission de service financée par le FAS.

Une nouvelle politique de diversification des productions

La multiplication de l'offre télévisuelle (nouvelles chaînes, câble, et satellite) au cours des années quatre-vingt-dix, et le fait que l'immigration et l'intégration sont désormais des questions de société, abordées par de nombreuses émissions de reportages, d'information, mais aussi sous forme de fictions et même de « sitcoms », ont conduit le FAS à revoir et réadapter sa politique d'intervention au regard de la télévision.

Il a alors été décidé de ne plus financer une émission de service, par définition coûteuse et bénéficiant d'un seul mode de diffusion, mais d'élargir la possibilité d'intervention sur un plus grand nombre de productions de genres divers, allant du court-métrage de fiction, au long métrage de cinéma, au documentaire, au feuilleton (« Fruits et légumes »), ainsi qu'à des émissions régulières ou magazines, dont il n'est plus le financeur principal, et qui touchent l'ensemble des chaînes et des réseaux de diffusion.

C'est ainsi qu'il a participé dès sa création au financement du magazine *Saga-Cités*, coproduit par France 3, et qui propose une vision en

profondeur des questions relatives aux quartiers et aux banlieues et à leurs habitants, toutes populations confondues.

Une commission spécialisée du conseil d'administration a été instituée pour étudier l'ensemble des projets proposés par des sociétés de production.

Cette commission étudie de 150 à 200 projets chaque année, ce qui permet d'aider en moyenne 70 projets. Des critères de financement ont été élaborés et revus périodiquement, pour les adapter aux missions de l'établissement.

Un accord-cadre entre France 3 et le Fasild

S'inscrivant dans la poursuite d'un partenariat de longue date entre France 3 et le Fasild, un accord-cadre a été signé entre les deux structures le 24 septembre 2002 pour une durée de trois ans renouvelable.

Le principe de cet accord est de s'appuyer sur une diversité de genres télévisuels à succès, capables de toucher tous les publics, fictions, documentaires, magazines, programmes jeunesse et divertissement et il concerne :

- une collection documentaire de 52 minutes, *Chez moi, la France*, diffusée en deuxième partie de soirée de septembre à juin ;
- une fiction par an, diffusée en première partie de soirée, téléfilm traitant de l'intégration et de la lutte contre les discriminations ;
- des programmations exceptionnelles et principalement une semaine par an consacrée à l'intégration en mobilisant l'ensemble des antennes nationales et régionales ;
- un partenariat avec les antennes régionales ;
- une fonction de veille entre France 3 et le Fasild pour une collaboration au plus haut niveau.

Les projets soutenus conjointement

• Documentaires

Dans le cadre de la collection « Chez moi, la France », France 3 et le Fasild ont décidé de cofinancer la production de huit documentaires par an. Ces documentaires sont axés sur les thèmes de l'intégration et de la citoyenneté.

À ce jour, seize projets ont été confirmés.

• Fictions

Pour ce qui est de la fiction, un téléfilm a été financé en 2002, *Pierre et Farid* de Michel Favaut, diffusé le 18 mars 2003 à 20 h 55.

Le Fasild participe à la série *Plus belle la vie*. Cette série de 260 épisodes, proposée en première partie de soirée, est l'un des programmes phares de la chaîne pour la saison 2004-2005. À travers la vie de dix-huit personnages, elle présente l'histoire d'un quartier populaire de

Marseille en pleine mutation qui fonctionne un peu comme un laboratoire d'observation sociologique.

- **Semaine de l'intégration et de la lutte contre les discriminations**

Dans ce cadre, la chaîne mobilise des émissions nationales régulières, des programmes de jeunesse et de divertissement, des émissions régionales ainsi que des documentaires, des fictions, qui traitent des questions d'intégration ou abordent des questions de discrimination.

Les bilans d'audience de ces deux semaines ont été particulièrement satisfaisants.

La première semaine en 2003 a touché un peu plus de dix millions de téléspectateurs.

En 2004, le thème de la semaine était consacré à l'histoire et à la mémoire de l'immigration. L'audience a été identique à celle de l'année précédente, qui avait été essentiellement portée par le bon score du téléfilm en première partie de soirée *Pierre et Farid* (5,9 millions de téléspectateurs).

- **Partenariat avec les antennes régionales**

La collaboration établie par les antennes régionales autour de l'émission « Télécité » a été poursuivie et étendue à une nouvelle région (Paris/Ile-de-France/Centre – Nord-Pas-de-Calais – Picardie/Normandie). Ce magazine est soutenu par le Fasild depuis 1999.

Par ailleurs, le soutien aux documentaires initiés par les antennes régionales de France 3 sur des sujets liés à l'intégration, à la mémoire de l'immigration et à la lutte contre les discriminations, à la diversité culturelle a été poursuivi et soutenu par le Fasild dans le respect de sa procédure de sélection des projets.

Les travaux préalables à la signature de l'accord-cadre entre les directions générales de France 3 et du Fasild, et associant les responsables d'unités de programmes de la chaîne, ont permis une sensibilisation accrue des décideurs de la chaîne à la prise en compte à grande échelle des questions d'intégration, France 3 étant déjà l'une des plus actives en la matière.

La politique actuelle d'intervention du Fasild

Elle consiste à sensibiliser la société française à la lutte contre les discriminations par une mobilisation des médias.

Aider des types de médias complémentaires

L'évolution statutaire du FAS, devenu le Fasild en 2001, et la réorientation de ses missions en direction de l'intégration et de la lutte contre les discriminations renforcent sa légitimité à agir sur les causes de la discrimination, et notamment sur les représentations.

La discrimination, le racisme, la xénophobie sont des manifestations hostiles à l'égard de ce qui est étranger, différent, mal connu, et qui, de ce fait, peut susciter la peur.

Les représentations négatives trouvent leurs fondements dans l'ignorance, les préjugés, les idées fausses, et il est plus facile de s'attaquer à des boucs émissaires que d'appréhender des situations sociales, économiques, démographiques ou géopolitiques parfois complexes.

La manière dont se forge aujourd'hui l'opinion publique, en référence à ce qu'imposent les grands médias de communication et à leurs approches souvent purement factuelles, ne semble pas pour rien dans la montée de l'intolérance.

Un travail de sensibilisation en profondeur au traitement de ces questions par différents médias, et s'adressant par définition à des publics différents et complémentaires, peut contribuer à modifier le regard porté sur l'Autre.

Sur l'ensemble de ces champs, l'expérience du Fasild, qui s'inscrit dans la durée, n'est pas négligeable :

- *cinéma et télévision* : par l'aide à la création audiovisuelle (documentaires, courts métrages, longs métrages de fiction, émissions de télévision), aux films généralement diffusés par les grandes chaînes nationales ou locales, et aussi en salles et dans les festivals ;
- *radios* : environ 70 radios associatives, médias de proximité, contribuant au pluralisme de l'expression, sont aidées sur l'ensemble du territoire national pour produire des programmes locaux, et dont une partie, mutualisée au sein de la banque de programmes radiophoniques EPRA, est rediffusée à un réseau de 115 radios ;
- *publications* : des aides régulières à une quinzaine de revues et, de manière ponctuelle, à la publication d'ouvrages sur les questions traitant de l'immigration, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations complètent par l'écrit la divulgation des connaissances, favorisant ainsi le débat d'idées en direction de publics plus ou moins spécialisés.

De nouvelles formes d'intervention sont aujourd'hui nécessaires

En dépit de ces actions convergentes et complémentaires, demeure néanmoins un déficit d'informations objectives du citoyen sur les questions liées à l'intégration et à la lutte contre les discriminations.

Les amalgames entre immigration, délinquance, insécurité conduisent à la montée de réactions hostiles et au rejet d'une partie des composantes de notre société et principalement de la jeunesse issue de l'immigration, en majorité de nationalité française.

Par ailleurs, l'insuffisance de la représentation des diverses composantes de notre société à des postes de responsabilité dans les secteurs économiques, politiques, mais également dans les médias, démontre l'absence d'ouverture de la société à toute une partie de ses forces vives et dynamiques, qui n'acceptent plus d'être mises à distance ou à l'écart.

La montée de certaines formes de communautarismes, qui, contrairement aux périodes antérieures, se traduisent moins par un repli communautaire que par des attitudes beaucoup plus revendicatives et parfois agressives, peut, si l'on n'y apporte pas de réponses adéquates et efficaces, altérer durablement la cohésion nationale.

C'est pourquoi, il paraît fondamental d'intensifier la multiplicité des vecteurs d'information afin de rétablir une image réaliste de la présence étrangère ou d'origine étrangère en France et de sa contribution à la construction du pays, dans ses différentes formes :

- économique (travail, création d'entreprise, besoins de main-d'œuvre...);
- démographique et sociale;
- historique, notamment dans l'apport des combattants au cours des deux guerres mondiales;
- culturelle, par le brassage et la mixité des cultures, l'émergence de nouvelles formes de création, le développement d'une nouvelle culture populaire.

En outre, afin de toucher différents types de publics, les formes les plus diverses d'écriture audiovisuelle doivent être utilisées et notamment le documentaire, qui donne plus de temps à l'analyse et à la réflexion, mais aussi la fiction, qui permet par l'émotion, la sensibilité, l'humour parfois, une identification, une réflexion personnelle, qui fait appel à d'autres ressorts de la pensée, et qui peut utilement compléter l'enrichissement individuel du spectateur pour exercer son libre arbitre.

Agir sur l'information

Si les médias en général (radio, TV, presse écrite) parlent de plus en plus des questions liées à l'intégration et à la lutte contre les discriminations, que ce soit dans les programmes des chaînes de télévision, les pages société ou culture dans la presse écrite, certaines émissions de radio et principalement dans l'audiovisuel du service public, il n'en reste pas moins que la partie purement informative d'un certain nombre de journaux (notamment des journaux télévisés) ne semble pas avoir pris la mesure de son impact sur les mentalités lorsqu'elle traite de ces questions dans un temps très court, dans l'urgence, sans analyse suffisante, dans le factuel des faits divers, lorsqu'elle parle de la délinquance, qu'elle fait des amalgames sans fondement, ou qu'elle traite de sujets dont elle n'a pas une connaissance approfondie.

Tous les efforts faits par ailleurs peuvent alors être anéantis par le poids de quelques images.

La prévention et la lutte contre les discriminations ne constituent pas une réalité suffisamment présente à l'esprit de l'ensemble de ces relais d'opinion, non par mauvaise volonté mais probablement par méconnaissance ou difficulté d'appréhension de ces questions.

Il semble donc important de susciter une prise de conscience réelle des conséquences d'un tel traitement de l'information, tout en

respectant les règles de fonctionnement de la profession qui ne saurait tolérer d'injonctions d'où qu'elles viennent.

À cette fin, le Fasild souhaite nouer des relations avec d'autres chaînes du service public, voire privées, et également :

- lier des relations avec les organisations professionnelles ;
- permettre l'organisation de lieux de réflexion (séminaires, formations ou recherches-actions...) ;
- susciter des moments de réflexion au sein de la profession ;
- passer des accords avec les écoles de journalisme ;
- travailler avec des observateurs, chercheurs, sociologues spécialistes des médias (*cf.* le programme d'étude Fasild en annexe).

La prise en compte de la diversité culturelle

La préoccupation de montrer sur l'ensemble des antennes le reflet exact de la population qui compose la France dans sa diversité, dans la multitude de ses compétences et de ses apports positifs et constructifs, et qui tienne compte des qualités individuelles d'hommes et de femmes, en adéquation avec les réalités et les besoins effectifs d'une rédaction, d'une émission, d'une œuvre de création, nous paraît devoir être une préoccupation constante et qui relève de la responsabilité des dirigeants des chaînes.

La présence à l'antenne d'animateurs, présentateurs, journalistes, acteurs, issus de l'immigration, doit s'inscrire dans l'ouverture délibérée, consciente et assumée, de postes ou de fonctions, de responsabilités, de rôles, attribués sur des bases objectives.

Faute de quoi, on s'exposerait à la critique justifiée de mise en place « d'alibis » qui dédouanent de la possibilité d'instaurer un vrai débat sur les qualités professionnelles, sur la nécessité de donner une chance égale à tous à compétences égales, d'être enfin en phase avec l'évolution de la société d'aujourd'hui.

Il reste néanmoins nécessaire de mettre en œuvre et développer des mesures permettant une réelle égalité des chances, qui se situent en amont de l'accès aux fonctions et qui touchent à la formation, du type des actions mises en place par l'École nationale des sciences politiques ou par le président de France Télévisions. À cet égard, le Fasild peut s'associer à un certain nombre d'actions de formation avec des écoles de journalisme et notamment, dans le cadre du programme Equal, lancé par France Télévisions.

Enfin, dans le cadre de son intervention audiovisuelle, le Fasild a pu contribuer indirectement à la professionnalisation d'un grand nombre de réalisateurs, acteurs ou techniciens, que ce soit dans le passé, dans le cadre de la production d'émissions régulières, ou de manière modeste mais symboliquement forte, dans le cadre de l'aide à la création audiovisuelle.

En favorisant l'émergence de jeunes réalisateurs, qui peuvent ainsi faire leurs premières armes, notamment dans le cadre de courts métrages, apprendre leur métier et conforter leurs compétences professionnelles, réaliser ensuite des longs métrages et pour certains, obtenir la

reconnaissance d'un succès public, le Fasild a largement contribué à la diversité des voix et des regards en capacité de s'exprimer sur nos écrans. Il convient également de noter que le Fasild a lancé, depuis deux ans, un programme d'études ambitieux sur la question de la discrimination et des représentations dans les médias (*cf.* la liste des études produites ou en cours, jointe à cette note).

Enfin, la mise en œuvre de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), annoncée par le Premier ministre le 8 juillet 2004 et confiée à M. Jacques Toubon, à laquelle le Fasild participe activement, et qui ouvrira ses portes au public courant 2007, consacrera une partie importante de son activité à l'audiovisuel qui ne se limitera pas aux archives audiovisuelles, mais fera place également à la création. Selon la formule qui définit ses objectifs, « Leur histoire, est notre histoire », la mise à disposition des productions audiovisuelles aura pour vocation de rendre leur dignité aux populations venues d'ailleurs pour construire le pays et de faire connaître au plus grand nombre des pans oubliés ou peu connus de l'histoire du pays.

Le fait le plus significatif et qui permet d'ores et déjà une réelle avancée en la matière, provient de l'attention portée au plus haut niveau par le HCI et le CSA à la représentation de la diversité culturelle dans les médias.

Le colloque « Écrans pâles ? Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel », organisé en partenariat avec le Fasild le 26 avril 2004, a constitué une étape très importante pour affirmer la volonté politique de faire refléter par les médias et en leur sein, la diversité culturelle et permettre la construction d'une culture commune, riche de l'ensemble de ses composantes, à l'image de la société d'aujourd'hui (*cf.* les actes du colloque publiés à La Documentation française et le numéro 62 de la *Lettre du Fasild* de janvier-février 2005).

Par leur action conjointe et volontariste, les modifications des conventions et cahiers de charges des chaînes, les intentions et les engagements manifestés par les dirigeants et les décideurs de l'audiovisuel, les résultats commencent à être mis en œuvre et visibles sur le petit écran.

Ce mouvement qui s'amorce ouvre la voie à de nouvelles formes de représentations qui participent de la modification du regard porté sur l'Autre, son acceptation et sa reconnaissance, et ne peut que s'accroître, tant il s'avère indispensable et en phase avec l'évolution de la société plurielle qu'est la France d'aujourd'hui.

La condition sociale des travailleurs immigrés âgés

Cet avis a été élaboré à partir des auditions et travaux d'un groupe de travail présidé par M^{me} Blandine Kriegel, présidente du HCI et composé de M^{me} Jeannette Bougrab, qui en assurait l'animation, de M^{me} Myriam Salah-Eddine, de M. Jacky Dahomay et de M^{me} Amina Ennceiri, secrétaire générale adjointe du HCI. M^{mes} Pascale Flamant et Mathilde Lignot-Leloup assuraient les fonctions de rapporteuses.

Introduction

*Rien n'est précaire comme givre
Rien comme être n'est passager
C'est un peu fondre pour le vivre
Et pour le vent être léger
J'arrive où je suis étranger.
Un jour tu passes la frontière
D'où viens-tu, mais où vas-tu donc ?...
Aragon*

Le présent avis est la réponse formulée par le Haut Conseil à l'intégration à la demande faite par le Premier ministre sur la **situation sociale des travailleurs immigrés âgés**, aujourd'hui retraités, qui continuent à vivre sur notre territoire.

Beaucoup d'entre eux ont fait naguère le choix courageux de quitter leur pays, et parfois leurs attaches familiales, dans l'espoir d'une vie meilleure pour leurs enfants. Leur travail a été un élément essentiel pour le développement économique de la France d'après-guerre qui manquait à l'époque de main-d'œuvre, notamment dans le secteur industriel, mais aussi dans d'autres domaines, saisonnier agricole, par exemple. Les Trente Glorieuses dont nous sommes si fiers ont bénéficié de leur effort. Comme à l'égard des autres retraités d'aujourd'hui, les jeunes générations ont contracté une dette à leur égard qu'elles doivent honorer.

Qu'ils soient toujours célibataires en foyer ou vivant désormais en famille, restés en France ou retournés au pays, nous avons été sensibilisés à leur situation lors des visites que nous avons accomplies à plusieurs reprises dans les foyers qui les hébergent, à la Sonacotra ou à l'AFTAM. Comment ne pas être émus par la condition d'isolement, la modicité des ressources, l'impérieuse dignité que nos compatriotes issues de l'immigration partagent avec nombre de leurs contemporains entrés comme eux dans ce que l'on appelle pudiquement le troisième ou le quatrième âge ? Très rapidement, il nous est apparu que leur situation ressortissait d'abord à l'évidence de la condition commune qui est celle aujourd'hui des retraités et des gens âgés. L'éloignement de la vie active, l'espacement de l'intensité des relations sociales, la fragilisation des conditions de santé, l'importance réactivée de la dimension symbolique et notamment de tout ce qui touche à la mémoire. Qui ne le sait ? L'épisode de la surmortalité française

lors de la dernière canicule a alerté l'opinion publique sur le désintérêt ou l'inattention marqués à nos aînés et à laquelle elle s'efforce aujourd'hui, non sans remords, à trouver quelque remède.

Pourtant à quelques exceptions près (Michel Philibert, Simone de Beauvoir et récemment Régis Debray) les essais consacrés au vieillissement ou à la vieillesse quand il ne s'agit de données médico-sociales pures, brillent par leur absence. Le diagnostic que l'auteur du *Deuxième sexe* avait posé, relevant l'indifférence de notre société à l'égard de la vieillesse, a trouvé une confirmation irrésistible dans la manière même dont a été reçu son propre ouvrage, tombé rapidement dans l'oubli. À la vérité, seuls les écrivains et les poètes nous aident aujourd'hui à regarder la vieillesse de face : le moment où chaque individu arrive « où il est étranger ».

Cette dimension de l'extranéité est profondément différente du phénomène de sénescence que la gérontologie médicale et sociale appréhende aujourd'hui. La sénescence, cette série de transformations malheureusement toutes orientées dans le même sens qui achemine les humains vers une moindre performance des activités du corps et de l'esprit est bien connue. Depuis toujours, les médecins ont observé les rides de la peau, la perte de la souplesse articulaire, la contractivité et le durcissement des muscles, la fragilisation des organes, l'affaiblissement des perceptions, l'ouïe, la sensibilité tactile et gustative lesquels entraînent aussi l'affaiblissement des facultés mentales. Cependant, la nature médicale du vieillissement n'est pas aujourd'hui totalement élucidée. Entre gérontologues des discussions se poursuivent. On s'est aperçu des disparités dans le vieillissement des organes et des cellules. On a soutenu des interprétations différentes du vieillissement moléculaire que les uns attribuent à des erreurs dans la réplication du code et les autres au rythme d'une horloge moléculaire génétiquement programmée.

De son côté, la gérontologie sociale avec les progrès de la connaissance démographique a délivré un message ambigu équilibrant imparfaitement des leçons optimistes et pessimistes. À verser dans une vision optimiste, les données relatives à l'allongement impressionnant de la vie humaine : nous avons en Europe, depuis 1850, gagné en moyenne la durée d'une vie puisqu'à cette époque la moyenne d'âge était de 44 ans et qu'elle est aujourd'hui environ de 81 ans pour les femmes et de 78 ans pour les hommes. À aligner pour une approche plus pessimiste, la différence de durée de la vie humaine qui existe entre la population européenne et la population d'Afrique du Nord (70 ans) notamment pour ce qui est de la durée moyenne de vie des femmes (60 ans).

La gérontologie sociale a mis aussi en évidence que dans les années à venir, entre 2020 et 2030, plus d'un tiers de notre population sera âgé de plus de 65 ans, et que la pyramide du vieillissement est en train de changer totalement.

Ces données sur la vieillesse et le vieillissement sont connues dans notre société mais ne sont pas mises en regard des problèmes concernant le vieillissement des populations issues de l'immigration. Semblable

sur bien des points au vieillissement de l'ensemble de la population française, il comporte aussi ses particularités propres.

De nos visites dans ces foyers est issue une première série de constats. La population vieillissante pour l'essentiel originaire du Maghreb est célibataire, beaucoup plus que ne l'est la population vieillissante en France. Elle arrive après un passage difficile, à la retraite. La retraite se fait moins bien pour elle, que pour la majorité de nos compatriotes, en particulier le choix de rester en France ou de retourner au pays est un choix plus difficile. Elle se caractérise par une faiblesse des ressources. La diminution des rémunérations et la nécessité pour beaucoup d'entretenir une famille restée au pays sont l'une des raisons qui la fait demeurer en France. Nous avons également remarqué que cette population de travailleurs migrants âgés, en particulier dans les foyers d'hébergement, est soumise à des formes précoces de vieillissement. Nous avons cru percevoir qu'il s'agissait pour l'essentiel de lieux à part pour des gens à part. Une population isolée, trop isolée, du reste de la population qui n'accède que trop rarement aux structures de droit commun d'aide sociale pour les personnes âgées, par exemple l'aide à domicile. Son habitat n'est pas bien adapté à ses besoins. Nous avons donc commencé à réfléchir aux solutions qui seraient susceptibles d'améliorer cette situation, en tenant compte du public vieillissant migrant et de la nécessité de l'inscrire, dans les schémas gérontologiques départementaux, d'avoir évidemment une meilleure connaissance quantitative et qualitative, d'évaluer mieux que nous ne l'avons fait jusqu'alors, le degré d'autonomie de ces personnes et surtout évidemment d'œuvrer autant que nous le pouvons pour une réhabilitation de l'accessibilité des foyers et l'accès, pour les travailleurs migrants âgés aux prestations qui sont celles de tous les autres travailleurs.

Au dernier recensement de 1999, on comptait en France 3,25 millions d'étrangers, dont 537 000 âgés de plus de 60 ans. C'est un phénomène qui n'a cessé de s'accroître puisque si le nombre total des résidents a baissé de 22,7 % celui des 60 ans a augmenté de 107 % – c'est le chiffre de l'IGAS. Ce vieillissement des résidents culminera dans les années 2010-2020. La Sonacotra estime pour sa part, qu'en 2011, plus de la moitié de ses résidents, 55,5 % c'est beaucoup, seront âgés de plus de 55 ans. Or à l'heure actuelle, il n'existe pas de véritable politique en faveur des personnes âgées d'origine étrangère.

La question de ces personnes, de leur dignité, de leur droit d'habiter dans un logement décent, de leur droit à percevoir les prestations sociales et leur retraite dans des conditions normales, (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui) est cruciale pour qui souhaite assurer tout simplement leur égalité avec leurs compatriotes. Elle nous semble une condition primordiale de la réussite de l'intégration des jeunes générations. Si nous suivons le poète et son intuition, on remarquera avec lui que le vieillissement est un moment d'extranéité de l'existence pour tout humain. Mais cette vieillesse est vécue en facteur, en puissance par ceux qui ont traversé la condition d'étranger. C'est pourquoi leur situation est d'une certaine manière symbolique de la manière dont nous traitons le vieillissement et la vieillesse en général. Loin que le traitement des travailleurs étrangers soit

quelque chose d'extraordinaire, il est en vérité le révélateur, la pierre de touche, de la façon dont nous traitons ce qui est étranger en nous, c'est-à-dire notre vieillesse. C'est pourquoi la situation des travailleurs migrants âgés importe à tous. De là notre étude qui sur bien des points a confirmé, approfondi mais aussi quelquefois rectifié nos premières impressions.

Nous avons retenu une **acception large de la notion de situation sociale** pour englober tous les aspects de la vie des travailleurs immigrés âgés dans la société française : leur accès à la retraite et leur niveau de vie, leurs conditions de logement, leur accès aux soins et aux prestations sociales mais aussi des **aspects plus culturels**. Le mode de vie de ces vieux immigrés, partagés entre deux pays et deux cultures, mérite en effet une attention particulière : beaucoup optent pour une vie faite d'allers-retours avec leur pays d'origine. Le choix du lieu d'inhumation revêt ainsi une dimension symbolique de choix du lieu d'appartenance.

La question du vieillissement de la population immigrée en France n'est pas récente. Elle prend cependant une acuité particulière depuis quelques années, en lien avec la prise de conscience du vieillissement général de la population. On rappellera que 12 millions de personnes ont aujourd'hui plus de 60 ans en France, représentant 21 % de la population. Elles seront 17 millions en 2020, soit plus de 27 %. En 2015, 40 % de la population sera âgée de plus de 50 ans ¹. À bien des égards, la problématique posée par les vieux travailleurs migrants n'est qu'un aspect de la question plus générale de la condition des personnes âgées dans notre société. Or comme de nombreux gériatres l'ont fait remarquer, et comme le scandale l'a rendu visible lors de l'épisode morbide de la canicule de l'été 2003, le vieillissement de la population française, la situation des personnes âgées reste encore un objet trop peu étudié et un phénomène trop marqué par le désintérêt d'une société qui choisit plus volontiers ses modèles d'identification dans la jeunesse que dans la vieillesse. Le relatif insuccès des ouvrages ayant trait au vieillissement, de Simone de Beauvoir à Régis Debray, illustre suffisamment le comportement spontané de l'ensemble de notre société, qui répugne à regarder en face la finitude et se détourne de la condition de ses membres les plus âgés. La situation des travailleurs migrants âgés ne fait ainsi pas exception, mais les spécificités de cette population ne font que redoubler l'isolement, l'indifférence dont sont trop fréquemment l'objet les personnes âgées.

Adapter la prise en charge sociale d'une population immigrée qui a vieilli, tel est l'enjeu aujourd'hui. Le Haut Conseil à l'intégration a considéré qu'avant de mettre en place des dispositifs spécifiques, il fallait établir que les populations immigrées avaient effectivement accès aux politiques sociales de droit commun.

Le Haut Conseil à l'intégration a souhaité aborder la question de plusieurs manières. Il a tout d'abord organisé un **séminaire de travail**

(1) Source : ministère des Affaires sociales, secrétariat d'État aux Personnes âgées, mars 2003.

au Maroc en septembre 2004 ¹. Une table ronde a ainsi permis à des décideurs et des experts des deux rives de la Méditerranée d'exprimer leurs constats, leurs inquiétudes et d'échanger sur les efforts qu'ils mènent pour améliorer les conditions de vie des immigrés marocains ou d'origine marocaine âgés ². Le HCI leur est particulièrement reconnaissant pour leurs travaux et témoignages parfois bouleversants. Ont aussi été auditionnées de nombreuses personnalités et institutions ³.

Le présent avis rassemble les données générales nécessaires à la compréhension de la problématique, et s'appuie sur les résultats d'une enquête territoriale innovante et très révélatrice, menée en Languedoc-Roussillon. Il présente les principaux problèmes rencontrés par les travailleurs migrants âgés, non seulement les difficultés relatives à l'accès à la retraite, au logement, à l'accès aux soins et aux services à destination des personnes âgées, mais aussi les difficultés liées à la dimension culturelle et symbolique. Il émet un certain nombre de recommandations à destination des pouvoirs publics.

(1) Séminaire des 15 et 16 septembre 2004 à Rabat, Maroc : « Droits civils des femmes ; travailleurs migrants âgés ».

(2) Intervenants à la table ronde « La condition des travailleurs migrants âgés » :
– M. Bouchaïb Doulfikal, chef de la division au ministère marocain du Développement social, de la Famille et de la Solidarité ;
– M^{me} Fouzia Rhissassi, doyenne de la faculté Mohamed V à Rabat ;
– M. Michel Pélissier, président de la Sonacotra ;
– M^{me} Zineb Doulfikar, directrice de l'association « Les Chibanis » ;
– M. Lahoussein Jamal, directeur de l'association « Migration et développement » ;
– M^{me} Eliane Kamionkowski, département des relations internationales et de la coordination (Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés) ;
– M. Alain Rozenkier, direction de la recherche sur le vieillissement (Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés).

(3) Voir liste en annexe.

Données générales

Il faut tout d'abord remarquer l'ampleur du phénomène du vieillissement des travailleurs immigrés âgés.

En 1999, la France comptait 537 000 étrangers de plus de 60 ans dont 300 000 (66 %) venaient de l'Union européenne. Cette statistique, qui concerne les étrangers seulement et non l'ensemble des immigrés, ne reflète cependant pas toute la réalité des travailleurs immigrés âgés, car elle exclut les personnes immigrées qui ont acquis la nationalité française. Concernant les seuls travailleurs immigrés étrangers, en 2000, 520 000 pensions leur ont été versées, dont 55 % en France, et le reste à l'étranger.

La prise de conscience du vieillissement de la population immigrée est essentiellement due à la présence d'institutions, de bailleurs (Sonacotra, AFTAM, Unaf, Aralis...) qui ont pris en charge cette population immigrée dès son arrivée et ont constaté rapidement l'évolution des caractéristiques de la population hébergée en foyers. Ces organismes ont été les premiers à alarmer les pouvoirs publics sur les problèmes liés au vieillissement de cette population.

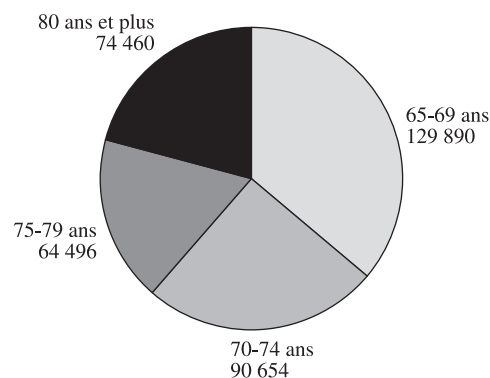
Le tableau ci-dessous illustre la nette augmentation, pendant la décennie 1990, du nombre d'étrangers âgés vivant sur le territoire français (+28,3 % au total). Les étrangers originaires du Maghreb sont ceux qui ont, proportionnellement, le plus vieilli : le nombre de Marocains âgés a plus que triplé, celui des Algériens a plus que doublé.

Tableau 1 : **Évolution des étrangers de plus de 65 ans par nationalité entre 1990 et 1999**

	Ensemble	Union européenne	Algérie	Maroc	Tunisie	Afrique SS
1990	280 184	179 099	27 796	6 140	3 620	62 872
1999	359 500	213 982	63 532	19 033	6 842	53 336
1999/1990	+28,3 %	+19,5 %	+128,6 %	+210,0 %	+89,0 %	-15,2 %

Source : RGP 1990 et 1999, DPM.

Nombre d'étrangers par tranche d'âge



La question des conditions de vie des travailleurs immigrés âgés est souvent focalisée sur ceux qui vivent en foyer. Il est à noter que 95 % des *ménages* immigrés vivent en logement ordinaire et seulement 2 % en foyer. Vivent en foyer essentiellement des hommes isolés (souvent mariés mais vivant seuls en France) originaires du Maghreb ¹ (notamment d'Algérie) ou de l'Afrique subsaharienne. Les immigrés représentent 53 % de la population des foyers en 1999 (ce sont à 96 % des hommes et à 94 % des étrangers ; 27 % ont plus de 60 ans). C'est ainsi que le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) qui fait actuellement référence sur la question des immigrés vieillissants ² traite quasi exclusivement des hommes en logements-foyers, par manque de données sur les autres populations immigrées âgées (femmes, isolés résidant dans de l'habitat diffus, couples sans autres liens de solidarités familiales...).

Cependant, les immigrés âgés ne vivent pas tous en foyer. L'Inspection générale des affaires sociales, déplorant le manque d'études sur ce point, avait néanmoins cité des experts ³ estimant « qu'un nombre équivalent à celui des immigrés en foyer (80 000) est hébergé dans des conditions plus ou moins précaires ». Ces données concernaient tous les immigrés, quel que soit leur âge.

La première enquête d'envergure sur le sujet, centrée sur les étrangers, hommes et femmes, nés avant 1950 à l'étranger qui vivent seuls hors foyer ou institution hébergeant des personnes âgées, a été menée par le Césam Migrations santé ⁴ et l'Observatoire régional de santé du Languedoc-Roussillon ⁵. C'est à cette enquête qui n'a pas d'équivalent que nous estimons devoir reprendre nombre d'éléments. Elle dévoile le nombre très important d'immigrés isolés âgés de plus de 50 ans dans cette seule région, nombre évalué à 11 500. Rien ne permet d'extrapoler aujourd'hui ces données sur l'ensemble de la France. Elles fournissent cependant un premier éclairage alarmant. Leur situation risque en effet de se dégrader encore plus dans les prochaines années que celles des immigrés vivant en foyer : sans encadrement spécifique, l'accès à l'information sur les services qui pourraient leur fournir une aide leur est particulièrement difficile, et il semble plus délicat d'apporter des solutions de type « politiques

(1) En 1999, 29 % des étrangers de plus de 60 ans vivant en France venaient du Maghreb.

(2) Rapport n° 2002 126 de l'Inspection générale des affaires sociales, *Rapport sur les immigrés vieillissants*, novembre 2002, F. Bas-Théron et M. Michel.

(3) Il s'agit des experts de la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (rapport 1999).

(4) Le Comité pour la santé des migrants est une association loi 1901, créée en 1985 et dont le siège social se trouve à Montpellier. Elle a pour vocation de contribuer à la santé des migrants, de leurs familles et de toute personne en situation de précarité.

(5) « Conditions de vie et état de santé des immigrés isolés de 50 ans et plus en Languedoc-Roussillon », enquête lancée en 1999 et terminée fin 2003, qui a fait l'objet de trois rapports : le premier sur le recensement de la population cible (méthode des quotas, décembre 2001), le second sur la méthodologie utilisée (octobre 2002) et le troisième sur les conditions de vie et l'état de santé des enquêtés (octobre 2003). L'étude a été soutenue, d'un point de vue logistique et financier, par les différents organismes en charge de la politique gérontologique de la région Languedoc-Roussillon.

publiques » à une population très souvent inconnue des services sociaux, résidant dans du « diffus ».

Nous avons donc choisi de présenter les principaux résultats de cette enquête territoriale, qui offre un bon échantillon des problèmes sanitaires et sociaux spécifiques rencontrés par les vieux travailleurs migrants.

Les personnes cibles de l'enquête séjournent en France depuis 33 ans en moyenne. 90 % d'entre elles disposent d'une carte de résident d'une durée de validité de dix ans.

Les veufs représentent près d'une personne sur deux, la proportion de personnes mariées est de 30 % (leurs conjoints résidant tous au pays d'origine). 91 % de ces hommes mariés ont déclaré avoir rendu visite au moins une fois à leur conjoint dans l'année précédant l'enquête. En revanche, les visites des conjoints sont moins fréquentes : près des deux tiers des personnes mariées n'ont jamais reçu la visite de leur conjoint en France. Dans la quasi-totalité des cas (90 %), les personnes de l'échantillon ont un ou plusieurs enfants (nombre moyen 4,4), mais ces enfants ne sont plus, pour les deux tiers, à la charge de leurs parents.

61 % des personnes n'ont pas été scolarisées du tout (72 % pour les Maghrébins). Un tiers de l'échantillon éprouve des difficultés à s'exprimer en français (10 % ne parlent pas du tout, 21 % avec difficulté). Seulement 46 % lisent le français et 34 % l'écrivent. Or l'illettrisme, l'analphabétisme sont directement responsables de la situation d'isolement.

En matière de revenus, 29 % des personnes interrogées perçoivent l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse ¹. Il s'agit essentiellement de Maghrébins (88 %) et de personnes parmi les plus âgées. 21 % (uniquement des femmes) touchent une pension de réversion, 9 % une pension d'invalidité. 63 % des personnes de l'échantillon bénéficient d'aides au logement. Près d'une personne sur deux (45 %) déclare des ressources mensuelles inférieures à 610 euros ², dont 57 % des femmes interrogées, et 88 % des ressources inférieures à 915 euros (92 % des femmes de l'échantillon). 40 % des personnes enquêtées envoient régulièrement de l'argent au pays.

La très grande majorité des personnes de l'échantillon est locataire (78 %). Plus d'un enquêté sur deux vit dans un logement type chambre ou appartement privé, un peu plus du quart dans un logement de type HLM. La moitié de l'échantillon habite son logement depuis plus de huit ans. Le coût mensuel du logement est en moyenne de 253 euros pour les locataires, et de 307 euros pour les propriétaires. 73 % des enquêtés résident dans un logement situé en étage, jusqu'au 5^e. La grande majorité

(1) Voir plus loin sur le minimum vieillesse, et notamment sur cette « allocation supplémentaire », l'ASFSV. Comme le notait le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales « Le vieillissement des immigrés », novembre 2002 : « L'ASFSV, qui assure un revenu minimal aux personnes âgées, constitue un révélateur de la précarité économique des vieux étrangers ».

(2) Niveau correspondant à peu près, au moment de l'enquête (janvier 2002), au plafond donnant droit à la couverture maladie universelle.

habite dans des immeubles sans ascenseur (82 %). 61 % des personnes âgées de plus de 65 ans de l'échantillon doivent monter des escaliers pour accéder à leur logement, contre 42 % dans un échantillon Inserm-ORS « population générale »¹. 18 % des plus de 65 ans n'ont pas le téléphone, contre 5 % dans l'échantillon Inserm-ORS.

Les personnes de l'échantillon déclarent vivre seules depuis en moyenne treize ans. 45 % n'ont jamais de contacts avec des amis ou parents d'une autre origine que la leur. 17 % disent ne pouvoir compter sur personne en cas de difficulté.

Lieu d'habitation envisagé pour l'avenir :

- domicile actuel : 59 %
- avec la famille au pays : 31 %
- seul(e) au pays : 5,2 %
- avec les enfants en France : 4 %
- maison de retraite en France : 0,5 %
- maison de retraite au pays : 0,3 %

La situation des vieux travailleurs migrants, qui dans bien des cas ressemble à celle des vieux travailleurs en général, apparaît ainsi néanmoins à maints égards aggravée.

(1) Une étude antérieure menée par l'Inserm Unité 500 et l'ORS entre 1994 et 1998 sur deux bassins gérontologiques a permis des comparaisons avec un échantillon de la population générale, des questions identiques ayant été posées, à des personnes de mêmes classes d'âge (65 ans et plus).

Les difficultés spécifiques rencontrées par les vieux travailleurs migrants

Les difficultés spécifiques que rencontrent les vieux travailleurs migrants concernent l'accès à la retraite, le logement, ainsi que l'accès aux soins et aux services à destination des personnes âgées.

L'accès à la retraite : des risques de pertes de droits pour certains

Le passage à la retraite ne devrait théoriquement pas poser de problème aux travailleurs immigrés, qui ont, au cours de leur carrière, versé des cotisations au même titre que les autres salariés, les règles de droit commun régissant les pensions leur sont en effet appliquées (conditions d'attribution, calcul, modalités de versement...). En outre, le législateur a apporté, ces dernières années¹, des améliorations notables à la situation des retraités de nationalité étrangère. Il ne leur est notamment plus nécessaire de résider en France pour faire liquider une prestation de retraite, qui peut être versée à l'étranger², et la condition de nationalité est supprimée pour l'accès au minimum vieillesse.

Le minimum vieillesse est un droit social qui relève de la solidarité nationale : il est dit « non contributif », car il est versé indépendamment de toute cotisation antérieure, contrairement aux retraites qui dépendent des cotisations versées pendant la période d'activité professionnelle. Il permet ainsi d'assurer à la personne âgée, qui ne perçoit pas de pension, ou dont le niveau de retraite est trop faible, un montant minimum de ressources³.

Tout récemment, le gouvernement a simplifié le minimum vieillesse par ordonnance⁴. Ce texte remplace, pour les nouveaux retraités,

(1) Loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

(2) Article L. 311-7 du Code de la sécurité sociale : « Les travailleurs étrangers et leurs ayants droit bénéficient des prestations d'assurances sociales. *À l'exception des prestations d'assurance vieillesse*, le bénéfice de ces prestations est subordonné à la justification de leur résidence en France ».

(3) Le minimum vieillesse résulte du cumul de plusieurs prestations. Il est constitué de deux étages : le premier étage garantit, sous condition de ressources, aux personnes qui n'ont jamais cotisé ou de façon insuffisante un montant de ressources déterminé. Le deuxième étage est constitué d'une allocation unique, l'allocation supplémentaire. Elle permet de porter l'ensemble des ressources du bénéficiaire au montant du « minimum vieillesse ».

(4) Ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004. Cette ordonnance a été prise sur la base d'une loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit (loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003) : l'article 15 de cette loi prévoyait qu'« afin d'alléger les procédures ainsi que les formalités qui doivent être accomplies par les usagers bénéficiaires de prestations sociales, le gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures pour [...] simplifier la réglementation des prestations constitutives du minimum vieillesse ».

l'ensemble des prestations constitutives du minimum vieillesse par une allocation unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Cette réforme sera effective au plus tard le 1^{er} janvier 2006. La condition de résidence « stable et régulière » prévue par l'ordonnance doit être précisée par un décret en Conseil d'État qui n'a pas encore été pris.

Malgré ces avancées, percevoir ses droits une fois à la retraite reste néanmoins problématique pour nombre de ces travailleurs immigrés. Ils rencontrent des difficultés spécifiques au moment du passage à la retraite ¹ pour rassembler les pièces du dossier, mais aussi pour percevoir l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse.

Certes, 83 % des personnes interrogées par la CNAV dans le cadre d'une grande enquête sur les immigrés vieillissants ² de 45-70 ans disent ne pas avoir eu de problèmes s'agissant des formalités administratives inhérentes à la liquidation de la retraite. Mais plus de la moitié se sont fait aider dans les démarches administratives, et celles qui sont en cours de liquidation font plus état de difficultés. Les obstacles rencontrés sont divers : manque d'informations, nécessité de justifier de périodes de travail, difficultés à s'adresser au bon organisme et à bien comprendre les documents administratifs, erreurs sur le numéro de sécurité sociale... Seulement un immigré en fin de carrière sur cinq a cherché à s'informer, le plus souvent auprès d'une caisse de retraite, d'un centre d'informations, de collègues ou d'amis ; il s'agit en outre la plupart du temps d'une personne instruite, plutôt originaire d'un pays d'Europe et ayant travaillé en France pour une grande partie de sa carrière.

Malgré l'effort important fourni par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ³, deux difficultés subsistent. Elles concernent la condition de résidence et le versement des prestations lorsqu'ils retournent au pays.

La loi pose une obligation de résidence en France pour permettre à toute personne, de nationalité française ou étrangère, de bénéficier d'une des allocations du minimum vieillesse (« allocation supplémentaire »). Dès lors que la condition de résidence n'est plus remplie, le service de cette allocation est suspendu, voire supprimé lorsque les personnes ne résident définitivement plus sur le territoire français ⁴.

(1) Les personnes nées à l'étranger représentent chaque année environ 25 % des liquidations de pensions effectuées par la CNAV.

(2) Enquête CNAV, « Le passage à la retraite des immigrés âgés de 45 à 70 ans ».

(3) La convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la Caisse pour la période 2001-2004 prévoyait que les organismes de la branche retraite renforcent leur investissement en faveur de l'accès aux droits des salariés immigrés résidant en France et des assurés résidant à l'étranger. Au cours de la période, les caisses ont mené de nombreuses actions dans les régions, notamment pour améliorer l'identification des assurés étrangers, développer les actions de communication (diffusion de livrets d'information en langue étrangère par exemple), sensibiliser les agents chargés de l'accueil aux spécificités des assurés immigrés et mettre en place des structures spécialisées.

(4) Articles 815-10 et 815-11 du Code de la sécurité sociale.

Par ailleurs, l'allocation supplémentaire n'est versée qu'aux personnes ayant résidé en France « pendant une durée et dans des conditions fixées par décret ». Ce décret n'a jamais été rédigé, et ce sont deux circulaires qui fixent ces conditions. Or, l'IGAS a mis en lumière qu'en l'absence de texte réglementaire fixant la durée minimale de résidence, les administrations gestionnaires ont des pratiques hétérogènes. Certaines considèrent par exemple que pour être effective, la durée de résidence sur le territoire français doit être supérieure à six mois par an, d'autres ont renoncé aux enquêtes de résidence.

Cette obligation de résidence constitue une inégalité de fait pour les retraités immigrés, dans la mesure où les étrangers, notamment originaires du Maghreb, sont sensiblement surreprésentés parmi les bénéficiaires du minimum vieillesse (allocation supplémentaire notamment)¹. **Cette obligation de résidence peut conduire certains immigrés retraités à choisir de ne pas retourner vivre au pays alors qu'ils le souhaiteraient, occasionnant en retour à la communauté nationale des frais d'hébergement importants.**

Le logement

Dans le cadre de la saisine du Premier ministre, le Haut Conseil a estimé devoir effectuer des déplacements sur le terrain. Il a visité plusieurs foyers et a pu observer les conditions dans lesquelles sont hébergés les vieux travailleurs migrants.

Malgré tous les efforts des bailleurs concernés, le Haut Conseil s'est alarmé en premier lieu de l'état d'abandon dans lequel se trouvent certains foyers, parfois livrés à des groupes fondamentalistes, voire de type mafieux. Les premières victimes de cette situation inacceptable sont les travailleurs immigrés âgés.

Par ailleurs, les foyers pour travailleurs migrants, le logement social pour les immigrés, sont peu adaptés à la vie des retraités et à la perte éventuelle d'autonomie. À titre d'exemple, 33 % des personnes vivant dans des foyers Sonacotra ont plus de 60 ans, 19 % plus de 65 ans². La Sonacotra estime qu'en 2006, plus de la moitié de la population qu'elle héberge sera âgée de plus de 55 ans. Les conditions de logement sont souvent obsolètes voire vétustes.

Un **plan quinquennal** a certes été lancé en 1997 pour réhabiliter et adapter ces foyers aux nouvelles caractéristiques des personnes qui y résident, et notamment leur vieillissement. Dans le cadre d'une convention

(1) Cf. le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales « Rapport sur les immigrés vieillissants », novembre 2002.

(2) Source : Sonacotra. La Sonacotra, société d'économie mixte créée en 1957, offre aujourd'hui 73 000 places dans plus de 400 foyers et résidences.

conclue entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement ¹, il a été décidé de porter « un effort prioritaire à l'égard de l'ensemble des foyers d'ortoirs et des foyers non encore conventionnés à l'APL ², dont certains nécessitent un traitement d'urgence au regard du bâti, de la sécurité physique et des conditions générales d'occupation » ³. L'objectif du plan est d'offrir aux résidents des « conditions dignes, d'éviter, pour l'avenir, le renouvellement des phénomènes de suroccupation, de lutter contre les formes d'isolement et de repli sur les modes de vie collective ». Au total, ce sont trois cent vingt-six établissements qui ont été inscrits au plan quinquennal, entre 1997 et 2001.

L'AFTAM a inscrit au plan quarante-deux foyers. Treize opérations sont aujourd'hui terminées, cinq en cours de travaux et dix-sept en cours de montage ⁴. L'AFTAM expérimente par exemple, en région parisienne, la démolition-reconstruction d'un foyer en résidence sociale adaptée au vieillissement, associée à la création d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de petite taille ⁵.

La Sonacotra s'est pour sa part engagée ⁶ à supprimer toutes les chambres d'une superficie de 7,5 m² et a identifié un « noyau dur » de foyers dégradés devant faire l'objet d'opérations de travaux prioritaires ⁷. Afin d'apporter aux foyers des adaptations plus spécifiques au vieillissement de sa clientèle, la Sonacotra a prévu, dans son contrat d'objectifs, de réaliser des travaux nécessaires à l'accueil de personnes à mobilité réduite (installation d'ascenseurs, de rampes, d'équipements spécifiques en rez-de-chaussée, adaptation des locaux sanitaires). Ces travaux sont financés par les fonds propres de la Sonacotra à hauteur de trois millions d'euros par an.

Si des efforts notables sont menés depuis plusieurs années pour améliorer le confort des foyers, la réglementation applicable en matière d'aide au logement ne favorise pas le développement de modes de fonctionnement innovants en foyer, qui permettrait de prendre davantage en compte la vie de ces immigrés faite d'allers-retours. En effet, selon la

(1) Convention du 14 mai 1997 entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement, « pour l'emploi de la participation des employeurs en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières », prolongée jusqu'au 31 décembre 2006 par un avenant signé le 11 octobre 2001.

(2) Aide personnalisée au logement.

(3) Article premier de la convention, article qui s'intitule « Plan quinquennal pour les foyers de travailleurs migrants ».

(4) Informations fournies par l'AFTAM lors de l'audition de son directeur général par le HCL.

(5) Foyer pour travailleurs migrants de Colombes. Dans dix ans, 90 % des résidents de ce foyer devraient avoir plus de 60 ans. Actuellement, la part des plus de 65 ans constitue presque le tiers de l'ensemble des résidents.

(6) Contrat d'objectifs 1999-2004 entre l'État et la Sonacotra, approuvé le 23 juillet 1999 et modifié par avenant en 2002, qui revoit le programme d'investissement et le prolonge jusqu'en 2006.

(7) Le contrat en liste quatre-vingt-sept.

réglementation sur l'aide personnalisée au logement (APL) ¹, toute inoccupation pendant plus de quatre mois consécutifs ou non, sur une période de douze mois déterminée à partir du premier départ, entraîne l'extinction du droit à compter du cinquième mois de non occupation, y compris dans les logements-foyers. En cas de réintégration des lieux, l'APL est à nouveau versée dans les conditions de droit commun. Cependant, comme le président de la Sonacotra a pu en faire part au HCI, la rupture dans le versement de l'APL pose des problèmes de trésorerie aux résidents âgés, en raison du décalage dans le temps entre la réouverture des droits et le versement effectif de la prestation. On oblige donc à une obligation de résidence prolongée et coûteuse les vieux travailleurs migrants qui, pour rejoindre leur famille, sont contraints à des allers et retours incessants. La question de la pertinence de cette obligation en termes budgétaires et humains nous paraît donc posée.

Le problème de logement ne se limite cependant pas à la réhabilitation des structures collectives : l'habitat diffus et le logement social concernent des dizaines de milliers de personnes. Locataires pour un certain nombre de « marchands de sommeil » peu scrupuleux, ce sont les premières victimes de l'insalubrité du logement et de son inadaptation à leur vieillissement. À cet égard, le Haut Conseil à l'intégration souhaite vivement que la mobilisation du gouvernement et de tous les acteurs institutionnels autour du plan quinquennal de cohésion sociale permette de faire face aux défis de la réhabilitation des logements occupés par les immigrés vieillissants. Les volets « programme de rénovation urbaine » et « mobilisation du parc privé – dispositif de lutte contre l'habitat indigne » sont porteurs d'espoir en la matière.

Des expériences innovantes

Pour améliorer la situation existante, nous proposons de réfléchir à des expérimentations, et à titre d'exemple à l'expérience menée à Grenoble par l'ODTI, association loi 1901 installée à Grenoble depuis 1970, qui gère un logement-foyer en centre-ville de 120 places, transformé récemment en résidence sociale. Elle est saisie il y a plusieurs années de la situation de 70 jeunes retraités immigrés qui résident dans un quartier proche du centre-ville, dans des chambres du secteur privé appartenant à un propriétaire qui a disparu. L'immeuble est démoli, un office public d'aménagement reconstruit un immeuble neuf dans le cadre d'une maîtrise

(1) L'aide personnalisée au logement, ou APL : toute personne résidant en France métropolitaine (la régularité du séjour est exigée pour les étrangers) peut bénéficier de l'APL, à condition d'occuper son logement au titre de résidence principale. Si la personne est locataire, il faut une convention signée entre l'État et le propriétaire et un bail conforme à cette convention. Si la personne réside en foyer, il faut une convention entre l'État, le propriétaire et le gestionnaire. Le montant dépend des ressources, de la situation familiale, du lieu de résidence, du nombre d'enfants/personnes à charge et du montant du loyer (ou du remboursement d'emprunt pour un propriétaire). L'allocation est en général versée en tiers payant, au bailleur ou à l'organisme prêteur. Ce sont les caisses d'allocations familiales et celles de la Mutuelle sociale agricole qui gèrent l'APL.

d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), et l'association loue à cet office trois appartements de quatre pièces, afin de loger dans chacun trois immigrés qui seront sous-locataires. L'association les fait aménager pour les adapter aux caractéristiques des immigrés vieillissants : chambres conçues de manière autonome avec verrouillage des portes et des placards, suppression du gaz, accastillage spécifique de la salle de bain... Une prestation d'entretien des appartements, de deux à trois heures par semaine, est obligatoire et comprise dans la sous-location.

Une convention « foyer-soleil » lie le bailleur propriétaire, la caisse d'allocations familiales et l'association. Elle permet aux sous-locataires de l'association de bénéficier de l'allocation personnalisée logement « foyer », plus intéressante que l'APL classique. Actuellement, l'association est en train de créer quatre autres « foyers-soleils ».

Ces « foyers-soleils » pourraient être un exemple susceptible d'inspirer de nouvelles expériences.

Après le logement, une autre difficulté que rencontrent les vieux travailleurs migrants a trait à l'accès aux soins et aux services à destination des personnes âgées.

L'accès aux soins et aux services à destination des personnes âgées

Les travailleurs immigrés âgés qui résident en France bénéficient d'une bonne couverture sociale. Dans la mesure où leur état de santé est souvent précaire, cette couverture sociale motive parfois leur maintien en France au moment de la retraite, comme pour l'un des retraités tunisiens interrogés par la CNAV qui affirme : « Si je n'étais pas malade, je retournerais en Tunisie, où sont ma femme et mes trois enfants »¹. Ils connaissent en effet des pathologies particulières et une dépendance plus précoce.

Des pathologies particulières

Les travailleurs immigrés âgés sont en effet affectés de pathologies particulières liées à leurs conditions de travail et rencontrent des difficultés culturelles d'accès aux soins. Ils souffrent souvent d'un vieillissement physiologique précoce lié aux conditions de travail qu'ils ont subies pendant leur période d'activité salariée : emplois peu ou non qualifiés, postes de travail très exposés aux conditions climatiques et aux risques professionnels². La part des étrangers victimes des accidents de

(1) Propos cités dans « Forum retraite », CNAV, n° 61, septembre 2004.

(2) Asbestose, pneumoconiose, asthme, agents carcinogènes... Pathologies et risques mentionnés dans le cadre de la journée thématique « Vieillir ici quand on est d'ailleurs », organisée par le Groupe de réflexion sur la prise en charge des migrants à l'hôpital Avicenne (Assistance de Paris-Hôpitaux de Paris). Ce Groupe de réflexion a été créé en 2002, à l'occasion de la désignation de l'hôpital Avicenne comme hôpital-pilote pour représenter la France dans un programme européen d'amélioration de la prise en charge des migrants (« Migrant Friendly Hospital »).

travail est de 13,1 % en 1991 alors que leur part dans la population active salariée n'est que de 6,8 %. Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics où près d'un salarié sur cinq est étranger, 30,2 % des salariés victimes d'accidents entraînant une incapacité permanente sont étrangers.

Les études portant sur l'état de santé des immigrés soulignent la plus forte prévalence des pathologies liées aux mauvaises conditions de logement, aux carences alimentaires, aux affections respiratoires et les problèmes de santé bucco-dentaire. Une enquête de l'IRDES (ex-CREDES)¹ auprès des centres de soins gratuits indique que les étrangers fréquentant ces centres ont davantage de troubles digestifs (11,8 % contre 6,9 %).

Par ailleurs, certaines maladies métaboliques, le diabète par exemple, sont beaucoup plus fréquentes dans la population immigrée que dans la population générale, phénomène qui contribue à expliquer pourquoi l'on rencontre chez les migrants de 55-60 ans des pathologies habituellement observées en France chez des personnes de 70-75 ans.

En dépit de cet état de santé, la consommation de soins des populations immigrées est relativement plus faible et celles-ci font davantage appel aux services d'urgence ou au médecin généraliste. La personne âgée maghrébine consulte environ trois fois moins que la personne âgée d'origine française.

Contrairement aux idées reçues, selon lesquelles les immigrés âgés grèveraient le budget de la sécurité sociale, ceux-ci ont un accès très limité aux soins en France.

Concernant les immigrés retournés au pays, ceux-ci peuvent normalement bénéficier de la « carte de séjour retraité ». La loi du 11 mai 1998 a institué une carte de retraité pour les personnes de nationalité étrangère ne résidant plus en France. Lorsque la personne titulaire de la « carte retraité » justifie d'une durée d'assurance au titre de la retraite d'au moins quinze ans, elle peut avoir droit aux prestations maladie (en nature) dont elle bénéficiait au moment de son départ de France lors d'un séjour temporaire (moins d'un an) sur le territoire français, si « son état de santé vient à nécessiter des soins immédiats ». Mais cette carte ne permet pas à un immigré retraité, qui est retourné vivre dans son pays d'origine, de venir se faire soigner en France pour des maladies chroniques, ou de venir pour des soins programmés (opération chirurgicale prévue...). On peut ainsi souligner le paradoxe du surcoût d'hébergement qu'occasionne pour la France l'impossibilité dans laquelle se trouvent certains travailleurs migrants âgés malades, bénéficiaires de soins, de retourner au pays.

Une dépendance plus précoce

Cette usure physique précoce entraîne enfin un état de dépendance à des âges relativement jeunes. Selon une enquête menée par

(1) Étude CREDES, *Accès aux soins et état de santé des populations immigrées en France*, juin 1993.

l'INSEE entre 1998 et 2001 ¹, l'âge moyen des personnes dépendantes est inférieur de 2,5 ans pour les personnes nées à l'étranger par rapport à celles nées en France : il est de 79,5 ans pour les personnes de 60 ans et plus nées à l'étranger, contre 82 ans pour celles nées en France. Les personnes nées au Maghreb sont dépendantes nettement plus jeunes que les autres, avec un âge moyen des dépendants de 75,3 ans. Ainsi, alors que pour les personnes nées en France, la proportion de personnes dépendantes chez les 60-69 ans est de 1,3 %, elle atteint 2,8 % chez celles nées à l'étranger, et même 4,5 % pour celles nées au Maghreb.

L'accès des vieux travailleurs immigrés aux services gériatriques et gérontologiques de droit commun s'avère insuffisant pour des raisons de coût mais aussi de culture, des difficultés pour les professionnels d'intervenir dans des foyers semi-collectifs. L'intégration de la problématique des vieux travailleurs migrants dans les politiques en faveur des personnes âgées reste en effet à améliorer. Beaucoup a été entrepris ces dernières années en direction des personnes qui perdent leur autonomie du fait de l'avancée en âge, et les immigrés âgés ne doivent pas rester à l'écart de ces services et politiques « de droit commun ».

Ainsi, au vu des informations recueillies par le Haut Conseil à l'intégration, les schémas gérontologiques et les centres locaux d'information et de coordination pour les personnes âgées (CLIC) ne ciblent pas encore suffisamment la population des immigrés vieillissants, avec ses spécificités qu'il convient de connaître et de prendre en compte.

« Les départements assurent la coordination de l'action gérontologique dans le cadre d'un schéma [...]. Le schéma définit les territoires de coordination de l'action gérontologique de proximité et établit des modalités d'information du public et de coordination des prestataires en s'appuyant notamment sur des centres locaux d'information et de coordination » ². La nouvelle loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confère à partir du 1^{er} janvier 2005 au seul président du conseil général la responsabilité de l'adoption du schéma gérontologique, alors que jusque-là, le schéma était arrêté conjointement par le président du conseil général et le préfet de département.

(1) L'enquête « Handicaps-incapacités-dépendance », dite « enquête HID », porte sur les conséquences des problèmes de santé dans la vie quotidienne des personnes. En ce qui concerne les personnes âgées, ce sont au total 15 608 personnes de 60 ans et plus, représentatives de cette tranche d'âge, qui ont été interrogées. L'enquête HID permet de distinguer les personnes selon leur pays de naissance, avec les catégories suivantes : France, CEE, Europe de l'Ouest, Europe centrale et de l'Est, Maghreb, Afrique (hors Maghreb), Proche-Orient et Moyen-Orient, Amérique et Caraïbes, Asie, Océanie. En revanche, on ne dispose pas d'information sur la nationalité des personnes.

(2) Article L. 232-13 du Code de l'action sociale et de la famille en vigueur en novembre 2004.

Le CLIC est pour sa part « un guichet d'accueil de proximité, d'information, de conseil et d'orientation destiné aux personnes âgées et à leur entourage »¹.

Le HCI a pris connaissance avec intérêt d'expériences telles que celle du CLIC Porte des Alpes (Bourgoin Jallieu) : le centre local d'information et de coordination gérontologique « Porte des Alpes » est géré par le centre communal d'action sociale de Bourgoin Jallieu. Il s'étend sur 55 communes, soit une population de 124 000 habitants, 17 803 personnes de 60 ans et plus, dont 2 780 personnes de 75 ans et plus. Le CLIC Porte des Alpes constitue l'interface entre les associations et les services spécifiques en charge des vieux travailleurs migrants, et les politiques gérontologiques : il sert d'outil d'information gérontologique à ces associations et services, afin de leur permettre de continuer leurs actions spécifiques auprès d'un public qu'ils connaissent bien, mais qui en vieillissant, a besoin de prises en charge nouvelles.

Les personnes âgées peuvent bénéficier, en fonction de leur degré de dépendance, d'aides leur permettant de faire face aux difficultés qu'elles rencontrent dans leur vie quotidienne. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), instituée par la loi du 20 juillet 2001², est ainsi destinée aux personnes âgées de 60 ans au moins, qui rencontrent des difficultés pour accomplir des gestes de la vie courante, à domicile ou dans un établissement d'hébergement. Elle peut être mobilisée pour financer toute une palette de services tels que l'aide ménagère, ou l'adaptation du logement et de l'environnement matériel. C'est à l'usager de choisir d'utiliser la totalité ou une partie seulement du « plan d'aide » proposé. Il acquitte alors une participation sur la partie du plan d'aide choisie, en fonction de ses ressources.

L'APA est destinée aux personnes moyennement ou fortement dépendantes. Dans le cas des personnes peu ou non dépendantes, ce sont les caisses d'assurance vieillesse, de base³ et complémentaires, qui peuvent prendre en charge une partie des frais occasionnés par une aide à domicile.

(1) « Il rassemble toutes les informations susceptibles d'aider les personnes âgées dans leur vie quotidienne. Il évalue les besoins des personnes, élabore avec elles un plan d'aide individualisé, coordonne la mise en œuvre du plan d'aide par une mise en réseau des professionnels de santé, d'accompagnement à domicile, de l'habitat et les acteurs locaux. Il initie et développe dans le cadre de son réseau les actions de prévention du vieillissement, de soutien aux aidants naturels, de formation, qui contribuent à la qualité de la vie à domicile des personnes âgées ». Source : Direction générale de l'action sociale, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

(2) Article L. 232-1 du Code de l'action sociale et de la famille : « Toute personne âgée résidant en France qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental a droit à une allocation personnalisée d'autonomie permettant une prise en charge adaptée à ses besoins. Cette allocation, définie dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national, est destinée aux personnes qui, nonobstant les soins qu'elles sont susceptibles de recevoir, ont besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière » : article L. 232-1 du Code de l'action sociale et de la famille. Selon les estimations du gouvernement, près de 800 000 personnes pourraient, à terme, répondre aux conditions d'attribution de l'APA.

(3) La Caisse nationale d'assurance vieillesse notamment, dans le cadre de son « action sociale ».

Or nous avons pu constater lors des auditions et des déplacements ¹, que les immigrés âgés, notamment en foyer, n'ont pas suffisamment accès aux services d'aide à domicile. Ils peuvent parfois essayer des refus de la part du personnel des organismes d'aides et de soins à domicile (infirmiers, aides-soignants, auxiliaires de vie sociale), qui, quasi exclusivement féminin, hésite à venir travailler dans des foyers de travailleurs migrants. D'autant plus que les organismes d'aide à domicile, confrontés à une pénurie de main-d'œuvre et à de grandes difficultés de recrutement, n'ont jusqu'à présent que peu été incités à aller au-devant d'une population qui ne formule pas de demande d'aide.

Or selon de nombreux interlocuteurs auditionnés, les immigrés âgés connaissent peu l'existence de tels services d'aide à domicile et peuvent être réticents à accepter l'intervention de professionnels dans leur vie quotidienne. Au sein de la population immigrée isolée de 50 ans et plus, enquêtée en Languedoc-Roussillon, un tiers ignore l'existence de tels services. Parmi les personnes qui déclarent dans cette enquête connaître leur existence, 30 % y font ou y ont fait appel, dont 3 % seulement utilisent des services de portage de repas. L'utilisation est davantage le fait des femmes et des plus âgés (la moyenne d'âge des utilisateurs est de 74 ans).

Alors que certains services municipaux semblent ne pas encore avoir pris conscience de leurs obligations en la matière, le Haut Conseil considère comme particulièrement intéressantes les initiatives prises localement par certaines collectivités locales et/ou associations, qui tentent d'intervenir en amont pour être plus présentes auprès d'immigrés qui très souvent ne connaissent pas l'existence de tels services. C'est ainsi que certaines envisagent de créer un réseau médical de dépistage des risques de dépendance, intégrant les médecins généralistes, premiers interlocuteurs santé des immigrés âgés. En Alsace, par exemple, une démarche de ce genre a été lancée en 2003 sous l'égide de l'Observatoire régional de l'intégration et de la ville (ORIV) de Strasbourg.

De même, il a pris connaissance avec intérêt de l'expérience mis en place en la matière par la ville de Marseille, la création d'un pôle d'information permettant aux immigrés âgés de bénéficier de l'ensemble des droits et services développés dans le cadre des politiques en direction des « seniors » vivant dans notre pays : un pôle info ressources « accès aux services publics pour les immigrés âgés du centre-ville de Marseille » a été créé par le centre communal d'action sociale, en lien avec de nombreux intervenants et organismes (Institut de gérontologie sociale, CRAM, centre social, ADRIM, Maison des droits...). De même, le centre communal d'action sociale de Clermont-Ferrand a créé une permanence d'accueil pour les personnes immigrées âgées. Cette permanence permet notamment l'intervention d'une interprète et d'une assistante sociale ².

(1) Voir annexes 2 et 3.

(2) La permanence a ainsi traité, en 2003, 590 dossiers et effectué 1 022 entretiens dont plus de la moitié concernait des questions d'ordre administratif (constitution des dossiers de pension vieillesse et de retraite complémentaire notamment).

Si les immigrés connaissent un certain nombre de difficultés en matière d'accès à la retraite, de logement et d'accès aux services gérontologiques, ces difficultés sont encore plus aiguës pour les femmes. Le HCI, depuis l'avis qu'il a rendu en 2003 sur les droits civils des femmes issues de l'immigration, a souhaité porter une attention toute particulière à la situation des femmes immigrées âgées, même si l'on connaît trop peu de chose sur ces femmes immigrées en France qui avancent petit à petit en âge.

Un tableau aggravé pour les femmes immigrées

Les femmes présentent des caractéristiques en matière d'emploi et d'activité qui aggravent leur situation économique à l'heure de la retraite. Tout d'abord, les informations recueillies par le HCI¹ tendent à montrer que la population féminine immigrée travaille moins que leurs homologues masculins et que les femmes en population générale : au niveau national, le taux d'activité² des femmes immigrées n'est que de 45,7 %, et ce phénomène se constate à tous les âges de l'activité. Et lorsqu'elles occupent un emploi, celui-ci est fréquemment plus précaire que pour l'ensemble des femmes : en Languedoc-Roussillon, deux fois sur dix, elles sont employées comme personnel de services directs aux particuliers, secteur d'activité qui propose très majoritairement, pour des raisons quasi structurelles, des emplois à temps partiel voire très partiel³. Une fois sur deux, elles occupent un emploi précaire ou à temps partiel. Cette population a souvent davantage de difficultés à trouver un emploi que l'ensemble des femmes, et que les hommes immigrés. Ce faible taux d'activité ne pourra qu'avoir des conséquences particulièrement néfastes pour ces femmes lorsqu'elles seront à la retraite : ayant encore moins cotisé que leurs homologues masculins, elles se trouveront très vraisemblablement, massivement, dépendantes de la solidarité nationale, par le biais du minimum vieillesse.

En outre, ce sont les femmes qui sont très largement les bénéficiaires de pensions de réversion. Or les montants sont proportionnels aux droits du conjoint décédé et les pensions correspondent à un peu plus de la moitié de la retraite perçue ou qu'aurait perçue la personne décédée. Les veuves immigrées font déjà très vraisemblablement partie des personnes économiquement les plus précarisées. Ce phénomène est aujourd'hui très préoccupant.

(1) Cf. notamment l'*Atlas des populations immigrées* en Languedoc-Roussillon, INSEE-Fasild, octobre 2004, et sa partie particulièrement intéressante « Femmes immigrées », p. 34 *sq.*

(2) On rappellera que la population active comprend les personnes qui occupent un emploi, mais aussi celles qui sont à la recherche d'un emploi. Les chômeurs font donc partie de la population dite « en activité ».

(3) Voir par exemple le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales : « La gestion des âges dans le secteur sanitaire et sociale : l'exemple de la filière soignante et de l'aide à domicile », novembre 2004.

La pension de réversion

La pension de réversion est une prestation en espèces versée, après le décès de l'assuré en activité ou en retraite, à son conjoint survivant ou à son ou ses ex-conjoints divorcés non remariés. Son montant est fonction du droit de l'assuré décédé.

Dans le régime général de base, la pension est attribuée au taux de 54 % du droit de l'assuré décédé. Ce montant est réduit si les ressources personnelles annuelles du bénéficiaire de la pension de réversion dépassent un certain montant (14 955,20 euros 2004) au moment de la demande de pension ou à la date du décès. Jusqu'en 2009, une condition d'âge doit être remplie pour bénéficier de la pension (au moins 55 ans jusqu'en juillet 2005, âge abaissé progressivement d'année en année).

Dans les régimes complémentaires de salariés, le droit à pension de réversion est de 60 %. Il est parfois subordonné à une condition d'âge, mais est attribué quelles que soient les ressources du bénéficiaire.

L'exemple de la situation des femmes dans le Languedoc-Roussillon

En Languedoc-Roussillon, l'INSEE et le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild) ont consacré une partie de leurs récentes études¹ à cette population. De manière symptomatique, les femmes immigrées sont, aujourd'hui, plus nombreuses que les hommes dans cette région : on y dénombre 103 801 femmes en 1999 pour 101 289 hommes, même si ce phénomène est en partie dû aux populations issues d'immigration ancienne (les femmes immigrées d'origine espagnole représentant le tiers de la population féminine immigrée). À partir de 1982 en effet, la population immigrée augmente de manière plus marquée pour les femmes que pour les hommes, phénomène qui s'accroît encore entre 1990 et 1999, avec une augmentation de la population féminine immigrée de +7 %, contre une stagnation du nombre d'hommes immigrés (+0,2 %). C'est la population féminine marocaine qui affiche la plus forte croissance en trente ans (multiplication par 14,5). Elle constitue aujourd'hui 20 % de la population féminine immigrée.

Les femmes immigrées sont plus âgées, en moyenne, que les femmes de la région (50 ans contre 42 ans), ce qui s'explique par le vieillissement plus prononcé de la population immigrée, mais aussi parce que, par définition, les enfants d'immigrés, nés en France, ne font pas partie de la population « immigrée ». Les immigrées originaires du Maghreb sont encore relativement jeunes, 36 ans pour les femmes nées au Maroc, 46 ans pour celles nées en Algérie.

(1) *Atlas des populations immigrées*, Languedoc-Roussillon, octobre 2004.

En 1999, la moitié des femmes immigrées ont plus de 50 ans, une immigrée sur six a plus de 75 ans, comme le montre le tableau ci-dessous :

Répartition par âge de la population féminine du Languedoc-Roussillon en 1999

	Femmes immigrées		Dont			
			Restées étrangères		Devenues françaises	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Moins de 20 ans	7 454	7,2 %	5 696	10,7 %	1 758	3,5 %
20 à 29 ans	11 131	10,7 %	8 532	16,0 %	2 599	5,1 %
30 à 39 ans	15 549	15,0 %	9 665	18,3 %	5 884	11,6 %
40 à 49 ans	18 356	17,7 %	9 146	17,2 %	9 210	18,2 %
50 à 59 ans	13 559	13,1 %	6 393	12,0 %	7 166	14,2 %
60 à 74 ans	21 696	20,8 %	8 249	15,5 %	13 447	26,6 %
75 ans et plus	16 056	15,5 %	5 480	10,3 %	10 576	20,8 %
Total	103 801	100 %	53 161	100 %	50 640	100 %

Source : INSEE, Recensement de la population de 1999. Citée dans l'Atlas des populations immigrées, Languedoc-Roussillon.

Ces quelques données ne peuvent masquer le manque d'informations dont les pouvoirs publics disposent sur la condition des femmes immigrées vieillissantes, qui risque de devenir un véritable scandale dans les années à venir.

Toutes ces difficultés économiques et sociales rencontrées par les hommes et les femmes immigrés âgés ne sont qu'une face d'un tableau général dont on ne peut ignorer la dimension culturelle et symbolique.

Un mode de vie spécifique, une culture à prendre en compte

Le « mythe du retour »

Le Haut Conseil insiste sur l'ambivalence de la situation des vieux travailleurs immigrés, partagés entre deux cultures et dont le mode de vie est fait d'allers-retours : « Le retour, lorsqu'il se fait, est rarement définitif. La crainte de ne pouvoir revenir est un obstacle fort. Car la mémoire est ici en France. C'est là que l'on a ses habitudes, là que l'on peut se faire soigner. Mais lorsqu'on est ici, on voudrait être là-bas, au bled »¹.

L'étude² de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) réalisée sur les immigrés³ de 45 à 70 ans

(1) Propos tenus par le président de la Sonacotra, M. Michel Péliissier, à Rabat dans le cadre du séminaire du HCI en septembre 2004.

(2) Enquête « Le passage à la retraite des immigrés ».

(3) Personnes nées hors de France et d'origine étrangère, quelle que soit leur nationalité au moment de l'enquête.

montre que seuls 7 % pensent retourner dans leur pays d'origine, cette proportion étant sensiblement plus élevée pour les personnes originaires du Portugal (10 %) et de l'Afrique subsaharienne (17 %) que pour celles venues d'Algérie, d'Europe de l'Est ou d'Italie.

Cette étude souligne aussi leur fort sentiment d'appartenance à la France : alors que seulement un tiers ont la nationalité française, 85 % déclarent (en première ou deuxième position) se sentir Français. Les « transmigrants », qui effectuent des allers-retours, se disent cependant plus souvent de leur pays d'origine ou européens. Ce sentiment de double appartenance existe dans tout parcours d'émigration. Il ne doit pas être dévalorisé, mais au contraire être compris comme un véritable enrichissement. Sans cette double culture, il n'y aurait pas ce rapprochement des deux côtés de la Méditerranée : c'est en grande partie grâce aux transmigrants que le pont reste établi entre les deux rives. Par ailleurs, comme le souligne le récent rapport de la Cour des comptes ¹, ces migrants participent au codéveloppement de leur pays. Les multiples allers-retours sont ainsi, à maints égards, prodiges d'enrichissement.

Le Haut Conseil à l'intégration ne peut que se féliciter de la tenue, depuis quelques mois, de manifestations et de colloques, ouverts au public au-delà des seuls experts, qui ont trait à la question des immigrés vieillissants : exposition de photographies au café social (association Ayyem Zamen) ², colloque régional en Languedoc-Roussillon ³, manifestations autour de Boulogne-Billancourt et de Renault ⁴... Le Haut Conseil se réjouit par ailleurs tout particulièrement que le projet d'une Cité nationale de l'histoire de l'immigration ait pu être lancé tout récemment ⁵, fruit de travaux, d'études et de débats depuis plus d'une dizaine d'années. Lieu destiné à œuvrer pour la reconnaissance de l'histoire de l'immigration dans la construction de la nation française, il contribuera à « faire évoluer les regards et les mentalités au sujet des phénomènes migratoires, aussi bien du point de vue des arrivants et de leur proche descendance que de la société d'accueil » ⁶.

(1) Rapport au Président de la République, « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration », novembre 2004.

(2) Exposition « Immigration : le temps du travail », photographies de Philippe Vermès.

(3) « Les immigré-e-s vieillissent aussi, un enjeu pour les politiques publiques », colloque organisé le 4 novembre 2004 par le Césam Migrations santé et l'Observatoire régional de la santé Languedoc-Roussillon, avec le soutien du Fasild Languedoc-Roussillon.

(4) Séminaire sur la mémoire de l'île Seguin à Boulogne-Billancourt en octobre, exposition « Ile Seguin – mémoires en chaîne » à Sèvres.

(5) Le projet a été lancé par le Premier ministre le 8 juillet 2004, au Palais de la porte Dorée, lieu qui accueillera la Cité lorsqu'elle sera créée dès début 2005. Cette cité nationale sera non seulement un musée, mais aussi un lieu de rencontres et de colloques, d'expositions, de musiques, d'arts vivants. Il servira de centre de ressources pour les professeurs et les élèves, les chercheurs et le grand public.

(6) Extrait de la lettre du Premier ministre à Jacques Toubon, datée du 10 mars 2003, le chargeant d'une mission de préfiguration du Centre de ressources et de mémoire de l'immigration (devenu depuis Cité nationale de l'histoire de l'immigration).

Malgré cette note éminemment positive, force est de souligner les manquements, les aspects plus négatifs de cette situation, qui concernent notamment le choix du lieu d'inhumation.

Le choix du lieu d'inhumation

Selon l'enquête de la CNAV, plus de 40 % des personnes interrogées disent vouloir être inhumées en France. Près de 35 % préféreraient l'être dans leur pays et près de 25 % hésitent encore quant à leur lieu d'inhumation. La CNAV souligne que « ce sont en majorité les immigrés originaires du Maghreb et de la Turquie qui souhaitent être enterrés "au pays". [...] Si l'on considère cette question sous l'angle de la religion, on s'aperçoit que ce sont très majoritairement les musulmans qui souhaitent une inhumation dans leur pays d'origine »¹.

Le Haut Conseil a déjà pu, dans un précédent rapport (« L'Islam et la République », novembre 2000), analyser les difficultés que rencontrent les musulmans pour se faire enterrer dans un cimetière en France, conformément aux préceptes de leur religion. Des observateurs nous ont par ailleurs fait valoir certaines pratiques condamnables de la part d'entreprises de pompes funèbres, vis-à-vis de familles musulmanes.

Nous déplorons hautement qu'il soit parfois toujours « impossible d'enterrer les morts conformément aux diverses traditions religieuses et dans le respect des lois de la République »², et que le nombre de carrés musulmans en France soit toujours insuffisant pour répondre aux demandes des immigrés de confession musulmane, malgré l'existence de deux circulaires du ministre de l'Intérieur encourageant la création de tels carrés³.

Or la question de l'inhumation est d'autant plus importante que le coût très élevé du rapatriement du corps conduit certaines familles à y renoncer, même lorsque le défunt avait fait part de son souhait d'être enterré dans son pays d'origine. La banque marocaine prévoit une assurance décès qui permet le rapatriement du corps mais aucun système analogue n'existe, par exemple, pour les Algériens. De plus, le manque d'aide dont bénéficient les familles pour le transfert des corps les conduit à cotiser à des « mutuelles » pour le « risque inhumation pays », qui se révèlent être parfois des officines de mouvements radicaux.

Il paraît tout à fait essentiel que la société française montre, de son côté, sa volonté d'intégrer des populations aux cultures et religions différentes, en facilitant leur inhumation dans les cimetières français.

(1) « Forum retraite », n° 61, septembre 2004.

(2) Rapport *Laïcité et République* remis au Président de la République par la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, présidée par Bernard Stasi, le 11 décembre 2003.

(3) Circulaires du 28 novembre 1975 et du 14 février 1991.

Propositions et recommandations du Haut Conseil à l'intégration

C'est à partir de ce tableau général que nous souhaitons formuler un certain nombre de propositions. La première d'entre elle concerne le manque flagrant de connaissances sur certaines populations immigrées.

Nos propositions ont trait à la retraite, au logement, à l'accès aux services sanitaires et gérontologiques, ainsi qu'au devoir de mémoire de la société. Les propositions du Haut Conseil sont inspirées par le principe selon lequel, d'une manière générale, les travailleurs immigrés âgés doivent pouvoir intégralement bénéficier des politiques de droit commun. Mais dans certains cas, une démarche particulière est nécessaire pour faciliter leur accès à des prestations ou politiques sociales. Les deux institutions les plus spécifiquement concernées sont les services municipaux et la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

En matière de retraite

Tout d'abord, le Haut Conseil estime nécessaire que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) développe des services spécialisés d'information et d'aide au sein de son réseau régional, services auxquels cette population pourrait faire appel en cas de difficultés non résolues dans le cadre de l'accueil de droit commun.

Les textes réglementaires prévus par la loi doivent être rédigés afin que les caisses régionales harmonisent leurs pratiques, notamment pour l'obligation de résidence et sa durée.

La durée de résidence devrait être fixée à six mois par an et l'obligation de résidence ne doit pas être comprise comme une obligation de résidence continue, afin de tenir compte des pratiques de vie faites de va-et-vient entre le pays d'origine et la France. Les décrets d'application de l'ordonnance simplifiant le minimum vieillesse n'ayant pas encore été pris, il existe là une réelle opportunité réglementaire que le Haut Conseil à l'intégration voudrait voir utilisée.

En matière de logement

Le HCI souhaite que le gouvernement étudie, en concertation avec les associations et bailleurs, les possibilités d'assouplissement des critères d'octroi de l'aide personnalisée au logement.

À titre expérimental, des conventions peuvent être passées avec les associations, bailleurs et partenaires (caisse d'allocations familiales...) concernés pour développer de solutions innovantes, alternatives en matière de logement. Ce n'est qu'à cette condition que pourront se multiplier les initiatives.

Les efforts financiers et la mobilisation doivent être maintenus pour poursuivre la réhabilitation des foyers, en privilégiant la création d'espaces communs et des chambres individuelles. Il faut envisager la transformation de certains foyers en maisons de retraite médicalisées pour faire face à la dépendance, ou l'adossement de foyers à des établissements pour personnes âgées.

Nous demandons aux présidents de la Sonacotra et de l'AFTAM de faire des propositions réalistes et novatrices aux autorités publiques en matière de logement des travailleurs migrants.

De plus, le Haut Conseil recommande aux élus locaux de prévoir dans les villes des lieux de rencontre, pour rompre l'isolement des vieux travailleurs immigrés et pour favoriser l'intégration des plus jeunes.

En matière de santé et de services à destination des personnes âgées

Les vieux travailleurs migrants subissent un vieillissement précoce, mais ont, paradoxalement, un moindre accès aux services de santé. Cependant, l'impossibilité qu'ils ont, une fois rentrés au pays, de se faire soigner en France pour des maladies chroniques, souvent dues à leurs conditions de travail pendant leur activité professionnelle, peut les conduire à rester vivre sur le sol français, et occasionne donc des frais importants d'hébergement. Considérant qu'il leur est d'ores et déjà demandé d'avoir cotisé plus de quinze ans en France, une majorité du Haut Conseil estime que les titulaires de la carte « retraité » pourraient garder les droits dont ils bénéficieraient en France, et que leur couverture maladie ne soit pas limitée aux « soins immédiats ». Certains membres du HCI estiment souhaitable d'aller plus loin et proposent que la carte retraité donne également la possibilité d'un remboursement des soins au pays par la sécurité sociale française, notamment lorsqu'il s'agit de maladies professionnelles.

Les immigrés âgés doivent avoir accès aux services d'aide à domicile, comme tous leurs concitoyens. Les conseils généraux, les maires et avec eux les centres communaux d'action sociale, ainsi que les caisses d'allocations familiales doivent se mobiliser pour permettre aux immigrés âgés, notamment ceux qui vivent seuls, hors foyers, d'avoir accès à une aide à domicile.

En matière de participation à la vie locale

Le Haut Conseil estime que les maires devraient mieux associer les résidents des foyers de travailleurs migrants aux activités de la cité, aux événements et aux manifestations associatives. Pour nombre de leurs administrés, les élus locaux organisent des activités diverses (galettes des rois, fête de Noël, anniversaires, sorties culturelles...) dans les résidences de personnes âgées. D'une manière générale, il nous apparaît que les

élus municipaux et les maires ont un rôle fondamental à jouer dans l'amélioration de la situation des travailleurs migrants âgés. Nous leur adressons un appel pressant afin qu'ils agissent pour reconnaître leur rôle dans la vie de leur cité. Rien ne pourra être fait sans un engagement et une participation locale de ces derniers.

Il propose de favoriser la création de structures de proximité à vocation culturelle, comme le café social Ayyem Zamen par exemple ¹. La proposition va donc dans le sens d'une prise en compte des travailleurs migrants âgés par les élus, sur le modèle de ce qu'ils font déjà pour les autres personnes âgées de leurs communes.

En matière d'amélioration de la connaissance

Nous avons été particulièrement frappés par le caractère partiel des connaissances dont les pouvoirs publics disposent sur les immigrés âgés qui vivent dans l'habitat diffus et non en foyer, ainsi que sur les femmes immigrées vieillissantes. Le nombre très important de personnes concernées et les difficultés sociales qu'elles rencontrent ou vont très vraisemblablement rencontrer dans les années à venir sont tels que le Haut Conseil considère qu'il serait souhaitable que des travaux d'études, au niveau national, soient menés pour évaluer leur situation effective et les risques de dégradation de leurs conditions de vie dans les prochaines années.

Nous souhaitons que les fédérations nationales d'aide à domicile développent leur connaissance concernant ce public : elles n'ont aujourd'hui pas les moyens, informatiques notamment, de savoir si et comment est prise en charge la population des immigrés âgés par leurs associations sur le terrain. Par ailleurs, des expérimentations pourraient être menées par une dizaine d'associations d'aides à domicile, pilotées par le niveau fédéral national. Ces quelques expérimentations nécessitant un encadrement spécifique et des formations adaptées pourraient, par exemple, faire l'objet d'un financement du Fasild. Enfin, une sensibilisation aux problèmes que rencontre cette population pourrait être intégrée dans la formation des aides à domicile qualifiées ².

Plus globalement, nous préconisons que, sur le terrain, les services administratifs des différentes collectivités et organismes se coordonnent et aillent au-devant des immigrés isolés. De même, les centres locaux d'information et de coordination de l'action gérontologique (CLIC) lui paraissent être les outils adaptés d'une meilleure prise en charge, au plan local, des immigrés âgés.

(1) Le café social Ayyem Zamen est un salon de thé, accueillant les migrants à la retraite, pour les sortir de leur isolement, les écouter, les informer sur leurs droits et leur proposer une palette d'activités culturelles et conviviales.

(2) Dans le cadre du diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale, DEAVS, ou de la formation des techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF).

Contribuer au devoir de mémoire de la société

La recherche historique qui participe au devoir de mémoire nationale devrait étudier la contribution des vieux travailleurs immigrés à l'histoire de la France. La Cité nationale de l'histoire de l'immigration pourrait ainsi attribuer des bourses aux chercheurs intéressés par ces sujets. De même qu'elle rend désormais hommage à la participation des soldats d'Outre-Mer à la Libération de la France, l'école devrait enseigner la contribution des travailleurs migrants à l'édification économique de notre pays. En outre, les grandes entreprises françaises qui ont bénéficié de l'apport de la main-d'œuvre immigrée devraient se concerter sur les moyens par lesquels elles pourraient faire valoir leur reconnaissance à cette population.

Nous souhaitons qu'au-delà, les décideurs, notamment les maires et les chefs d'entreprises concernés, puissent envisager d'apposer des plaques commémoratives ou autre « monument » dans les lieux où l'apport de la main-d'œuvre immigrée a été le plus important.

Faciliter l'exercice du culte et le choix d'être inhumé sur le sol français en créant des carrés musulmans : nous demandons à Monsieur le Ministre de l'Intérieur de rappeler avec force, aux maires, la nécessité de créer des carrés pour les différentes religions, notamment des carrés musulmans, au sein des cimetières.

Le vieillissement est un facteur d'extranéité de l'existence, pour tout humain, puisque le grand âge est ce moment. Mais cette vieillesse est vécue en facteur, en puissance, par ceux qui ont longtemps traversé cette condition d'être étrangers. C'est pourquoi, bien sûr, leur situation est le symbole de la manière dont nous traitons le vieillissement et la vieillesse en général. Le traitement des travailleurs étrangers âgés est le révélateur, la pierre de touche du vrai et du faux, de la façon dont nous traitons tout ce qui est étranger en nous, et notamment la vieillesse. Les travailleurs migrants âgés ne doivent plus demeurer les oubliés de l'intégration.

Annexe 1 : Résumé

Nous estimons que la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) doit développer les services spécialisés d'information et d'aide pour la population des travailleurs migrants âgés.

Les caisses régionales doivent harmoniser leur pratique pour l'obligation de résidence et de durée : obligation de résidence qui ne doit pas être comprise comme une obligation de résidence continue, et durée de résidence qui ne doit pas être fixée à plus de six mois par an. Ces dispositions devraient être reportées dans le décret d'application de l'ordonnance simplifiant le minimum vieillesse.

Des éléments devraient étudier les possibilités d'assouplissement des critères d'octroi devant personnaliser les logements. Les maires et élus des municipalités devraient mieux associer les résidents des foyers de travailleurs migrants à toutes les activités de la cité et aux événements et manifestations associatives.

Les élus et les maires doivent étendre aux travailleurs migrants âgés l'ensemble du système de prestation dont bénéficient leurs concitoyens. Ils doivent mieux associer les résidents des travailleurs migrants aux activités de la cité.

Une majorité du Haut Conseil estime que les titulaires de la « carte retraité » doivent atteindre les droits dont ils peuvent bénéficier en France. Certains membres du HCI proposent que la « carte retraité » donne également la possibilité d'un remboursement des soins au pays.

Les immigrants âgés doivent avoir accès au service à leur domicile comme tous leurs concitoyens. Il serait souhaitable que les travaux d'étude soient menés pour régulariser la situation et les risques potentiels de dégradation dans les prochaines années.

De son côté, la recherche historique devrait s'intéresser à la contribution des vieux travailleurs émigrés à l'histoire de France et, en particulier, à l'édification économique et sociale française dans les années cinquante et soixante.

Enfin, le ministre de l'Intérieur devrait rappeler avec force aux maires, la nécessité de créer des carrés musulmans au sein d'un cimetière.

D'une manière plus générale, rien ne pourra se faire sans la volonté et l'engagement des élus et des maires, auxquels nous adressons un appel pressant.

Annexe 2 : Les travailleurs migrants âgés : sources bibliographiques

Rapports officiels, études, colloques, notes, articles, expertise

Françoise BAS-THERON et Maurice MICHEL, *Rapport d'enquête sur les immigrés vieillissants*, rapport IGAS n° 2002 126, novembre 2002.

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) :

Le vieillissement des immigrés en France, juin 2001.

« Le système de retraite français », note du 1^{er} juillet 2004.

Claudine ATTIAS-DONFU et François-Charles WOLFF, « Le lieu d'enterrement des personnes nées hors de France », article, mai 2004.

« Forum retraite » n° 61, septembre 2004.

Comité interministériel à l'intégration, 10 avril 2003.

Commission Cadre de vie : « Charte de qualité pour une maison de retraite. Prise en charge psychologique ou psychiatrique des patients arabophones », 23 avril 2004.

Commissariat général au Plan, *Une prospective de l'intégration sociale pour un meilleur « vivre ensemble »*.

Conseil d'orientation des retraites, *Âge et travail : « un axe de réflexion essentiel pour l'avenir des retraites »*, La Documentation française.

Mission parlementaire (février 1996), « La situation et le devenir des foyers de travailleurs migrants ».

« Conditions de vie et état de santé des immigrés isolés de 50 ans et plus en Languedoc-Roussillon », étude menée par le Césam Migrations santé et l'Observatoire régional de santé du Languedoc-Roussillon et la direction du Fasild régionale Languedoc-Roussillon.

Enquête de l'IRDES (ex-CREDES), « L'accès aux soins et état de santé des populations immigrées en France », juin 1993.

Enquête « Le passage à la retraite des immigrés », étude menée par la Caisse nationale d'assurance des travailleurs salariés.

L'accueil des immigrants et à l'intégration des populations issues de l'immigration, Rapport de la Cour des comptes au Président de la République, novembre 2004.

Rapport *Laïcité et République* remis au Président de la République par la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, présidée par Bernard Stasi, le 11 décembre 2003.

Circulaire du 28 novembre 1975 et du 14 février 1991, ministère de l'Intérieur.

Anne-Marie GUILLEMARD, *L'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, CNRS-Armand Collin, Paris 2003.

Séminaire sur la mémoire de l'île Seguin à Boulogne-Billancourt en octobre. Exposition « Ile Seguin – mémoires en chaîne à Sèvres ». Manifestations autour de Boulogne Billancourt et de Renault.

« Les immigrés(es) vieillissent aussi, un enjeu pour les politiques publiques », colloque organisé le 4 novembre 2004 par le Césam Migrations santé et l'Observatoire régional de la santé Languedoc-Roussillon.

Sonacotra, *Être père à distance*, Sonacotra 2004.

ADATE :

« Personnes âgées minoritaires », revue *Écarts d'identité*, n° 103.

« Les figures de l'immigré », aperçu de la pensée d'Abdelmalek SYAD (1993-1998) par Sabah CHAIB, docteur en science politique, *Informations sociales*, n° 113.

Fadwa MIADI, « Enterrement à la française », article du 17 avril 2004.

Yassine CHAIB, « Des racines à mes enfants », article dans *Rupture*.

« Les Chibanis : vieillir et vivre en exil. Les figures de l'immigré », Sabah CHAIB, *Informations sociales*, janvier 2004.

Enquête « Handicapés-incapacités-dépendance », dite enquête HID, porte sur les conséquences des problèmes de santé dans la vie quotidienne des personnes. Cette enquête a été menée par l'INSEE entre 1998 et 2001.

Films

Les Chibanis (Les têtes blanches), documentaire de 50 minutes réalisé par Michèle BONDI : *Vivre en France ou au pays, mais à quel prix ? Que sait-on de l'histoire de ces immigrés ? Que deviennent les Chibanis à l'heure de la retraite ? Qui sont-ils dans le silence ?*

Ce film donne la parole aux Chibanis oubliés. Il retrace le parcours de quatre personnes âgées qui ont accepté de témoigner.

Expositions

« Immigration : le temps du travail », photographies de Philippe VERMES, Association Ayyem Zamen.

Paroles et portraits de vieux migrants dans les foyers Sonacotra de Montpellier.

L'organisation administrative de la politique d'intégration

Cet avis a été élaboré à partir des auditions et travaux d'un groupe de travail présidé par M^{me} Blandine Kriegel, présidente du HCI et composé de M^{me} Gaye Petek, qui en assurait l'animation, de M. Jean-Marie Bockel, de M^{me} Jeannette Bougrab, de M^{me} Jacqueline Costa-Lascoux, de M. Jacky Dahomay, de M. Khalid Hamdani, de M. Zaïr Kedadouche, de M. Olivier Mongin, de M^{me} Myriam Salah-Eddine, de M^{me} Aline Sylla-Walbaum, de M. Benoît Normand, secrétaire général et de M^{me} Amina Ennceiri, secrétaire générale adjointe du HCI. M. Thomas Audigé assurait la fonction de rapporteur.

Introduction

Le Premier ministre, dans sa lettre de saisine datée du 16 février 2004, invitait le Haut Conseil à l'intégration, « dans le contexte de la réforme de l'État, à (s')intéresser à l'organisation des divers outils administratifs chargés de la mise en œuvre de la politique publique d'intégration ». Le Premier ministre attendait notamment de la part du Haut Conseil, des « suggestions quant à l'éventuelle réorganisation (des outils administratifs de la politique d'intégration), dans un souci de cohérence, de simplification et donc d'efficacité ». Cette demande prenait place dans un contexte où l'organisation administrative de la politique d'intégration connaissait une phase d'évolution profonde. Elle était également concomitante avec le vaste travail d'enquête réalisé par la Cour des comptes, synthétisé dans un rapport consacré à « la politique d'immigration » rendu fin 2004, dans lequel étaient évoquées des hypothèses de réorganisation administratives.

Le Haut Conseil, instance de réflexion et d'aide à la décision politique se devait de se prononcer sur la capacité de l'actuelle organisation à assurer le respect des grands principes qui sous-tendent la notion d'intégration. Ayant développé depuis plusieurs années une connaissance intime des acteurs de ce domaine, il se devait également de « prendre le pouls » de la galaxie complexe que constituent les intervenants de l'intégration, qui depuis longtemps souffrent de l'imprécision de leurs missions et de leurs priorités, et qui aujourd'hui sont projetés dans une phase de questionnement par les réformes en cours et les hypothèses d'évolution qui nourrissent le débat.

Dans son rapport pour 2001, le Haut Conseil avait souhaité articuler une politique d'accueil et une politique de l'intégration qui permettent aux immigrés de trouver leur place dans le « vivre ensemble » de la nation française, et que soit mise en place une politique de lutte contre les discriminations, chacune avec des structures adaptées. Le Haut Conseil, dans son rapport de 2003, a repris ces éléments en les redéfinissant et en élargissant le concept d'intégration.

Le Haut Conseil se félicite que ses préconisations aient contribué aux réformes engagées depuis 2003 (voir *Rapport du HCI : bilan de la politique d'intégration 2002-2005*). C'est ainsi qu'ont été créés un service public d'accueil des nouveaux immigrés, doté d'une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), et d'un outil, le contrat d'accueil et d'intégration, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), chargée de faire évoluer les représentations collectives des migrants et de leurs descendants, ou encore, la Haute Autorité des luttes

contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), chargée de l'appui au montage de dossiers précontentieux et de la sensibilisation en matière de lutte contre les discriminations.

À présent, en cette période de profonde évolution, voire de refondation de la politique d'intégration, le Haut Conseil s'est efforcé de rendre intelligible la continuité entre les grands principes de la politique d'intégration, l'organisation générale de ses acteurs, et les difficultés concrètes de ces derniers à situer leur mission et leur place. Après avoir rencontré nombre d'acteurs administratifs et de la société civile, **le Haut Conseil estime que ces sujets nécessitent une réforme en profondeur qui implique une mobilisation de tous au plan national et local.**

C'est par conséquent habité d'un double souci que le Haut Conseil a mené sa réflexion. D'abord, mettre l'organisation administrative de la politique d'intégration à l'épreuve du cadre conceptuel de la démarche d'intégration que le Haut Conseil a eu l'occasion de préciser au fil de ses précédents rapports. Ensuite, de rendre cohérents, dans une meilleure lisibilité de leur rôle et de leurs finalités, les autres acteurs administratifs.

L'avis du Haut Conseil met en avant les fils conducteurs des développements qui suivent.

Premier fil conducteur : la mobilisation des acteurs du droit commun. Jusqu'à aujourd'hui, et sauf quelques louables exceptions, les politiques d'intégration restent l'apanage d'un petit nombre d'organismes spécialisés, parmi lesquels les administrations ci-dessus évoquées, mais également l'important tissu associatif mobilisé sur l'information, l'accompagnement et la défense des personnes issues de l'immigration.

Ainsi, pour ne prendre que l'exemple des politiques sociales de droit commun, si l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les caisses nationales de Sécurité sociale ont pu développer des initiatives intéressantes, celles-ci sont restées cantonnées à certains domaines précis (programme de formation à la prévention des discriminations à l'ANPE) ou limitées à des actions locales (adaptation des horaires et des modes d'accueil dans certaines caisses d'allocation familiales). Par exception, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a récemment développé au plan national une véritable politique d'ensemble visant à prendre en compte les publics de l'intégration (*cf.* annexe 1).

Le Haut Conseil note, cependant, avec satisfaction que la loi a donné un cadre à la politique d'intégration, associant dès à présent les acteurs du droit commun. Il s'agit de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui, dans son titre III, crée dans le Code de l'action sociale des familles, un chapitre VII, du titre I^{er}, du Livre premier, relatif aux « personnes immigrées ou issues de l'immigration ». Sont à cette occasion définis par la loi le contrat d'accueil et d'intégration, le programme régional d'intégration des populations immigrés par exemple. Il convient de préciser, au plan national et au plan local, la manière dont cette impulsion fondamentale doit se traduire en termes d'organisation administrative pour, sans forcément bousculer les périmètres institutionnels, inciter les acteurs à investir le champ d'une politique

d'intégration qui, plus que toute autre politique, exige la collaboration d'instances de champs thématiques, d'horizons administratifs, de cultures d'intervention, très diversifiés.

Deuxième fil conducteur : l'existence d'administrations spécifiquement dévolues à la conduite de la politique d'intégration est une vraie nécessité. Il ne s'agit certes pas ici de les substituer aux administrations de droit commun, ce qui aurait pour effet d'accroître les effets de stigmatisation et limiterait singulièrement l'immersion des migrants dans la société d'accueil, tant les services publics sont gages de cohésion entre citoyens, d'interdépendance sociale.

Dans les domaines par nature réservés aux publics immigrés, l'existence d'administrations spécialisées va de soi. Il en va ainsi de l'accueil et du premier parcours des primo-arrivants, dont les principaux acteurs sont désormais fédérés autour d'une agence spécifique : l'ANAEM.

Au-delà de cette première évidence, l'existence de telles administrations se justifie encore pour des immigrés installés de longue date, voire leurs enfants. À leur égard, les administrations de droit commun conservent la maîtrise des politiques, règles et modes de prise en charge dont elles assurent la mise en œuvre. Il est cependant nécessaire qu'existent également des administrations spécifiquement dévolues aux problématiques d'intégration, en position d'information, d'orientation et d'appui des acteurs du droit commun. Ainsi l'existence d'acteurs, tels la Direction de la population et des migrations (DPM), administration centrale de l'État, le Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (Fasild), établissement public de l'État, et les nombreuses associations qu'il finance, apporte toute l'expertise nécessaire à la bonne prise en compte des spécificités, réelles, des situations dans lesquelles ces individus sont placés : insuffisante maîtrise de notre langue, de nos institutions, exposition à des comportements discriminatoires, etc. Le HCI veut attirer l'attention sur les besoins encore réels d'accompagnement de certaines catégories d'anciens immigrés.

Les auditions, rencontres, et déplacements nombreux dont le Haut Conseil a pris l'initiative le renforcent dans sa conviction que, sans ces acteurs spécialisés de l'intégration, administratifs ou associatifs, les seuls services publics de droit commun ne seraient pas à même d'assurer à l'ensemble des publics concernés une prise en charge adéquate.

Troisième fil conducteur : le rôle de l'État en matière d'intégration demeure primordial. Le Haut Conseil est évidemment conscient de l'importance de premier plan des associations et des collectivités locales en matière d'intégration. Mais, d'une part la composante régaliennne et les enjeux de cohésion nationale qui caractérisent la politique d'intégration, d'autre part l'extrême disparité de l'investissement des acteurs de droit commun dans sa mise en œuvre, confèrent à l'État une responsabilité ultime de la réussite de cette politique. Cette responsabilité n'éteint pas, à l'évidence, celle des acteurs de premier plan, tels les collectivités territoriales, mais elle fait de l'État le garant d'une stratégie globale en matière d'intégration et l'acteur de la coordination de l'archipel des acteurs de l'intégration.

L'organisation des acteurs publics en charge de la politique d'intégration doit s'inspirer des observations qui précèdent pour donner à cette politique sa pleine mesure. La surexposition dont ont traditionnellement fait l'objet les problématiques du contrôle de l'immigration et de la lutte contre les discriminations a pu conduire à ce que soit négligé le cœur de la politique d'intégration : assurer l'équilibre fragile, complexe, exigeant, entre le respect de l'identité des nouveaux venus et l'intangibilité des principes fondamentaux de la République.

Ce n'est que depuis ces dernières années que la politique d'intégration a entrepris d'adapter l'organisation globale de ses acteurs à la hauteur des défis et des opportunités que l'évolution des mouvements migratoires contemporains pose à notre pays. Une réforme globale est à actuellement à l'œuvre : de premiers acquis sont à saluer. Mais comme le constatait la Cour des comptes dans le rapport qu'elle consacrait en 2004 à la politique de l'immigration, l'évolution de l'organisation des institutions de la politique d'immigration et d'intégration est aujourd'hui au milieu du gué.

Ce chantier doit se poursuivre sans délai.

Un préalable : doter les pouvoirs publics de véritables outils d'évaluation

La connaissance des données relatives à l'intégration peut être encore améliorée

Les données sur l'immigration sont, grâce à l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration du Haut Conseil (OSII), en passe d'être stabilisées. Mais comme l'a souligné l'Observatoire à l'occasion de ses premiers travaux, les données actuellement disponibles sur l'intégration sont caractérisées par un manque de cohérence et un éparpillement qui les rend difficilement accessibles et exploitables.

Ainsi, un travail important de recensement et de collecte reste à mener pour identifier et obtenir les nombreuses données, éparses et parfois peu diffusées, produites par l'ensemble des pouvoirs publics et des organes de recherche travaillant dans le domaine de l'intégration. En outre, un certain nombre de difficultés techniques restent à lever, parmi lesquelles, le comptage de l'immigration irrégulière que l'OSII ne traite pas pour le moment, bien qu'il participe aux discussions de préparation du rapport au Parlement, le solde migratoire, dont les flux négatifs (sorties du territoire ou par acquisition de nationalité) sont mal pris en compte, la situation des étrangers citoyens de l'Union européenne, la prise en compte des générations (enfants de deux parents immigrés, d'un seul parent immigré), les étrangers mineurs, les phénomènes de concentration géographique sur le territoire national, les étudiants étrangers détenteurs de titres temporaires mais s'installant durablement en France, le codéveloppement et ses incidences sur les flux migratoires, etc.

Cette énumération donne la mesure de ce qui reste à accomplir pour avoir une connaissance plus précise encore des phénomènes migratoires et d'intégration. Il faudra à l'évidence du temps pour aborder ces questions avec les précautions nécessaires. Toutefois, l'Observatoire du Haut Conseil, avec les moyens qui sont les siens, ne pourra venir à bout de ces chantiers à un horizon suffisamment proche. Il convient par conséquent de dégager des priorités d'action pour le court terme. Deux objectifs particulièrement urgents semblent nécessiter une intervention rapide de l'observatoire :

- mettre en place une procédure pérenne de collecte des données existantes auprès de l'ensemble des pouvoirs publics qui, outre les services statistiques de l'État déjà partenaires de l'OSII, possèdent des données pertinentes en matière d'intégration : caisses nationales de Sécurité sociale, UNEDIC, ANPE, Observatoire national des zones urbaines sensibles, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, etc. ;
- utiliser de manière prioritaire l'ensemble des données disponibles pour fournir un premier panorama de la situation des publics de la deuxième et de la troisième générations, sur la base des statistiques nationales permettant de

prendre en compte la nationalité des parents et des grands-parents. L'INSEE et l'INED projettent de réaliser pour 2008 une étude sur les personnes issues de l'immigration, actualisant un précédent travail, réalisé fin 1992. L'OSII pourra orienter ses efforts dans la perspective d'alimenter ce travail.

La réforme des finances publiques peut fournir le cadre d'une évaluation de l'action des pouvoirs publics en matière d'intégration

Le Haut Conseil n'ignore pas que, dans le domaine des politiques sociales, la définition d'outils de mesure de la performance est particulièrement complexe et qu'en matière d'intégration s'ajoutent à ces difficultés les lacunes statistiques évoquées plus haut. Toutefois, la mise en place d'indicateurs et de procédure d'évaluation est d'ores et déjà une obligation imposée par la réforme des finances publiques de l'État qui est actuellement mise en place par la loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 2002.

La DPM pourra impliquer ses divers partenaires (agences, organismes de Sécurité sociale, associations, etc.) dans la réalisation de ces objectifs et indicateurs en déclinant ces derniers dans les divers outils contractuels qui sont à sa disposition, qui seront abordés plus précisément ultérieurement.

Pour l'heure, il importe de doter la politique d'intégration d'indicateurs susceptibles de permettre une évaluation à deux niveaux :

- celui de la personne, de son parcours d'intégration dans la durée. Ces indicateurs seront applicables à l'ensemble des signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Utilisables dans l'instruction des demandes de titres de résidents ou d'acquisition de la nationalité française, désormais toutes deux soumises au respect de critères d'intégration, ils pourront alors donner des précisions sur le niveau de maîtrise de la langue française, les formations suivies, les dispositifs sociaux mobilisés, les activités menées (emploi ou recherche d'emploi, engagement associatif), etc. Ces indicateurs doivent permettre une étude longitudinale sur les publics de l'intégration, comme celle menée au Canada à partir du dispositif d'accueil ;
- celui de la structure publique engagée dans la politique d'intégration, de l'efficacité de l'action menée.

Mobiliser les acteurs locaux autour d'une politique locale d'intégration impulsée par l'État

La politique d'intégration, qui exige une grande connaissance des publics et une capacité de mobilisation forte des acteurs, ne peut trouver de réalisations concrètes que dans la proximité. Or l'ensemble des pouvoirs publics locaux et de leurs partenaires associatifs ou privés n'ont aujourd'hui pas encore investi ce champ à la mesure des enjeux. Il revient à l'État de les mobiliser, même si l'action de première ligne reste encore de la responsabilité des élus locaux, des associations, et finalement de chaque citoyen dans son comportement quotidien.

Soutenir les collectivités territoriales voulant se mobiliser sur les problématiques d'intégration

Comme l'affirme le Code général des collectivités territoriales, les élus locaux sont, chacun à son niveau d'administration, les acteurs de droit commun des politiques publiques relevant de leur champ de compétences. Ainsi le maire, acteur de droit commun de proximité, le conseil général, acteur de droit commun en matière d'action sociale et le conseil régional, acteur de droit commun en matière d'emploi et de formation, de développement économique, de transports ont tous un rôle de premier plan à jouer en matière d'intégration. Les auditions menées par le Haut Conseil montrent que, si un certain nombre d'élus ont pris la mesure de l'enjeu que constitue l'intégration pour le maintien de la cohésion sociale locale, l'investissement des collectivités territoriales est, en la matière, inégal.

Il est notamment apparu que la notion même d'intégration est encore mal connue des collectivités. Et si les plus concernées par les problèmes d'intégration avaient correctement identifié les problèmes sociaux et professionnels vécus par les publics issus de l'immigration vivant sur leur territoire, notamment en commandant des études, elles n'avaient pas forcément tiré de conclusion en matière d'adaptation de leurs politiques, considérant souvent que les dispositifs de droit commun suffisent à traiter les situations dans lesquelles sont placés ces publics.

Par ailleurs, le Haut Conseil a pu noter que certaines collectivités avaient tendance à se défausser sur l'État dans certains domaines considérés d'essence régaliennne, tel l'accueil, voire à considérer que l'intégralité de la politique d'intégration relève de sa compétence exclusive. Les collectivités devraient assumer leur responsabilité en matière d'intégration : acteurs de droit commun dans des domaines cruciaux de la vie quotidienne, elles se doivent de prendre en compte la problématique des publics issus de l'immigration qui résident sur leurs territoires.

Le Haut Conseil regrette l'absence de collectivités telles que les grandes communes, les conseils généraux et régionaux, dans les

plates-formes d'accueil de l'ANAEM, qui ont vocation à articuler prise en charge spécifique et traitement de droit commun, et créer des liens forts, par exemple, entre travailleurs sociaux spécialisés de l'agence et travailleurs sociaux généralistes des communes ou des conseils généraux. Les plates-formes d'accueil doivent impérativement impliquer au minimum, les maires, les conseils généraux, les agglomérations et les grandes communes de la région au moyen d'un organe de concertation réunissant ces collectivités, l'ANAEM et les prestataires associatifs.

Le Haut Conseil ne peut qu'encourager les élus locaux à mieux investir le champ de l'intégration en soulignant combien celle-ci est à terme, dans certaines villes et dans certains départements, un enjeu fondamental d'équilibre social. À tout le moins, il convient de repérer et diffuser les bonnes pratiques développées par de nombreuses collectivités. On pourrait ainsi proposer à un collectif de maires d'effectuer ce travail.

Le Haut Conseil a déjà appelé à la mobilisation des élus locaux, en premier lieu, des maires, car rien ne peut se faire sans eux et la politique d'intégration ne peut réussir qu'avec eux.

Le préfet, représentant local de l'État, doit jouer un rôle mobilisateur en matière d'intégration

L'éparpillement et le cloisonnement institutionnel des acteurs de la politique d'intégration exigent une action forte de coordination. La plupart des politiques publiques impliquent des efforts de coordination entre les acteurs locaux, qui pour l'heure, forment un archipel d'institutions qui ne se rencontrent pratiquement pas sur les sujets liés à l'intégration. Mais c'est sans nul doute pour la politique d'intégration que la question de la coordination se pose de manière particulièrement aiguë. Par nature transversale à toutes les politiques de droit commun, elle mobilise au niveau régional, du côté de l'État, le préfet de région, le recteur, la direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS), le directeur régional des affaires culturelles (DRAC), le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), le directeur régional de la jeunesse et des sports (DRJS) et, du côté de ses partenaires, le conseil régional, les acteurs du service de l'emploi (ANPE, AFPA, etc.), la direction régionale de l'INSEE, les caisses de sécurité sociale du régime de retraite, les niveaux régionaux des services publics de réseau (SNCF, EDF), et bien évidemment les opérateurs de l'intégration que sont la direction régionale du Fasild et la direction régionale de l'ANAEM. Au niveau départemental, elle mobilise les déclinaisons locales de ces différents acteurs lorsqu'ils en ont, mais également le conseil général, les représentants des grandes communes, les autres acteurs de la politique de ville, les caisses locales de Sécurité sociale (assurance maladie, allocations familiales), et les grandes associations locales actives en matière d'intégration.

L'implication de l'État en matière d'intégration est elle-même très inégale au plan local. Les préfets, jusqu'à une période récente,

n'étaient pas investis de missions précises en matière d'intégration, en dehors de la lutte contre les discriminations, sur laquelle leur intervention était généralement distante. De même, ils n'intervenaient en matière d'accueil et d'asile qu'en cas de menace pour l'ordre public ou de crise, notamment dans les cas d'afflux massifs de demandeurs d'asile. Les directions régionales des affaires sociales (DRASS) et les directions départementales des affaires sociales (DDASS) n'interviennent, quant à elles, généralement que sur les problématiques de logement d'urgence. Certaines directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ont pu, quant à elles, mener d'intéressantes actions de lutte contre les discriminations à l'embauche et de formation (linguistique, accès aux formations qualifiantes ou aux contrats aidés) mais leurs homologues départementales (DDTEFP) se cantonnent le plus souvent à gérer les procédures de contrôle de la main-d'œuvre étrangère et, plus rarement, à mobiliser l'Inspection du travail sur les problématiques de discriminations dans la vie professionnelle.

Par conséquent, il importe que l'État investisse les problématiques d'intégration au plan local. Le préfet, chef des services de l'État au plan local et responsable de la conduite des politiques interministérielles, pourrait mobiliser l'ensemble des services de manière coordonnée, au premier chef l'Éducation nationale, les Affaires sanitaires et sociales et le Travail, l'Emploi et la Formation professionnelle.

Mais également, il revient à l'État de mobiliser l'ensemble de ses partenaires locaux sur une politique d'intégration partagée. Responsable ultime de la cohésion nationale et sociale, l'État ne peut négliger la responsabilité de la prise en charge des populations issues de l'immigration lorsque celles-ci ne sont pas prises en compte par tel ou tel acteur, dans tel ou tel domaine. D'autre part, l'État présente un positionnement neutre dans le concert local des acteurs qui le rend légitime à animer cette coordination.

Cette mobilisation locale doit reposer sur une organisation solide et partenariale

Le décret du 28 février 2002 affirme le rôle des préfets de région dans l'orientation et l'approbation des décisions de financement prises par les directeurs régionaux du Fasild, principal bras armé financier de la politique d'intégration. De même, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 évoque le rôle des préfets de région en matière d'intégration, en prévoyant que « sous l'autorité du représentant de l'État, il est élaboré dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse un programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI) ¹ ». Ce programme détermine un ensemble d'actions

(1) L'opportunité de cette formulation est discutable : les PRIPI n'ont pas vocation à se limiter aux populations immigrées et peuvent aussi bien concerner les descendants d'immigrés.

concourant à l'accueil des nouveaux immigrants et à la promotion sociale, culturelle et professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration. Le préfet de région et les préfets de départements ont un rôle de coordinateur de l'ensemble des acteurs spécialisés et de droit commun. Il est le garant de l'application du droit commun dans le cadre de la politique d'intégration.

Le PRIPI (annexe 3) pourrait devenir l'instrument privilégié de la politique régionale d'intégration de l'État. Ce programme doit reposer sur un diagnostic régional partagé entre tous les acteurs, qui peut être financé avec l'appui du Fasild, lequel finance déjà des atlas régionaux des populations immigrées. Le PRIPI pourrait, en outre, fixer des grandes priorités à la politique d'intégration régionale. Articulé avec le plan régional de la direction du Fasild, et fixé sous la présidence du préfet de région en commission régionale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, le PRIPI pourrait prévoir avec l'aide du Fonds :

- la mobilisation du tissu associatif et des acteurs locaux spécialisés dans le domaine de l'intégration pour les rapprocher des acteurs de droit commun ;
- des moyens de financement de certaines actions pour aider les partenaires à réaliser leurs objectifs.

L'élaboration du PRIPI, dont la responsabilité incombe au préfet de région, devra, pour être véritablement mobilisatrice, impliquer l'ensemble des chefs de services déconcentrés, en premier lieu le DRTEFP, le DRASS et le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation, le recteur, les opérateurs spécialisés de l'intégration (direction régionale du Fasild, direction régionale de l'ANAEM) et les partenaires du droit commun (conseil régional, conseil général, grandes communes, Éducation nationale, caisses de Sécurité sociale, ANPE, AFPA, etc.) ainsi que les sous-préfets ville et les chargés de mission de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI). Il importera de faire figurer à la composition de ces instances les principales associations de la région actives dans le domaine de l'intégration et les principales collectivités territoriales concernées (conseil régional, conseils généraux, grandes communes). Afin d'éviter la multiplication des instances, le préfet de région peut agir en sorte que la composition de l'instance chargée d'élaborer et de suivre le PRIPI soit la même que celle de la commission régionale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations du Fasild. Pour l'heure, le Code de l'action sociale et des familles prévoit que la composition est actuellement laissée à la discrétion du préfet, avec la seule contrainte qu'elle comprenne autant de représentants de l'État et de ses établissements publics et partenaires que de représentants des élus locaux et de la société civile (partenaires sociaux, associations, personnalités qualifiées).

Il convient également de proposer, au moins dans les départements concernés significativement par les problématiques d'intégration, la mise en place de programmes départementaux qui seraient le pendant local des PRIPI et qui s'inscriraient dans le cadre défini par celui-ci au niveau régional.

Dans les départements de forte immigration, le préfet pourra désigner un sous-préfet d'arrondissement ou un sous-préfet « ville » en

charge des questions d'intégration, comme le lui permet le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets. Cependant, il est fréquent que politique de la ville et politique d'intégration soient confondues au détriment de cette dernière. En effet, d'une part le zonage de la politique de la ville ne prend pas en compte les problèmes d'intégration dans les quartiers centraux des villes et dans les zones rurales ; d'autre part il appréhende mal les aspects non « territorialisés » des problématiques d'intégration, ne serait-ce que parce qu'un principe fondamental de cette politique est qu'elle s'adresse à tous les citoyens et qu'elle comporte une action sur les représentations collectives. Si cela s'avère opportun, les préfets de région pourront, avec l'accord des préfets de département, confier à ces sous-préfets un mandat couvrant toute la région, ou plusieurs départements. Dans une telle hypothèse, le sous-préfet aurait pour vocation la coordination de l'élaboration du PRIPI et le suivi de sa mise en œuvre.

Enfin, le Comité interministériel à l'intégration devrait fixer aux préfets le contenu précis de leurs missions, objectifs prioritaires, et indicateurs évaluant leur implication et leur efficacité. Une circulaire interministérielle pourrait constituer le support approprié d'une telle démarche.

Outre-Mer, les acteurs de l'intégration sont absents

En 2005, l'ANAEM n'est implantée qu'en Guyane (Cayenne), et le Fasild ne dispose d'aucune direction régionale dans les départements d'outre-mer. Par ailleurs, les statistiques relatives à l'intégration laissent le plus souvent ces zones à l'écart : ainsi le rapport de l'INSEE consacré en 2005 aux « Immigrés en France » ne comportait-il que par exception des statistiques qui leur étaient relatives.

Or les départements et territoires d'outre-mer sont caractérisés par des problématiques claires, parfois spécifiques, en matière d'immigration et d'intégration. Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, la Guadeloupe délivrait, en 2002, 18 000 cartes de séjour (plus de 8 000 à des Haïtiens), la Guyane 25 000 (plus de 7 000 Haïtiens, 6 000 Surinamiens, 5 000 Brésiliens) et La Réunion 5 000 (près de 2 000 Malgaches et 1 500 Mauriciens). On ne peut par ailleurs pas ignorer le contexte spécifique qui entoure les relations entre les différentes populations issues de l'immigration, les populations autochtones lointaines descendantes des esclaves déportés, et celles ayant leurs origines dans les familles de colons occidentaux.

Il apparaît aujourd'hui urgent que le Fasild et l'ANAEM se dotent d'une présence solide outre-mer. Un tel objectif devra figurer dans les contrats d'objectifs et de moyens qui vont prochainement les lier à l'État.

Confirmer le rôle pivot de l'État dans la conduite de la politique d'intégration

La Direction de la population et des migrations (DPM) est un acteur essentiel dans l'apparition et la relance de la politique d'intégration

La DPM est créée en 1966, dans le cadre de la constitution, pour la première fois depuis longtemps, d'un grand ministère des Affaires sociales, fruit de l'addition de plusieurs ministères et administrations et maître de politiques sociales désormais moins parcellisées et plus cohérentes. Le contexte est également celui d'un accroissement important des besoins de prise en charge sociale liée à l'immigration des travailleurs, et, notamment dans le cas des Français musulmans d'Algérie, de leur famille. La création de cette direction a alors pour principal objectif la mise en place d'une politique globale de l'immigration, qui ne se résume plus à la somme d'une politique de la population qui a toujours peiné à trouver sa formulation, et d'une politique de la main-d'œuvre. D'emblée, avec une sous-direction chargée, conjointement avec le ministère de l'Intérieur, de la législation de l'entrée et du séjour (travail et regroupement familial) et de la tutelle du futur OMI, une autre chargée des programmes sociaux en faveur des migrants et de la tutelle du futur Fasild, et une troisième gérant les acquisitions de la nationalité française, la structure de la DPM, restée encore la même quarante ans après sa création, place celle-ci aux confins des problématiques de migration et des problématiques d'intégration proprement dites.

En 1974, la DPM voit son mode de fonctionnement évoluer vers le modèle « une administration de mission », forme d'organisation qui deviendra l'un des exemples mis en avant par les diverses démarches de réforme de l'État à partir de la fin des années quatre-vingt. Ainsi, une partie des fonctionnaires de la DPM sera déchargée de la gestion d'une réglementation et de procédures, et verra ses missions concentrées sur la conduite de dossiers thématiques et la gestion des relations avec divers partenaires du ministère des Affaires sociales et d'autres administrations de droit commun. Depuis lors, la DPM a largement contribué à la politique d'intégration de l'État, survivant aux évolutions des portefeuilles ministériels en charge de cette politique et assurant, à travers la tutelle du futur Fasild, la gestion au quotidien des actions en faveur des populations issues de l'immigration en dépit des inflexions diverses de la politique d'intégration, souvent focalisées sur les réformes du droit d'entrée et de séjour ou sur la problématique de la lutte contre le racisme et les discriminations, comme cela a été évoqué en première partie de cet avis. La DPM a notamment joué un rôle important dans la refondation récente de la politique d'intégration. Elle a, avec le Haut Conseil, contribué à la réflexion du Comité interministériel à l'intégration, dont elle assure le secrétariat. Elle

a également supervisé la création de l'ANAEM et la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration. C'est enfin largement grâce à elle que le premier dispositif de lutte contre les discriminations a vu le jour.

La DPM doit mieux assurer son rôle de pilotage stratégique de la politique d'intégration

La politique d'intégration est désormais dotée d'instances de pilotage et de mise en œuvre solides, et elle a fait l'objet ces dernières années d'une refondation de ses principes généraux, qui ont été en partie rappelés. On l'a vu : elle doit aujourd'hui mieux impliquer les différents ministères concernés, au-delà des affaires sociales, les grands acteurs des politiques de droit commun et les services de l'État au plan local. L'élan initié par le Comité interministériel à l'intégration (CII) d'avril 2003 doit se poursuivre, et c'est autour d'une stratégie claire, impliquant cet archipel complexe d'acteurs, que la politique d'intégration doit se déployer.

Trop longtemps cantonnée dans la gestion d'une somme de dispositifs et le montage de partenariats isolés, la DPM doit aujourd'hui véritablement se saisir de son cœur de mission : la formalisation des orientations de la politique d'intégration et leur déclinaison par l'ensemble des acteurs de la politique d'intégration et du droit commun.

Le contenu de la stratégie est donné par le CII, dont la DPM assure le secrétariat : par son pouvoir de proposition, la DPM doit donc s'appuyer sur la visibilité et la légitimité politique de cette instance pour contribuer à fixer les orientations générales de la politique d'intégration.

Le déploiement de cette stratégie relève de la DPM, forte du mandat du CII. Pour l'heure, même si la DPM a pu développer des partenariats ponctuels avec certains ministères (Éducation nationale), certaines directions du ministère (DGEFP), certaines têtes de réseau nationales (ANPE), et si elle a pu produire, depuis quelques années un nombre accru d'instructions importantes aux services déconcentrés, elle n'a pas encore la visibilité souhaitable auprès de ces différents partenaires. Ainsi la Direction de l'enseignement scolaire n'acceptera-t-elle, bien souvent, de s'engager dans une démarche initiée par la DPM que si celle-ci est capable de mettre en avant des financements. Ainsi, également, la plupart des acteurs nationaux des services publics de droit commun auditionnés par le Haut Conseil ne citaient que le Fasild comme partenaire stratégique en matière d'intégration. La DPM doit maintenant se donner les moyens de mobiliser ces acteurs.

En premier lieu, la DPM doit créer un maillage de partenariats-cadres avec l'ensemble des responsables nationaux des politiques de droit commun pertinentes : directions ministérielles, caisses de Sécurité sociale, établissements publics nationaux du domaine social et culturel, têtes de réseau (fédérations associatives, centrales syndicales, associations d'élus locaux, fédérations d'établissements consulaires, etc.). Ses fonctions de secrétaire du CII doivent lui permettre d'acquérir la visibilité

nécessaire pour mobiliser les responsables de ces diverses administrations et organismes, et mettre en place des orientations communes et des outils de coordination. Le Fasild s'est, quant à lui, efforcé ces dernières années de développer une politique de partenariats-cadres. Ainsi en 2004 a-t-il signé des conventions avec l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), et le Conseil national des missions locales (CNML), ainsi que d'un certain nombre de fédérations d'employeurs. Il semble qu'une telle politique doit relever, au plan stratégique, c'est-à-dire à celui de la définition d'orientations et de modes d'organisation du travail commun, de la DPM, et être systématisée à l'ensemble des têtes de réseau nationales. Le Fasild a pour sa part vocation à assurer la déclinaison opérationnelle de ces partenariats (montage de projets concrets appliquant les orientations définies dans l'accord-cadre signé par la DPM).

La mise en place de partenariats avec les têtes de réseau nationales des politiques de droit commun pourra notamment s'appuyer sur les divers outils contractuels dont la DPM a la maîtrise directe ou à la gestion desquels elle peut participer. Cette technique lui permettrait de toucher la plus grande partie des grands partenaires potentiels de la politique d'intégration (les autres administrations d'État, les opérateurs dont elle assure la tutelle, les organismes de Sécurité sociale, les associations financées par l'État, et les collectivités territoriales.)

Parmi les grands objectifs qu'il convient de fixer à l'ensemble de ces grands acteurs des politiques de droit commun pourraient figurer au minimum trois types d'actions particulièrement structurantes, car elles conditionnent l'ensemble de leur prise en compte des problématiques d'intégration :

- la désignation, au moins au niveau national, de personnes ou de services référents en matière d'intégration, au niveau national et local, qui seraient à la fois les correspondants des acteurs spécifiques de l'intégration, et les « chargés de mission » internes veillant à ce que leur propre organisme développe une action globale de prise en compte des publics issus de l'immigration ;
- l'engagement à développer une action de formation systématique à l'égard des cadres supérieurs et intermédiaires et du personnel au contact du public, sur les problématiques d'intégration et de lutte contre les discriminations ;
- l'engagement à mettre en place une offre adaptée de traduction et d'interprétariat. En écoutant des opérateurs délivrant ce type de prestations, le Haut Conseil a acquis la conviction que celles-ci, loin de dissuader les nouveaux arrivants d'apprendre le français, leur permettaient de s'ouvrir, dans un premier temps, à la société française et de faire valoir leurs droits puis, dans un second temps, leur donnaient l'envie d'apprendre la langue. Par ailleurs l'évolution qualitative des flux va rendre les besoins de telles prestations de plus en plus pressants.

Recentrer le principal établissement public de l'État chargé de l'intégration sur une mission claire et un nouveau cœur de métier

La restructuration de la politique d'intégration autour de trois piliers (l'accueil, la promotion, la lutte contre les discriminations) s'est accompagnée de la mise en place d'une agence compétente sur le premier, l'ANAEM, et d'une autorité administrative indépendante compétente sur le troisième, la HALDE.

Chacune de ces deux structures est centrée sur un métier correspondant aux besoins de sa mission : l'ANAEM gère des infrastructures et met en place des partenariats avec divers services publics pour produire un ensemble cohérent de prestations, la HALDE établit des dossiers précontentieux et s'efforce de susciter chez le juge une jurisprudence susceptible de modifier les comportements. Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild), compétent sur le deuxième pilier, voit ainsi sa mission précisée « en creux ». L'adaptation à cette nouvelle mission implique de sa part un recentrage de ses activités et le développement de nouvelles formes de compétences.

Le Fasild est un acteur clé de la politique d'intégration

Établissement public créé en 1958, le Fonds d'action sociale (FAS) fut la première administration spécialisée dans le domaine de l'intégration puisque, très tôt, il a eu pour mission de veiller à la prise en charge sociale et au logement des travailleurs migrants algériens, puis étrangers. Ses missions ont été progressivement élargies, d'abord à l'ensemble des travailleurs étrangers, puis aux travailleurs temporaires et aux « groupes sociaux posant des problèmes analogues à ceux des travailleurs étrangers ». En 1983, le FAS devient le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF) et se voit confier la mission de concourir à l'insertion sociale des travailleurs immigrés et de leurs familles. Après 1986, lui sont dévolues deux nouvelles missions : l'aide au retour volontaire et la lutte contre les discriminations. La DPM, par une circulaire du 2 septembre 1993, a recentré les missions du Fonds, parmi lesquelles l'accès aux services publics de droit commun. De son côté, le Fonds a développé, à partir de 1996, une démarche de réexamen périodique de ses priorités au moyen de plans stratégiques triennaux. De fait, il a largement investi le champ de la lutte contre les discriminations dans les années quatre-vingt-dix, mettant en avant la nécessité de ne pas limiter la prise en charge des publics de l'immigration à un « traitement social ». La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations tirera les conséquences de cette situation en redéfinissant les missions du Fonds renommé Fasild et en lui donnant son appellation actuelle. Enfin, le comité

interministériel du 10 avril 2003 a confié au Fonds une mission de financement des formations délivrées dans le cadre du service public de l'accueil et resitué les priorités d'action du Fasild en les calquant sur les trois grands volets de la politique d'intégration (accueil, promotion individuelle, sociale et professionnelle, lutte contre les discriminations).

Les missions du Fasild se caractérisent néanmoins par une relative imprécision. Plusieurs critiques, notamment celles de la Cour des comptes en 2004, ont dénoncé cette situation comme ayant favorisé la grande autonomie qui a caractérisé la gestion du Fonds. Ainsi on a pu reprocher à ce dernier d'avoir surinvesti certains champs au détriment d'autres priorités de la politique d'intégration. Il a, par ailleurs, été parfois souligné que les pratiques de financement de structures ou de projets du Fasild, trop peu exigeantes en terme de mise en concurrence et de cahiers des charges, encourageaient chez de nombreuses associations un comportement « d'abonnés » et ne les incitaient guère à inscrire leur action dans les priorités de la politique d'intégration.

À cet égard, le Haut Conseil souhaite pouvoir disposer d'un document, établi au niveau départemental, recensant les acteurs de l'intégration comme les actions financées par le Fasild.

Il reste que de fait, le Fasild, sous ses formes successives, a été longtemps le véritable pilote de la politique d'intégration de l'État, suppléant au désintérêt de ce dernier pour la question. Et ce n'est qu'en 1993, que l'administration d'État définira précisément les priorités du Fasild. Aussi serait-il injuste de reprocher *a posteriori* au Fasild une autonomie qui est largement le fruit du désinvestissement historique de l'État pour les questions d'intégration.

Le Fasild est encore aujourd'hui, avec la DPM, le seul organisme de la sphère publique à détenir une véritable connaissance de l'ensemble des publics et des problématiques de l'intégration, et une relative maîtrise des relations avec un tissu associatif complexe. Son démantèlement, envisagé par certains au profit d'administrations compétentes en matière de politique de la ville ou de politiques sociales de droit commun, ferait courir le risque que ces connaissances précieuses ne se dissolvent dans les préoccupations habituelles de ces structures administratives. Par ailleurs, la solution, un temps envisagée, de transférer les moyens du Fasild au niveau local, aux directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et sous la conduite du préfet, présenterait l'inconvénient de placer l'intégralité de la politique d'intégration sous la conduite de DDASS largement focalisées sur des problématiques sociales, et plus précisément encore sur le traitement des situations d'urgence (logement des demandeurs d'asile, lutte contre le saturnisme, etc.). Une telle solution ferait courir le risque d'une véritable dissolution de la politique d'intégration dans les problématiques des politiques de l'action sociale pour les publics les plus exclus et, après discussion, elle a été rejetée unanimement par le Haut Conseil.

Le Fasild doit par conséquent conserver son rôle de relais financier et technique de la politique d'intégration auprès des acteurs de

terrain. Les leviers d'action du Fasild doivent dès lors être sécurisés. Or le budget du Fasild a fait l'objet, dans les années récentes, d'importantes restrictions. La poursuite d'une telle tendance serait particulièrement préjudiciable à la réussite de la politique d'intégration dans son ensemble. Près de 5 100 associations vivent aujourd'hui des subventions ou des aides du Fasild ; beaucoup d'entre elles sont l'unique lien de proximité entre les politiques publiques et certains des publics issus de l'immigration, d'autres sont les seules à détenir l'indispensable connaissance de telle problématique, de telle communauté.

La pérennité du Fasild doit s'accompagner d'une meilleure définition de ses objectifs et de ses modalités d'intervention. Son action doit être mieux articulée avec la politique d'intégration pilotée par le Comité interministériel au plan national, et coordonnée, et s'inscrire dans le cadre territorial que nous avons décrit.

La mission du Fasild peut être recentrée sur la promotion sociale, professionnelle et culturelle, individuelle et collective

Désormais :

- l'ANAEM « est chargée, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France » (loi de cohésion sociale) ;
- le Fasild « met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France et concourt à la lutte contre les discriminations dont elles pourraient être victimes. À ce titre, il participe au service public de l'accueil assuré par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers » (loi de cohésion sociale) ;
- la HALDE « est compétente pour connaître de toutes les discriminations » (loi créant la HALDE).

Cette organisation répartit les compétences juridiques de ces acteurs spécialisés de l'intégration sur un double critère :

- celui du domaine d'activité : l'ANAEM est en charge de l'accueil, la HALDE de la lutte contre les discriminations, le Fasild a, quant à lui, une compétence transversale sur l'ensemble des piliers de la politique d'intégration, mais il n'agit qu'à titre secondaire dans le domaine de l'accueil (« participe ») et de la lutte contre les discriminations (« concourt ») ;
- celui du métier : l'ANAEM remplit essentiellement une fonction d'organisation de structures d'accueil sur la base d'une maîtrise d'œuvre de l'action de divers opérateurs (formateurs, interprètes, etc.), et d'un partenariat développé avec divers services publics ; le Fasild suscite la mise en place d'actions d'intégration en utilisant ses moyens financiers (aide aux projets, subventions d'associations) ; la HALDE est, quant à elle, une instance précontentieuse chargée d'aider les individus au montage de dossiers juridiques.

Cette organisation, si elle est claire dans son ensemble, pose trois questions liées à la transversalité du champ d'intervention du Fasild.

La première est celle de son articulation avec le rôle de l'ANAEM. Pour ne s'attarder que sur les actions les plus importantes, seules les formations linguistiques dispensées sur les plates-formes continuent d'être financées par le Fonds, qui gère à cet effet un important marché public national. Or il ressort des auditions menées par le Haut Conseil que le fait que le Fasild soit responsable de la négociation et du suivi des conventions avec les formateurs, gérées pour l'essentiel au niveau national, ne permet pas aux responsables de plates-formes d'avoir une visibilité suffisante de la qualité des prestations ni du taux d'assiduité aux formations. Il ne facilite pas non plus la relation avec les organismes de formation. Or les sommes en jeu sont importantes : en 2005, le budget du Fasild prévoyait près de 45 millions d'euros pour les seules formations des signataires du contrat d'accueil et d'intégration (plus de 12 millions d'euros pour les non primo-arrivants). Et la réussite de ces formations est essentielle pour que le succès du contrat d'accueil et d'intégration soit complet. Et déjà les premiers bilans du contrat d'accueil et d'intégration montrent la nécessité de renforcer le suivi de l'assiduité (seulement 50 % des migrants inscrits en formation linguistique la suivent, et 63 % des primo-arrivants assistent à la journée de formation civique).

La seconde est celle de la priorisation des actions du Fasild en matière de promotion sociale. Pour l'heure, le budget du Fasild pour 2004 couvre, en matière de promotion, un champ extrêmement large : observation et analyse de l'immigration, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations (4,65 millions d'euros), connaissance et exercice des droits (27,4 millions), participation à la vie publique (14,1 millions), évolution des foyers de travailleurs migrants (22,9 millions), promotion de la diversité culturelle (9,44 millions), etc. Par ailleurs, l'objectif de prise en compte par les politiques de droit commun des situations spécifiques aux publics issus de l'immigration, qui implique notamment des actions cofinancées avec des acteurs des politiques de droit commun, n'est pas explicitement cité dans cette typologie, or il doit désormais constituer une priorité de l'action du Fasild.

La troisième est celle du positionnement de l'activité du Fasild par rapport à celle de la HALDE, autorité administrative revêtue d'un statut d'indépendance particulière. Il ne serait pas judicieux que l'action du Fasild en matière de prévention et de lutte contre les discriminations soit menée sans prendre en compte l'activité de la HALDE : outre l'inefficacité qui pourrait en résulter, le risque ne serait pas nul que les actions du Fasild interfèrent avec les messages que la HALDE souhaiterait diffuser auprès de la société civile et des pouvoirs publics.

Sans ignorer le caractère transversal de la mission du Fasild, confirmé par des lois récentes, le Haut Conseil souhaite affirmer le caractère primordial dans les missions du Fasild du deuxième pilier de la politique d'intégration : la promotion sociale, professionnelle et culturelle, individuelle et collective.

Un tel recentrage nécessite :

– un transfert à l'ANAEM des crédits finançant l'ensemble des formations civiques et linguistiques dispensées dans le cadre du service public de

l'accueil. Dans le contexte de restrictions budgétaires drastiques précédemment décrit, il convient toutefois de s'assurer que ces transferts ne seront pas effectués au détriment des formations linguistiques des non primo-arrivants ;

– que soit explicitée la notion de promotion sociale, professionnelle et culturelle, individuelle et collective. Pour l'heure, la définition est entourée d'un flou relatif. Le CII lui-même ne la définit dans sa déclaration du 10 avril 2003 qu'en fournissant des exemples de sa mise en œuvre : adaptation de l'offre scolaire, formation linguistique, formation des acteurs du service public de l'emploi, parrainage, action sur les représentations. Sans empiéter sur le rôle de la tutelle du Fasild, le Haut Conseil peut préciser que les principes directeurs qu'il a identifiés dans son rapport pour 2005 impliquent que l'action de promotion du Fasild consiste essentiellement en deux volets. D'une part, elle vise à susciter la prise en compte par les acteurs de droit commun des besoins des publics issus de l'immigration dans leurs politiques, ainsi que l'adaptation de leurs modalités d'accueil et de prise en charge aux spécificités des situations qui peuvent caractériser ces publics. D'autre part, elle vise à donner à ces publics les moyens de s'insérer socialement et professionnellement (intervention sociale spécifique, logement, formations adaptées) et de faire valoir leurs droits et le respect de leur identité (aide à la citoyenneté, action culturelle) ;

– que les actions de prévention et de lutte contre les discriminations ethniques et raciales soient concentrées sur un objectif d'appui et de complémentarité par rapport à l'action de la HALDE. À cet effet, le Fonds et la haute autorité pourraient imaginer des mécanismes de coordination respectueux de leurs autonomies respectives.

Le Fasild doit privilégier le soutien et l'aide aux projets

Le mode d'intervention du Fasild repose traditionnellement sur une action de subvention d'opérateurs, essentiellement associatifs ou de financement de projet. Le budget total du Fasild atteignait près de 155 millions d'euros en 2004 et il permettait de financer plus de 5 100 associations ou organismes. Divers rapports d'audit ont reproché au Fasild d'avoir développé des comportements « d'abonnés » chez les organismes financés, à qui les financements étaient quasi automatiquement reconduits, sans, notamment, de contrepartie exigée sur les actions menées. Cette pratique a pu également contribuer à favoriser un saupoudrage des aides, dénoncé par le rapport de la Cour des comptes de 2004, ainsi qu'une excessive focalisation de l'action du Fasild sur certaines catégories de publics et certains domaines d'intervention, telle la promotion de la diversité culturelle ou la lutte contre les discriminations.

Tirant les conséquences de la réforme du Code des marchés publics de 2001, le Fasild a opéré une importante réforme de ses procédures internes, mettant en place des règles de publicité et de mise en concurrence ainsi que des cahiers des charges types pour l'ensemble de ses marchés. Ce renforcement des procédures a permis une évolution des pratiques des

agents du Fasild, souvent d'anciens responsables associatifs peu familiers des techniques financières, vers une plus grande rigueur.

Le Fasild doit désormais véritablement faire évoluer son métier. L'objectif premier de sa mission recentrée dans le sens de ce qui a été préconisé plus haut – le développement d'actions de promotion – implique la capacité à mettre en place des partenariats entre des associations et des services publics de droit commun, parfois d'ampleur nationale, pour les aider à mettre en place des solutions de prise en charge ou d'accueil adaptées aux publics de l'intégration.

Par une aide financière, le Fasild peut inciter certains acteurs de droit commun à mieux prendre en compte des situations propres aux publics de l'intégration. Et comme le précisait la circulaire du 28 août 2002 modifiant le fonctionnement du Fonds, la logique de subvention de partenaires doit progressivement céder la place à celle d'aide au projet, ce qui implique qu'il soit exigé de l'organisme financé qu'il présente un projet conforme à des orientations générales (nationales ou régionales), reposant sur un diagnostic fiable, assorti d'objectifs opérationnels et d'un budget prévisionnel, et de modalités d'évaluation. Par ailleurs, comme les auditions menées par le Haut Conseil l'ont montré, l'investissement relativement faible des grands acteurs des politiques de droit commun sur de tels projets ne s'explique pas tant par un manque de moyens que par une absence totale d'expertise, laquelle est nécessaire autant pour en déclencher l'initiative que pour en assurer la mise en œuvre. C'est dans cette matière de l'expertise de projets et de leur accompagnement que le Fasild a un rôle décisif à jouer.

Enfin, cela suppose que les directions régionales du Fasild aient plus de responsabilités et plus de moyens d'action. Même si des accords-cadres peuvent être développés au niveau national avec de grandes têtes de réseau, l'essentiel des partenariats concrets se bâtit avec les acteurs locaux. Or les effectifs des directions régionales sont pour le moment très inégaux en nombre et en types de compétences mobilisables, et les moyens financiers des directeurs sont de fait très contraints, une décision du directeur général étant. Une plus grande mobilisation des directions régionales sur le montage de projet suppose :

- l'acquisition par le Fasild de compétences professionnelles supplémentaires en matière de montage de projet et de conduite de relations contractuelles avec les associations. À cet effet, des échanges de personnel avec la DIV, sous la forme de mises à disposition, par exemple, pourraient être envisagés au niveau central. De tels experts pourraient, depuis le siège, être en position d'appui méthodologique et technique aux directions régionales (élaboration de procédures, confection de documents méthodologiques, réponse aux demandes ponctuelles) ;
- une meilleure mise en valeur des compétences internes du Fasild sur le fond de la politique d'intégration. Le Fasild est riche de l'expertise de ses agents dans de très nombreux domaines d'intervention et sur l'ensemble des publics de l'intégration. En revanche, il n'est pas certain que cette palette de savoirs soit accessible à l'ensemble des agents, au fil de leurs besoins. Et la mise en place d'une véritable activité d'aide au montage de

projets nécessiterait, plus qu'aujourd'hui, la capacité pour les agents du Fasild de mobiliser les compétences requises par chaque projet, qui ne sont pas nécessairement présentes au niveau de la direction régionale. Le siège du Fasild devrait donc organiser la mise en valeur et la diffusion de ces compétences, par exemple en désignant des personnes référentes dans le réseau pour chaque champ domaine d'expertise pertinent ;

– ces évolutions exigeront un effort de développement des perspectives de carrières au sein du Fasild, et la création de passerelles de mobilité externe entre le Fasild, l'administration d'État, et les divers acteurs spécialisés de l'intégration (ANAEM, HALDE), voire les acteurs de droit commun de divers secteurs. De telles mobilités contribueraient au surplus à diffuser la « culture de l'intégration » chez les acteurs des politiques de droit commun. Créer de la mobilité interne et externe au Fasild constitue un préalable indispensable à la nécessaire évolution de fond de l'organisation et des missions de cet organisme ;

– la définition de prestations types que les directions régionales pourront utiliser pour construire leur propre offre de partenariats au niveau local. L'« Atlas de l'immigration », prestation définie au plan national, visible de l'ensemble des partenaires et maîtrisée par toutes les directions régionales Fasild, montre qu'il est possible de définir une véritable gamme de services mobilisable par l'ensemble du réseau : outils de diagnostic (préparatoires à l'élaboration des plans territorialisés de type PRIPI ou PDA ou adaptés aux besoins d'un organisme particulier, par exemple une caisse d'allocations familiales), services intégrés d'adaptation de l'accueil (traduction et adaptation de documents d'information, interprétariat, aide juridique en langue étrangère, etc.), formation d'acteurs... ;

– une déconcentration plus poussée des crédits du Fasild, dont actuellement près de 80 % sont sous la maîtrise du directeur général, ce qui ne permet guère de mettre en place des partenariats avec des pouvoirs publics importants au plan local. Cette faible déconcentration des crédits s'explique par la légitime volonté de la direction générale de prévenir les dérives potentielles des directions régionales (financements d'actions non pertinentes, perte de maîtrise de l'équilibre budgétaire). Mais la clarification des missions et le renforcement du système de suivi des dépenses qui peut être mis en place dans le cadre du contrat d'objectif et de moyens, permettraient une déconcentration partielle et progressive des crédits, elle-même prévue dans le cadre de ce contrat.

Le Fasild doit adopter une véritable logique de service public

De même que la création de l'ANAEM s'est accompagnée de la création d'un service public ayant vocation à garantir sur l'ensemble du territoire une offre de prestations présentant un niveau minimal de qualité et de lisibilité pour les partenaires, le Fasild doit plus qu'aujourd'hui accomplir ses missions dans une telle logique. Le recentrage de sa mission sur un périmètre plus lisible d'activités et l'évolution de son métier vers un véritable appui aux acteurs des services publics devraient permettre au

Fasild de proposer à l'ensemble de ses partenaires, sur l'ensemble du territoire, une gamme de services bien identifiés et de qualité.

Une telle évolution suppose un meilleur équilibrage de la répartition géographique des moyens, notamment du personnel, du Fasild. L'allocation actuelle varie largement d'une région à l'autre, sans toujours correspondre à la diversité – réelle – des besoins des territoires.

La signature d'un contrat d'objectifs et de moyens pourrait conforter cette évolution du Fasild

En effet, alors que cet outil contractuel relie désormais la plupart des agences de l'État à leur tutelle, le Fasild est l'un des derniers établissements publics du secteur des Affaires sociales à n'avoir pas finalisé ce contrat. Ce pourrait être une opportunité pour opérer le recentrage des missions du Fonds.

La question d'une agence chargée de l'intégration est posée

Un certain nombre d'acteurs, parmi lesquels la Cour des comptes dans son rapport de 2004, se sont prononcés en faveur d'un rapprochement des politiques d'accueil et d'intégration allant jusqu'à la fusion des établissements publics respectivement chargés de ces deux missions. Nombre d'éléments forts plaident pour qu'une Agence de l'intégration se mette en place à côté ou avec l'Agence de l'accueil :

- il existe un continuum entre l'accueil et la promotion individuelle : le parcours d'intégration ne s'arrête pas à l'expiration du contrat d'accueil et d'intégration. L'existence d'une agence unique peut faciliter la mise en place d'un suivi à la sortie du dispositif d'accueil. Les partenaires de droit commun sont souvent les mêmes à l'étape de l'accueil et dans les actions bénéficiant ultérieurement aux personnes issues de l'immigration : il importe de leur offrir un interlocuteur unique ;
- la dimension de la promotion collective concerne également les publics de l'accueil : d'une part, ils constituent parmi les publics de l'intégration une catégorie particulièrement soumise aux stéréotypes ; d'autre part, les primo-arrivants peuvent avoir de la société d'accueil une représentation erronée ou biaisée ;
- une Agence de l'intégration permettrait, dans une logique de service public couvrant l'intégralité du territoire national, à l'entité ainsi constituée de disposer d'une masse financière plus importante, donc de marges de manœuvre accrues, tout en permettant certaines économies d'échelles : ouverture de certaines formations de « promotion » aux primo-arrivants, accès aux plates-formes d'accueil à certains publics installés sur le territoire depuis longtemps, etc.

Le Haut Conseil considère qu'une telle évolution peut être envisagée, mais exige un temps avant que les habitudes de travail commun et les règles d'organisation ne soient stabilisées. Aussi, le Haut Conseil encourage, dès à présent, le Fasild et l'ANAEM à une coopération plus étroite à tous les niveaux.

Au plan local, l'accueil et les actions de promotion sont désormais articulés au niveau régional dans le PRIPI, et au niveau départemental dans sa déclinaison locale. Il faudra veiller à ce que les acteurs de droit commun susceptibles de suivre la personne immigrée tout au long de son parcours (conseil général, grosses communes, service public de l'emploi) soient présents sur la plate-forme d'accueil pour que la prise en charge du primo-arrivant leur soit d'emblée progressivement transférée. Le cloisonnement entre le dispositif d'accueil et la suite de l'accompagnement du parcours d'intégration serait particulièrement préjudiciable à la réussite de ce dernier pour les publics en difficulté.

Dans la même optique, pour faciliter l'instruction des demandes de titre de résident ou de la nationalité française, il serait opportun qu'un seul organisme collecte et conserve des informations concernant le parcours d'intégration des migrants (formations, emploi ou recherche d'emploi, engagement citoyen, etc.) depuis leur accueil jusqu'à l'éventuelle obtention de la nationalité. En effet, désormais, l'acquisition du titre de résident, comme celle de la nationalité, exige que soient réunis un certain nombre de critères d'intégration. L'ANAEM pourrait mettre en place un réseau de partenariats d'échange d'informations avec l'ensemble des services publics susceptibles de disposer d'informations pertinentes pour favoriser l'instruction de ces demandes, et réaliser le stockage de ces informations sous la forme d'un dossier unique pour chaque primo-arrivant. Ce dossier serait à la disposition des personnes pour faciliter l'ensemble de leurs démarches, en premier lieu celle tenant à la résidence et à la nationalité. Il serait également transmis aux administrations compétentes pour l'instruction de demandes, en particulier la sous-direction des naturalisations.

Par ailleurs, la solution d'une fusion de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) avec le Fasild a été envisagée à l'heure où les activités de financement de projets de rénovation urbaine de la Délégation ont été largement transférées à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) afin de faire bénéficier le Fonds de l'apport de compétences nouvelles et d'un esprit neuf. Le Haut Conseil, s'il ne néglige pas le bénéfice que les deux instances auraient à mieux collaborer ensemble (échange de personnel, de bonnes pratiques, d'outils d'intervention, de connaissance et d'évaluation), considère qu'une fusion entre les deux organismes risquerait de se faire au détriment des spécificités de l'une ou l'autre de ces politiques, même si, par le passé, elles ont été très utilement rassemblées au sein d'un seul ministère ayant ces compétences exclusives. Une telle organisation ministérielle a été évoquée lors des débats au sein du Haut Conseil.

En effet, la politique de la ville et la politique de l'intégration ne se confondent pas : le zonage des « quartiers » n'épuise pas les problèmes d'intégration qui concernent également des centres-ville et des zones rurales.

Par ailleurs, la logique de la politique de la ville, qui renvoie à des mécanismes de compensation à raison des territoires, et indirectement des publics, est distincte de celle de la politique d'intégration, qui cherche à ouvrir le droit commun.

Enfin, alors que la politique de la ville a longtemps été marquée par le primat de la construction et de l'action urbaine, le transfert des compétences liées à cette dernière de la DIV à l'ANRU devrait permettre à la Délégation de développer une nécessaire action en matière d'intervention sociale. La fusion de la Délégation avec le Fasild fait, par conséquent, courir le risque d'une focalisation de la politique d'intégration sur les seules problématiques liées aux quartiers, et de l'accentuation de la stigmatisation déjà importante des personnes issues de l'immigration.

En revanche, l'Agence de la cohésion sociale et d'égalité des chances, annoncée récemment par le Premier ministre, pourrait organiser dans les territoires de la politique de la ville la mise en synergie de moyens importants et immédiats en coordination avec ceux de la politique d'intégration.

Autrement dit, en raison même de l'effort intense accompli depuis trois années pour doter la politique d'intégration d'outils administratifs nouveaux, un objectif de réarticulation et d'harmonisation s'impose. Nous avons estimé qu'il fallait réformer non en détruisant mais en orchestrant les moyens existants selon trois exigences :

- une meilleure connaissance : elle signifie un développement des travaux de l'Observatoire statistique et une extension de ses moyens. Une étude longitudinale comme celle menée au Canada serait particulièrement bienvenue. Un guichet unique des études pourrait être institué sur le modèle de METROPOLIS ;
- la territorialisation : la mobilisation des acteurs locaux passe par l'articulation de l'ANAEM et de la politique d'intégration avec les missions des préfets régionaux et départementaux et la mobilisation des élus. Une organisation solide et partenariale, coordonnée par le préfet, pourrait être entreprise dans le cadre des PRIPI ;
- la continuité de l'État : la disparition des grands établissements publics DPM, Fasild, qui ont une culture et les moyens d'une politique d'intégration serait catastrophique. Mais dans le cadre d'une politique générale impulsée par le Comité interministériel de l'intégration, le Fasild doit accepter de mieux reterritorialiser ses missions et de les coordonner avec les collectivités régionales, départementales, et municipales.

À terme, la constitution d'une véritable institution de l'intégration suppose que toutes les institutions évoquées sur un plan central de service public de l'accueil, la DPM, le Fasild, la DIV, d'une part, et toutes les institutions nouvelles ou renouvelées, le HCI, le CNHI, la HALDE harmonisent leurs fonctions et leurs actions. C'est pour l'heure, la mission des comités interministériels à l'immigration (en partie) et à l'intégration plus fondamentalement. Ce pourrait être à terme la fonction d'un ministère qui est posée.

Le Comité interministériel à l'intégration (CII) doit voir son rôle de pilotage politique renforcé

Le Comité interministériel à l'intégration constitue un outil fondamental de pilotage de la politique d'intégration qui, par nature, concerne un grand nombre de départements ministériels. Le bilan de sa réactivation en 2003 a été extrêmement positif. En revanche, il semble qu'en 2004, le Comité ait été moins volontariste et se soit contenté de dresser un état des lieux de la mise en œuvre du programme annuel d'actions mis en place le 10 avril 2003. Nombre d'acteurs auditionnés par le Haut Conseil ont exprimé leur souhait de **voir l'efficacité du CII renforcée**, cette instance étant considérée comme trop lourde (la formation de base compte 25 ministres autour du Premier ministre) et insuffisamment à même de suivre l'application de ses mesures par les divers ministères et partenaires de l'État.

Le Haut Conseil propose que le CII évolue dans trois directions :

- **une mission de suivi renforcée.** Le décret du 30 janvier 2003 modernisant le CII dispose que celui-ci veille à la mise en œuvre de son programme. Il faut cependant que soient renforcés les liens entre le comité et les acteurs chargés de la mise en œuvre de ses plans d'action, en premier lieu les administrations des ministères concernés. La mise en place d'un **comité des directeurs d'administration centrale** chargé du suivi régulier, plusieurs fois par an, et de la coordination de la mise en œuvre des mesures permettrait de mieux assurer la mobilisation des ministères ; la présence du HCI à ce Comité permettrait de raccourcir les délais de mise en œuvre de ces recommandations et de mieux évaluer leurs effets ;
- **une meilleure articulation avec le Haut Conseil à l'intégration.** Outre l'institutionnalisation de la présence déjà effective du HCI aux comités de préparations et de suivis du CII, et au CICI, nous estimons que pour l'heure, le décret du 30 janvier 2003 est insuffisant. Il prévoit en effet que le CII puisse saisir le Haut Conseil de toute question relative à l'élaboration et à la réalisation de ce programme. Il conviendrait que le Haut Conseil lui-même puisse proposer au CII des mesures visant à assurer la mise en œuvre des préconisations émises dans ses avis ou dans son rapport ;
- **une meilleure articulation avec le Comité interministériel de contrôle de l'immigration.** En effet, le risque n'est pas nul que ce dernier prenne des décisions empiétant parfois sur le domaine strict de l'intégration, ce qui appelle au moins la mise en cohérence des positions prises par ce comité avec celles du CII.

Conclusion

La politique d'intégration est à la veille d'un nouveau stade de son évolution. Alors que s'achève celui de la réorganisation de ses grands acteurs spécialisés (évolution du Fasild, création de l'ANAEM, de la HALDE, de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration), s'ouvre celui de la mobilisation des politiques de droit commun et des acteurs qui en ont la charge.

L'intégration des publics issus de l'immigration, si elle l'a jamais été, n'est plus une « question sociale » appelant des solutions techniques ponctuelles, mises en œuvre par des acteurs circonscrits ; elle est devenue aujourd'hui un « fait social majeur », qui fait écho dans la grande majorité des composantes de la société, des territoires de la République, des thèmes de préoccupation des citoyens. Elle implique donc la mobilisation de l'ensemble des citoyens, de la totalité des services publics généralistes et des politiques « de droit commun » qu'ils servent, non parce qu'elle doit être considérée comme un problème dont l'ampleur serait telle qu'elle exigerait le concours de tous, mais parce qu'elle est désormais une composante incontournable de notre vie quotidienne, de la manière dont les questions de société doivent être envisagées, et par conséquent de l'ensemble des politiques publiques.

Or l'intégration est également un domaine souvent négligé de ceux des pouvoirs publics qui n'y ont pas une mission explicite. Les éléments d'organisation exposés dans cet avis sont certes de nature à faire évoluer cette situation en fournissant les moyens techniques et administratifs de la mobilisation des acteurs des politiques de droit commun pour une meilleure prise en compte des problématiques d'intégration dans la définition de leurs propres politiques. Mais une telle mobilisation exigera avant tout une impulsion politique forte, à la hauteur de l'enjeu ultime de la politique d'intégration, qui est bien celui de la cohésion de la Nation.

Annexe 1 : Résumé

L'intégration des publics immigrés n'est plus une question sociale appelant des solutions techniques ponctuelles mises en œuvre par des acteurs spécialisés. Elle est devenue aujourd'hui un fait social majeur qui fait écho dans toutes les composantes de la société française.

Cette politique ne vise pas simplement à une compensation individuelle et territoriale mais avant tout à accompagner vers le droit commun les publics de l'intégration et tout particulièrement les nouveaux arrivants. (140 051 personnes en 2004 – chiffre ANAEM).

Les réformes engagées

À cet effet, de 2002 à 2005, le Gouvernement a mis en place un service public de l'accueil de tous les nouveaux immigrés dans notre pays géré par une Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), doté de moyens d'accompagnement au travers du contrat d'accueil d'intégration.

De même, la politique d'égalité de traitement a connu un tournant avec la création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) chargée plus particulièrement de sanctionner individuellement les discriminations, notamment à raison des origines.

Enfin, pendant la même période, a été engagée une politique de connaissance et de reconnaissance des populations immigrées au travers de la création d'un Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration au sein du Haut Conseil à l'intégration et d'une Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) chargée de faire évoluer les représentations collectives des migrants et de leurs descendants.

Cette réforme globale est actuellement à l'œuvre. Mais comme le constatait la Cour des comptes dans son rapport particulier qu'elle consacrait en 2004 à la politique de l'immigration et de l'intégration, l'évolution de l'organisation des institutions de cette politique est aujourd'hui au milieu du gué. Ce chantier doit se poursuivre sans délai.

Les propositions de réformes

Les principales propositions de l'avis s'organisent autour de trois principes.

- **Mobiliser les acteurs du droit commun**, parce que l'intégration ne peut plus être l'apanage des seules institutions spécialisées. Les acteurs de droit commun disposent en effet des principaux leviers de l'intégration (habitat, protection sociale, emploi, éducation, culture, justice...). Le Haut Conseil préconise que cette mobilisation soit favorisée :
 - sur les plateformes d'accueil des nouveaux immigrés, par l'implication des conseils généraux, des agglomérations, et des grandes communes, en

créant un organe de concertation réunissant ces collectivités, l'ANAEM, et les prestataires associatifs ;

– par la nomination de personnes ou de services référant en matière d'intégration, au niveau national et local, qui sont à la fois des correspondants des acteurs spécifiques de l'intégration et les chargés de mission internes veillant à ce que leur propre organisme (collectivité territoriale, caisse de Sécurité sociale, rectorat, etc.) développe une action de prise en compte des publics immigrés ou issus de l'immigration ;

– par le repositionnement du Fasild sur une mission d'appui aux projets en liaison étroite avec les acteurs du droit commun. Pour cela, le fonds devra développer des prestations types (expertise, aide technique et financière...) que ses directions régionales pourront utiliser pour construire une offre de partenariat au niveau local en matière d'accès aux services publics, de médiation, d'accompagnement, d'interprétariat, de prévention des discriminations...

• **Renforcer les administrations spécifiquement dévolues à la conduite de la politique d'intégration.** Ces administrations spécialisées sont en position d'information, d'orientation et d'appui des acteurs du droit commun. Le Haut Conseil à l'intégration préconise que :

– le Fasild assure un meilleur équilibrage de la répartition géographique de ses moyens, notamment en personnel. L'allocation actuelle varie largement d'une région à l'autre, sans toujours correspondre à la diversité – réelle – des besoins des territoires ;

– le Fasild et l'ANAEM se dotent d'une présence solide outre-mer. En effet, l'ANAEM n'est implantée qu'en Guyane et le Fasild ne dispose d'aucune direction régionale dans les départements d'outre-mer. Un tel objectif devrait figurer dans les contrats d'objectifs et de moyens qui vont lier ces établissements à l'État ;

– soit créée, à terme, une agence unique chargée des politiques d'intégration. Il existe, en effet, un continuum entre l'accueil et la promotion individuelle : le parcours d'intégration ne s'arrête pas à l'expiration du contrat d'accueil et d'intégration. En outre, la fusion de l'ANAEM et du Fasild permettrait, dans une logique de service public couvrant l'intégralité du territoire national, à l'entité ainsi constituée de disposer de moyens humains et financiers à la mesure des enjeux. Enfin, l'Agence de la cohésion sociale et de l'égalité des chances, annoncée par le Premier ministre, pourrait organiser, dans les territoires de la politique à la ville, une mise en synergie efficace de ses moyens avec ceux de l'agence unique de l'intégration.

• **Donner pleinement à l'État, son rôle de garant d'une stratégie globale en matière d'intégration.** En effet, l'implication de l'État en matière d'intégration est aujourd'hui très inégale au plan local. Les préfets ne sont pas investis de missions précises en matière d'intégration, en dehors de la lutte contre les discriminations à raison des origines, sur laquelle leur intervention est généralement distante. Aussi, le Haut Conseil préconise :

– dans les départements de forte immigration, de désigner un sous-préfet en charge des questions d'intégration. Ce peut-être un sous-préfet – ville ou un sous-préfet d'arrondissement avec un mandat couvrant la région ou plusieurs départements. En effet, le zonage de la politique de la ville ne

prend pas en compte les problèmes d'intégration dans les quartiers centraux des villes et dans les zones rurales ;

- que le prochain Comité interministériel à l'intégration (CII) fixe aux préfets le contenu précis de leurs missions, objectifs prioritaires et indicateurs évaluant leur implication et leur efficacité en matière d'intégration. Une circulaire interministérielle pourrait constituer le support approprié d'une telle démarche ;
- que la mission de suivi du Comité interministériel à l'intégration soit renforcée. La mise en place d'un comité des directeurs d'administration centrale chargé du suivi régulier, plusieurs fois par an, et de la coordination de la mise en œuvre des mesures permettrait de mieux assurer la mobilisation des ministères.

Annexe 2 : L'exemple de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Comme toutes les caisses nationales de Sécurité sociale, la CNAV a fixé ses orientations stratégiques dans une « convention d'objectifs et de gestion » (COG) signée avec l'État. Parmi les axes prioritaires de ce document figure un objectif de mise en place d'un interlocuteur unique pour les assurés ne résidant pas dans la région de traitement du dossier. Cet objectif comporte des dispositions relatives aux vieux travailleurs migrants retournés au pays, notamment « une spécialisation des organismes de la branche par pays de résidence ». La COG comporte également un objectif national sur le pourcentage des dossiers payés dans les deux mois pour les assurés résidant à l'étranger.

Ces grandes orientations se traduisent dans les faits car elles sont déclinées en contrats pluriannuels entre la CNAV et chaque caisse locale. Ainsi, s'agissant de l'axe prioritaire précité, la caisse régionale d'Aquitaine a par exemple été désignée « interlocuteur unique » des assurés de nationalité espagnole résidant en Espagne. Elle a mis en place avec ce pays un partenariat (échange d'informations, formation croisée de personnels) et elle a mis à la disposition des assurés des documents, pages internet et moyens d'accueil adaptés à leur spécificité linguistique. De la même manière, certaines caisses sont en charge des assurés vivant dans les pays du Maghreb, etc.

L'objectif de réponse rapide aux demandes des travailleurs résidant à l'étranger a par ailleurs induit dans l'ensemble du réseau des caisses locales des initiatives d'adaptation de la prise en charge : modulation des critères d'accès aux droits, production de documents d'information traduits, mise en place de structures de proximité ou de structures d'accueil dédiées aux assurés étrangers, formation des personnels aux cultures des pays d'origine, voire politique de diversification du recrutement, adaptation des horaires d'accueil.

En Ile-de-France, l'ensemble des caisses a défini un plan d'actions relatif aux publics prioritaires, parmi lesquels les personnes issues de l'immigration. Ce plan inclut notamment un réseau de partenariats avec les foyers de travailleurs migrants (permanences sur place), des associations spécialisées (réunions de personnes relais). La caisse de Bobigny a par ailleurs eu l'initiative de la mise en place d'un accueil commun (échange d'informations sur les procédures, guide commun d'accueil, formations conjointes de personnels, mobilisation d'acteurs relais communs) avec le conseil général, la caisse d'allocations familiales et l'Assedic.

Comme dans l'ensemble des réseaux de la Sécurité sociale, de telles initiatives existaient de manière éparse et spontanée avant la fin des années quatre-vingt-dix. Mais l'insertion dans la COG de dispositions fortes sur les publics issus de l'immigration a rendu plus systématiques les efforts d'adaptation de la prise en charge.

Une telle démarche suppose une vision stratégique claire de la part du siège national, et la CNAV a développé une approche prospective sur le devenir des assurés d'origine immigrée, dont l'évolution quantitative et qualitative devrait exiger une adaptation assez profonde de l'organisation du traitement des données et de l'accueil, sans quoi les objectifs assignés par l'État en terme de délais de réponse ne pourront être atteints. C'est ce qui a conduit la caisse à mettre en place une démarche d'ensemble.

Annexe 3 : L'exemple du programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI) du Nord-Pas-de-Calais

Le PRIPI 2004 a constitué le cadre et le moteur de l'action des acteurs de l'emploi en matière d'intégration. Il a été validé par le préfet en conférence administrative régionale, instance réunissant autour du préfet de région les préfets de département et les chefs des pôles régionaux.

PRIPI de la deuxième génération, il a tiré les conséquences des faiblesses du précédent PRIPI et s'est résolument placé dans le cadre fixé par le C2I en l'adaptant autant que nécessaire aux spécificités de la région Nord-Pas-de-Calais.

Pour ne retenir que le volet « emploi et formation », les huit axes de progrès retenus sont :

1 – La lutte contre les discriminations sur le marché du travail. Notamment, des clauses spécifiques concernant ce thème sont insérées dans l'ensemble des marchés publics et des conventions (notamment celles qui encadrent l'attribution de contrats aidés) signés par les acteurs du service public de l'emploi.

2 – Le recueil de données pour définir une typologie locale des publics discriminés. Cet exercice est rendu difficile par les limites légales de l'appareil statistique. Ce dispositif repose sur l'établissement d'une fiche navette de signalement des discriminations transmises par tous les services publics de l'emploi témoins d'une discrimination, notamment effectuée par un employeur.

3 – L'intégration des jeunes, avec :

- avant même la mise en place du PACTE, un dispositif local d'accompagnement aux concours de la fonction publique financé sur les SIFE collectifs (stages pour les jeunes en difficulté financés par l'État) ;
- un dispositif de parrainage, cofinancé par l'État et le conseil régional et animé par les missions locales. Ce dispositif a concerné en 2004 50 réseaux, 850 parrains et 1 400 personnes accompagnées dont 1 200 jeunes. Les parrains ont bénéficié de la formation ESPERE sur la lutte contre les discriminations ;
- l'encouragement à l'apprentissage et à d'autres formes d'alternance. Pour ce faire, la DRTEFP a obtenu de l'OPCAREG (organisme paritaire finançant des actions de formation pour les PME de la région) qu'il réserve un certain nombre de « contrats de professionnalisation » à des jeunes issus de l'immigration et qu'il fasse la promotion de ce dispositif pour ces publics (l'OPCAREG a recruté un poste à temps plein pour mener à bien ce projet).

4 – La formation des acteurs du service public de l'emploi (DDTEFP, ANPE, AFPA, missions locales) aux problématiques de l'intégration, dans le cadre du programme national ESPERE. Cette action a été

menée en partenariat avec le MEDEF dans les onze bassins d'emploi que compte la région. Elle a d'abord concerné les cadres intermédiaires (directeurs agences ANPE, de PLIE, etc.). Elle sera, pour 2005, étendue aux agents des guichets.

5 – Une action de sensibilisation des entreprises de la région.

6 – Une action de repérage des métiers en tension susceptibles de fournir un débouché pour les publics issus de l'immigration.

7 – Des aides à la création d'entreprise par des personnes issues de l'immigration.

8 – La déclinaison locale de l'accord-cadre national ANPE-DGEFP-DPM-Fasild où chacun de ces organismes prévoit des actions d'implication et d'entraide dans le domaine de l'intégration.

Troisième partie

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

Rapport statistique 2002-2004

Ce rapport a été élaboré par l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration, dirigé par M^{me} Jacqueline Costa-Lascoux. Il a été examiné et discuté par le Conseil scientifique de l'Observatoire, présidé par M^{me} Hélène Carrère d'Encausse et par le Groupe statistique de l'Observatoire. M^{me} Caroline Bray, chargée de mission au HCI, assurait la fonction de rapporteur.

Introduction

Ce rapport est le fruit du travail collectif de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII), créé le 2 juillet 2004, à l'initiative et au sein du Haut Conseil à l'intégration (HCI).

Présentation de l'OSII et de ses missions

L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII) a été installé par le ministre du Travail, de la Solidarité et de la Cohésion sociale, le 2 juillet 2004 ¹.

Les missions de l'OSII

L'Observatoire est une instance de concertation, de réflexion et de proposition, qui fait l'analyse de sources statistiques existantes en vue de clarifier leur publication et de les mettre en cohérence, explore des sources statistiques inexploitées ou peu exploitées, suggère de nouveaux champs d'investigation. En cela, il répond à un ensemble de propositions du rapport de la Cour des comptes sur *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration* ².

L'OSII est officiellement chargé :

- d'améliorer la connaissance statistique de l'immigration et de l'intégration à partir des données produites par les administrations et les instituts de recherche ;
- d'éclairer les travaux et les avis du Haut Conseil à l'intégration ;
- de participer aux groupes statistiques européens et internationaux sur les migrations ;
- de favoriser la diffusion et l'accès aux informations statistiques ;
- de proposer de nouvelles pistes d'exploration statistique.

L'OSII produit un rapport statistique annuel.

(1) Le premier rapport statistique de l'OSII a été remis le 8 novembre 2004 et mis en ligne sur le site de La Documentation française.

(2) Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, La Documentation française, novembre 2004

Les instances de l'OSII

L'Observatoire comprend deux instances :

- le conseil scientifique, présidé par M^{me} Hélène Carrère d'Encausse, secrétaire perpétuel de l'Académie française, et composé de douze personnalités de la haute administration, de l'université et de la recherche (*cf.* la liste des membres en annexe) ;
- le groupe statistique permanent, qui réunit les représentants de six ministères (ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale ; ministère des Affaires étrangères ; ministère de l'Intérieur ; ministère de la Justice ; ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; le secrétariat d'État au Logement) ; de trois directions (Direction de la population et des migrations ; Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ; Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques) ; de l'INSEE, de l'INED, de l'OMI (devenu ANAEM), de l'OFPPRA (*cf.* la liste des membres en annexe).

Les défis de la connaissance statistique

L'analyse des données sur l'immigration et l'intégration se heurte à des difficultés qui sont principalement de deux ordres : d'une part, celles tenant aux évolutions du phénomène migratoire lui-même, d'autre part, celles tenant aux limites des outils statistiques.

Les évolutions du phénomène migratoire

Le phénomène migratoire est, par définition, un phénomène transnational. Depuis ces dernières années, il présente plusieurs caractéristiques qui accentuent les difficultés de l'analyse statistique :

- thème très sensible politiquement, socialement, culturellement, l'immigration induit souvent des commentaires irrationnels ou orientés ;
- l'évolution rapide des migrations internationales affecte les causes, la nature, les trajectoires et les rythmes des mouvements transfrontières, les attentes et les stratégies des migrants, les clivages générationnels et culturels, l'évolution des structures et des relations familiales. Ces changements introduisent parfois un décalage important entre le moment du recueil des données et leur interprétation, rendant obsolètes certaines catégories d'analyse ;
- le phénomène migratoire oblige à travailler à la fois sur les disparités nationales persistantes et sur l'harmonisation croissante des politiques ;
- les catégories retenues sont essentiellement celles des pays d'accueil, sans que soient prises en compte des étapes déterminantes des trajectoires migratoires depuis les pays de départ ;
- les concentrations géographiques dans les régions d'immigration mettent en évidence le cumul de plusieurs facteurs socio-économiques et culturels. La localisation produit un « effet loupe », qui fausse parfois une vision plus globale du phénomène : ainsi, l'arrivée et l'installation de plusieurs milliers de personnes, dans une même ville, engendre une situation sans aucune mesure avec le même nombre de personnes réparties sur l'ensemble du territoire.

Les limites des outils statistiques

Le rapport s'appuie sur plusieurs sources statistiques, principalement d'origine administrative. Celles-ci obéissent à des politiques publiques, à la logique interne des diverses administrations concernées et à des objectifs de bonne gestion des services. Il est donc important de tenir compte des modes de saisie et d'exploitation, auxquels recourent ces organismes producteurs de statistiques.

La diversité des approches et des nomenclatures rend parfois difficiles les interprétations et les comparaisons immédiates. Par ailleurs, l'immigration faisant l'objet de réformes législatives et réglementaires très fréquentes, l'actualisation et la conciliation des sources statistiques, la comparabilité des données dans le temps, se heurtent à de nombreuses difficultés d'interprétation.

Ces limites obligent donc à une grande précaution d'utilisation qui demande, en particulier, de préciser les définitions. Ainsi, deux sources différentes sur des concepts proches sont à utiliser comme des informations complémentaires. Enfin, la multiplicité des catégories concernées (il existe, par exemple, près de deux cents titres de séjour différents) et la complexité des dispositifs obligent à former des agrégats de catégories pour rendre plus lisibles les grandes tendances.

Les travaux de l'Observatoire

Pour collecter et mettre en cohérence les données statistiques sur l'immigration et l'intégration, pour proposer une amélioration des outils existants et favoriser l'élaboration de nouveaux outils, l'Observatoire de l'immigration et de l'intégration travaille tant au plan national qu'au plan international.

Au niveau national

– L'OSII a réuni périodiquement le groupe statistique permanent (quinze réunions en un an) afin de préparer le rapport statistique annuel.

– Il a participé au groupe de travail et de rédaction du rapport au Parlement, ainsi qu'aux réunions interministérielles de discussion et de rédaction de ce rapport.

– Il a animé, avec les représentants de l'OMI, un groupe de travail sur l'exploitation et le suivi statistique du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). La réflexion a d'abord porté sur la philosophie politique qui préside à la démarche originale du CAI, désormais suivie par d'autres États européens. Et c'est en fonction de cette philosophie générale, que le débat a été engagé sur les questions posées lors de la signature du contrat : l'amélioration de la connaissance des primo-arrivants ne saurait justifier, en effet, des questions susceptibles d'apparaître trop inquisitoriales, voire dissuasives.

– Il a réuni un séminaire de réflexion, créé à l’initiative de la DPM (Direction de la population et des migrations), sur les catégories de l’immigration familiale : à partir de ces travaux, un accord s’est fait, entre toutes les administrations et les instituts représentés, sur la définition et le regroupement des différentes catégories d’autorisation au séjour sous le motif « familial ». Il en est tenu compte dans le présent rapport pour favoriser une lecture pertinente de ce flux d’immigration, le premier parmi tous les autres flux d’entrées régulières en France.

– À l’initiative de l’INSEE et de l’INED, quatre réunions du groupe statistique ont été consacrées aux catégories « long séjour » et « court séjour », à partir d’une réflexion sur la distinction entre titres « permanents » ou « temporaires ». Il a été décidé que le rapport de l’OSII adopterait la position la plus neutre, c’est-à-dire celle du respect de la définition juridique des titres délivrés, sans présumer de la « vocation temporaire ou permanente » de l’installation sur le territoire national. En revanche, le souhait a été émis, qu’à l’avenir, les renouvellements et changements de titres puissent être mieux comptabilisés et que les modes de classement adoptés par les pays étrangers soient pris en compte pour une éventuelle harmonisation, actuellement en cours d’élaboration.

Par ailleurs, pour améliorer l’accès aux sources et leur diffusion :

- les travaux de l’OSII ont donné lieu à des contributions dans plusieurs colloques concernant les champs de l’immigration et de l’intégration (DARES, MIRE, Congrès international de la population...)
- l’OSII a reçu plusieurs personnalités étrangères sur les questions statistiques de l’immigration et de l’intégration (OCDE, Allemagne, Australie, Québec, Pays-Bas, Québec, Suède...) ainsi que des associations disposant de données statistiques spécifiques.

Au niveau international

Par son appartenance au Haut Conseil à l’intégration, l’Observatoire statistique de l’immigration et de l’intégration est *National Contact Point* pour le Groupe statistique du réseau européen sur les migrations de la Commission européenne (*European Migration Network*) et il participe, avec un représentant de l’INSEE, aux réunions trimestrielles sur les statistiques européennes.

– Il est également en relation avec le Comité immigration et asile de la Commission européenne, par l’intermédiaire du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne du Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE).

– Il a organisé, pour la France, la réunion des différents instituts et administrations concernés par le rapport *Thesim*, attribué à M. Michel Poulain par la Commission européenne afin de mener une étude comparative sur la production et l’exploitation des statistiques de l’immigration en vue d’une harmonisation européenne.

– Il participe avec le HCI au réseau international Metropolis, qui consacre ses travaux à la connaissance de l’immigration, l’intégration et la dynamique urbaine.

Les avancées de la réflexion de l'OSII

La spécificité du rapport statistique annuel de l'OSII est de présenter les données les plus fiables et cohérentes possibles de la mesure de l'immigration et de l'intégration.

Dans un premier temps, ce rapport s'est attaché à clarifier la question de l'entrée des étrangers en situation régulière sur le territoire français. Par ailleurs, il a entamé l'étude de l'intégration à travers le suivi du « parcours d'intégration » : de la signature du contrat d'accueil et d'intégration à l'acquisition de la nationalité française. Il se propose, enfin, à partir des travaux du HCI ainsi que des discussions engagées avec les membres de l'OSII, de préciser les termes du débat sur les indicateurs de l'intégration.

La mise en cohérence des données statistiques

L'OSII a cherché à définir ce qu'il faut entendre par mise en cohérence des données statistiques en précisant ce que cela ne doit pas être et, en sens inverse, ce que cela suppose.

Mettre en cohérence ne signifie pas :

- privilégier une seule source au détriment des autres ;
- ignorer les logiques juridiques et institutionnelles qui président à l'élaboration des catégories et au recueil des informations ;
- confondre les résultats statistiques et les commentaires politiques qui peuvent en être faits : le principe de neutralité est ici impératif.

Mettre en cohérence suppose de :

- répertorier les différentes sources existantes, souvent plus nombreuses que celles généralement citées (ex. les travaux de la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale sur les étudiants étrangers, ceux des directions DPM, DARES et DREES, les données du recensement rénové de population...) ;
- respecter la logique de production des données de chaque organisme, en identifiant la pertinence de leurs critères au regard des informations recherchées ;
- repérer les contradictions, les lacunes, les doubles comptes ;
- proposer des éléments d'harmonisation entre les sources nationales et internationales.

La comparabilité internationale

Comparer les statistiques nationales de l'immigration nécessite notamment :

- le travail sur un thesaurus commun tel qu'il a été engagé par le Réseau européen des migrations internationales (*European Migration Network*) auquel participe l'OSII ;
- le respect de la logique des politiques et des institutions nationales (ex. originalité de l'OFPRA, « guichet unique pour l'asile » en France).

Sur le premier point, il s'agit d'un travail à long terme, qui n'en est qu'à ses prémises. Cela suppose qu'une clarification des catégories ait déjà été menée à bien. C'est cette première démarche de clarification que l'OSII avait privilégiée dans son précédent rapport. Dans le rapport 2004, la réflexion sur l'intégration, originalité du rapport de l'OSII, cherche, au-delà de la mesure des flux, à mieux analyser les raisons des migrations et les modalités du parcours d'intégration. Cette analyse sera approfondie dans les années à venir.

La logique du parcours d'intégration

En tant que partie intégrante du Haut Conseil à l'intégration, l'OSII fournit un rapport annuel désormais axé sur la logique du parcours d'intégration. Il s'intéresse donc essentiellement à l'immigration régulière installée sur le territoire national et aux différentes étapes de l'itinéraire du migrant, de l'exil à l'acquisition de la nationalité française.

Par ailleurs, certains aspects du phénomène migratoire, parce qu'ils ne sont pas aisément quantifiables, requièrent des investigations sur le plus long terme et feront l'objet de propositions d'amélioration de la connaissance.

De même, certains sujets n'ont pas été retenus.

Il s'agit ici de domaines qui peuvent être traités dans d'autres documents, tel le rapport au Parlement, mais qui ne sont pas de la compétence directe du rapport du HCI :

- l'immigration irrégulière que le rapport de l'OSII n'aborde pas : elle est de la compétence du rapport au Parlement ;
- le solde migratoire qui est estimé, chaque année, par l'INSEE : « *En simplifiant, le solde migratoire est constitué de quatre flux : des entrées et des sorties d'étrangers, des entrées et des sorties de Français. Les entrées d'étrangers ressortissants des pays tiers sont connues à partir de sources administratives : ANAEM, OFPRA et ministère de l'Intérieur. Les flux sortants sont estimés en appliquant des taux de sortie à la population étrangère. Les mouvements de Français, qui pèsent assez peu sur le solde migratoire, sont estimés par prolongation des tendances du passé.* » Notons que l'OSII a souhaité par ailleurs disposer à l'avenir de données sur les deux millions de Français qui vivent à l'étranger.

Les thèmes nécessitant de nouvelles investigations

- La situation des Communautaires en France ne peut être désormais appréhendée qu'à travers les données du recensement continu de population.

- La question des mineurs : ceux-ci sont comptés différemment selon les administrations (comptage récent des mineurs dans les sources OFPRA). Or, leur nombre est en augmentation et des difficultés spécifiques sont soulevées notamment pour les mineurs sans répondant légal.

– Les phénomènes de concentration géographique sur le territoire national. L'OSII a fortement encouragé les institutions productrices de données à fournir des informations sur les localisations géographiques, à élaborer des cartographies rendant plus lisibles l'évolution des flux et de la sédentarisation des migrants. Le rapport de l'OSII 2004 bénéficie déjà partiellement de ces informations. Il reste à développer ces données plus systématiquement.

– La question des étudiants étrangers, détenteurs de titres de séjour temporaires. L'installation durable de certains en France oblige à réfléchir à la qualification de la durée de résidence par rapport à la nature du titre délivré. Les discussions engagées à l'OSII avec l'INED et l'INSEE ont permis d'avancer sur ce point, à la fois en respectant la définition juridique des titres de séjour, et en tenant compte de la nécessité d'appréhender la réalité de l'installation durable d'étudiants étrangers en France.

– La connaissance statistique des renouvellements et des changements de statuts est à l'étude. L'OSII a insisté sur l'importance du recueil de telles données et a souhaité qu'un débat soit engagé sur l'intérêt et les limites d'un « identifiant » permettant de suivre le parcours administratif, sans porter atteinte aux droits des personnes.

– La prise en compte des générations : comment compter les enfants d'immigrés et apprécier leur condition en France, lorsqu'ils ne font plus partie de la catégorie « étrangers » ? Sur quels fondements ? Le HCI a la double préoccupation du respect de l'autonomie des personnes et, par ailleurs, de l'amélioration de la connaissance quant au devenir des immigrants et de leurs enfants. Un accord semble se dessiner au sein de l'OSII en faveur d'un croisement des données relatives au lieu de naissance et à la nationalité des ascendants, dans le respect des règles posées par la CNIL, afin d'exploiter des informations sur deux générations. En revanche, la catégorie « ethnique » est critiquée tant pour des raisons constitutionnelles que pour des raisons de pertinence scientifique, notamment lorsqu'il s'agit d'analyser une société aux origines multiples et « entrecroisées ».

– Les critères de l'intégration dépendent d'une combinaison de facteurs et ils prennent sens avec la refondation de la politique de l'intégration. L'OSII a amorcé un débat, qui se poursuivra dans les années à venir.

L'entrée régulière des étrangers sur le territoire français

La mesure statistique des entrées d'étrangers en situation régulière en France peut être appréhendée à partir de plusieurs sources : les visas délivrés par le ministère des Affaires étrangères, les titres de séjour comptabilisés dans la source AGDREF (Application de gestion des résidents étrangers en France) du ministère de l'Intérieur, les données sur l'asile de l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), celles recueillies par l'Office des migrations internationales (devenu ANAEM, Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations) pour certaines catégories d'étrangers (saisonniers, immigration de travail, immigration familiale) et lors de la signature du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) par les étrangers primo-arrivants. D'autres organismes concernés par l'immigration ont leurs propres sources statistiques.

Pour éviter les confusions fréquentes dans l'interprétation du caractère temporaire ou permanent du séjour, du fait de la diversité des titres (environ 200 titres) et des durées de séjour autorisées, l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration a décidé de mettre à profit les réflexions menées autour de ces questions dans les trois sous-commissions de travail qu'il a animées. La décision collective a été de retenir cinq grands chapitres correspondant aux grands motifs d'entrée régulière en France :

- l'asile, dans le respect de sa spécificité politique et juridique ;
- l'immigration pour motif familial, plus large que le regroupement familial *stricto sensu* ;
- l'immigration pour motif de travail, regroupant des autorisations très diverses ;
- l'immigration pour études ;
- les autres motifs d'entrée en France.

Cette présentation correspond aux différentes raisons pour lesquelles des étrangers demandent à résider en France, en sachant que le premier titre de séjour obtenu ne présume évidemment pas des renouvellements possibles ou des changements de statuts, avec des motifs ultérieurs différents.

Pour certains motifs, et lorsque les sources sont disponibles, il est important de mettre en regard, en indiquant expressément ce que mesurent les sources citées : le nombre de titres obtenus à l'entrée, mesurant les

flux, avec le nombre de personnes séjournant parfois depuis plusieurs années et comptées dans le « stock ».

Les chapitres de cette première partie regroupés autour des principaux motifs d'immigration sont précédés d'une étude des visas d'entrée en France et elle se clôt par un tableau récapitulatif des différents flux d'entrée.

Les visas d'entrée des étrangers en France

Chaque année, près de 80 millions d'étrangers franchissent les frontières françaises. Ce sont, dans leur très grande majorité, des touristes dont le séjour est de courte durée. Les demandes d'entrée en France pour les ressortissants étrangers soumis à visa, instruites par les services diplomatiques et consulaires français à l'étranger, peuvent conduire à l'octroi de deux types de visa : visas de court séjour et visas de long séjour de plus de trois mois ¹.

Les visas de court séjour

Les visas de court séjour comprennent trois catégories :

- les visas de transit aéroportuaire, permettant de ne rester que dans la zone internationale des aéroports ;
- les visas de transit délivrés pour une durée de cinq jours, permettant de circuler dans la zone Schengen ;
- les visas de court séjour délivrés pour une durée inférieure à 90 jours permettant de circuler dans la zone Schengen.

La délivrance de visas uniformes « Schengen » pour les séjours de transit ou de court séjour est opérationnelle depuis 1995. La convention d'application de l'Accord de Schengen (Règlement (CE) 539/2001 – modifié) prévoit une liste commune de pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour entrer dans l'espace « Schengen » ². Le principe du visa uniforme Schengen, s'applique pour des visas dits « visas de circulation », visas de court séjour à entrées multiples dont la durée peut aller d'un à cinq ans.

Les visas Schengen représentent 92 % du total des visas délivrés en 2004.

(1) Cf. la rubrique « Venir en France » du site internet du ministère des Affaires étrangères : <http://www.diplomatie.gouv.fr>

(2) Treize États de l'Union européenne ont mis en vigueur la Convention d'application de l'Accord de Schengen : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, ainsi que deux États n'appartenant pas à l'Union : la Norvège et l'Islande.

Les visas de long séjour

Les visas de long séjour nationaux sont délivrés par les États pour une validité supérieure à trois mois. Ils permettent de solliciter un titre de séjour auprès d'une préfecture.

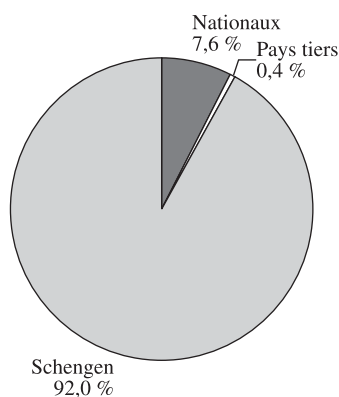
Les personnes qui ont vocation à séjourner en France doivent, en principe, recevoir un visa « de long séjour », mais dans la pratique, le visa uniforme Schengen peut être utilisé pour permettre à certaines catégories de ressortissants étrangers (conjointes de Français, ascendants à charge d'un Français, étudiants devant subir des épreuves d'admission avant de se voir reconnaître la qualité d'étudiant, étrangers venant en France en vue de se marier avec un Français...) de solliciter un titre de séjour auprès d'une préfecture. Il est à noter que ces personnes n'apparaissent donc pas dans les statistiques des visas de long séjour. En revanche, depuis 2004, elles apparaissent dans les statistiques de la délivrance des visas par motifs.

Les visas particuliers

Certains visas sont délivrés pour des territoires limités. C'est le cas des visas à destination des départements d'outre-mer ou des collectivités et territoires d'outre-mer. Ils peuvent être de court séjour ou de long séjour.

Les services français délivrent également des visas à destination et pour le compte de pays tiers qu'ils représentent.

Graphique 1 : **Les visas délivrés par la France en 2004**



Nombre de visas délivrés par la France

L'évolution de la demande

Depuis le 1^{er} janvier 2003, le paiement des frais de dossier s'impose en début de procédure. Cela s'est traduit par une nette diminution

de la demande de visas : de plus de 3 millions en 2002 à 2,5 millions en 2003, soit 17 % de moins par rapport à 2002.

En 2004, la demande de visas s'est stabilisée autour des chiffres de l'année 2003. Remarquons que le taux de refus (18 %) est, pour cette même année, le plus élevé de ceux des principaux partenaires Schengen.

La délivrance des visas

En 2004, la France a délivré 20 % des dix millions de visas « Schengen ». La légère augmentation du nombre de visas « Schengen » délivrés (+2,5 % par rapport à 2003) est due à l'augmentation des visas de circulation, valables un an et plus.

Toutes catégories confondues, la délivrance des visas, après avoir augmenté de manière significative entre 1998 et 2001, connaît une baisse sensible depuis 2002. En 2004, elle retrouve le niveau de 1998 (environ deux millions de visas délivrés).

Tableau 1 : **Nombre de visas délivrés par la France**

	2001	2002	2003	2004	Évolution 2004/2003
Total demande	2 913 202	3 044 004	2 508 052	2 514 429	0,3 %
Total délivrance	2 125 055	2 036 282	2 024 179	2 059 460	1,7 %
Visas délivrés de court séjour (Schengen)	1 944 940	1 848 688	1 850 463	1 895 808	2,5 %
dont :					
– visas de circulation	191 745	181 621	209 981	246 020	17,2 %
Visas délivrés de long séjour (nationaux)	167 381	176 936	168 045	157 596	-6,2 %
dont :					
– étudiants	57 883	65 017	69 568	64 043	
– DOM-TOM	36 220	33 647	34 254	31 912	
Visas délivrés pour pays tiers	12 734	10 658	5 671	7 892	39,2 %

Source : RMV2, SDCE

Répartition de la délivrance des visas selon les zones géographiques

Les visas sont délivrés dans les consulats pour tout demandeur quels que soient sa nationalité et son lieu de résidence. Jusqu'en 2003, seule la répartition par zone géographique de délivrance était disponible :

- moins d'un tiers (31 %) des visas sont délivrés dans les consulats d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Toutefois, on peut constater en 2004 une baisse de la délivrance ;
- l'Europe est la deuxième zone géographique de délivrance des visas. Toutefois, rappelons que le nombre de visas délivrés pour cette zone doit

être interprété en tenant compte de la suppression de l'obligation de visa pour la Bulgarie et la Roumanie en 2001 ;

- pour les pays d'Asie et d'Océanie, la délivrance augmente sensiblement, passant de 328 000 à 376 000 visas délivrés, soit la plus forte augmentation observée, près de 15 % ;
- les pays d'Afrique subsaharienne connaissent une augmentation de la délivrance de visas de 2,5 % en moyenne annuelle sur les six dernières années.

Tableau 2 : **Répartition des visas par zone géographique de délivrance**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ensemble	2 062 408	1 935 676	2 113 636	2 125 055	2 036 282	2 024 179	2 059 460
<i>évolution</i>		-6,1 %	9,2 %	0,5 %	-4,2 %	-0,6 %	1,7 %
Répartition par zone géographique							
<i>en nombre</i>							
Europe	731 060	601 447	672 398	618 442	567 259	577 718	586 478
Asie pacifique	430 536	366 626	362 173	333 783	353 109	327 527	376 384
Amériques	199 482	156 115	166 980	154 413	151 032	142 652	143 453
Afrique Nord – Moyen-Orient	430 987	538 948	606 047	719 640	644 999	669 698	647 039
Afrique subsaharienne	270 343	272 540	306 038	298 777	319 883	306 584	306 106
<i>en évolution</i>							
Europe	-	-17,7 %	11,8 %	-8,0 %	-8,3 %	1,8 %	1,5 %
Asie Pacifique	-	-14,8 %	-1,2 %	-7,8 %	5,8 %	-7,2 %	14,9 %
Amériques	-	-21,7 %	7,0 %	-7,5 %	-2,2 %	-5,5 %	0,6 %
Afrique Nord – Moyen Orient	-	25,0 %	12,4 %	18,7 %	-10,4 %	3,8 %	-3,4 %
Afrique subsaharienne	-	0,8 %	12,3 %	-2,4 %	7,1 %	-4,2 %	-0,2 %

Source : RMV2, SDCE

Les visas de long séjour

Plus de 125 000 visas ont été délivrés en 2004 pour un long séjour sur le territoire français hors DOM-TOM, soit une décroissance de plus de 6 % par rapport à 2003.

Les visas de long séjour par catégories

Parmi les visas « long séjour », les visas attribués pour les catégories qui ont un « droit au séjour » ou qui sont protégées par la loi sont au nombre de 35 738 en 2004. Ceux-ci correspondent à une procédure d'introduction, sur la base des dossiers de l'OMI, au titre du regroupement

familial ou au titre d'un contrat de travail. Leur délivrance a connu une augmentation importante entre 2000 et 2002, mais se stabilise en 2003 et 2004. L'augmentation annuelle moyenne est de 8,5 % entre 1998 et 2004.

L'attention portée aux étudiants étrangers depuis 1998 et l'offre de formation en leur direction ont eu un effet notable : le nombre de visas « étudiant » a augmenté de 14 % en moyenne entre 1998 et 2004. Toutefois, on observe une baisse de 8 % entre 2003 et 2004 avec respectivement 69 568 et 64 043 étudiants. Elle correspond à une meilleure coordination pour l'instruction des demandes entre les consulats et les services de coopération.

En complément de ces données, le ministère des Affaires étrangères a réalisé, à partir de juin 2001, une enquête statistique dans les principaux pays de délivrance des visas pour études (Algérie, Bénin, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Canada, Chine, Colombie, République démocratique du Congo, Corée du Sud, Côte-d'Ivoire, Égypte, États-Unis d'Amérique, Gabon, Hongrie, Inde, Japon, Liban, Madagascar, Malaisie, Maroc, Maurice, Mexique et Roumanie). Cette enquête fournit des indications de répartition par filière et par niveau d'étude. En 2004, les filières scientifiques et littéraires diminuent légèrement au profit des filières linguistiques.

Les « visas de long séjour temporaire de moins de six mois », qui dispensent de l'obligation de carte de séjour, ont connu une très nette diminution : de 11 544 personnes en 2002 à 2 529 en 2004. Cette diminution correspond en réalité à une adaptation du logiciel informatique qui les redistribue soit dans la catégorie « autres visas », soit dans la catégorie « étudiants ». On peut y voir également un effet de la vigilance des autorités pour prévenir certains détournements de la part de bénéficiaires sollicitant un visa au motif de cours de langue ou de civilisation.

Les autres types de visas de long séjour regroupant des catégories aussi diverses que des visas pour adoption, pour conjoints de cadres, pour demandeur d'asile, etc. affichent une légère baisse par rapport aux deux années précédentes.

Quant aux mineurs scolarisés qui séjournent en France sous couvert d'un visa de onze mois, qui dispense de titre de séjour, leur nombre reste stable.

Les visas de long séjour par zone géographique de délivrance

La répartition géographique par zone de délivrance des visas de long séjour fait apparaître que :

- plus du tiers des visas de long séjour est délivré par les consulats des pays du Maghreb et du Moyen-Orient. Après une croissance jusqu'en 2002, la délivrance baisse en 2003 et en 2004 ;
- avec un volume moindre de 23 772, le nombre de visas « long séjour » délivrés en Asie suit la même tendance ;
- en revanche, sur la zone d'Amérique, la délivrance augmente régulièrement de 5,1 % en moyenne par an.

Tableau 3 : **Les visas délivrés par motifs en 2004 de long séjour de 1998 à 2004 par catégorie et zone de délivrance**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	85 417	98 127	107 996	131 161	143 289	133 791	125 686
		<i>14,9 %</i>	<i>10,1 %</i>	<i>21,4 %</i>	<i>9,2 %</i>	<i>-6,6 %</i>	<i>-6,1 %</i>
Par type de visa							
Temporaire	10 324	10 996	15 230	15 612	11 544	2 429	2 529
Mineurs	2 583	2 875	3 400	3 288	2 971	2 675	2 378
Étudiants	28 951	37 093	46 251	57 883	65 017	69 568	64 045
OMI	21 934	21 957	20 469	25 468	35 967	36 014	35 738
Autres	21 625	25 206	22 646	28 510	27 790	23 105	20 996
Par zone géographique de délivrance							
Europe	15 931	20 295	18 709	20 399	17 648	17 721	13 589
Asie	14 143	15 971	18 602	21 458	27 141	25 305	23 772
Amérique	20 252	20 888	23 212	26 202	26 883	26 115	27 324
Afrique du Nord et Moyen-Orient	25 055	29 088	32 948	46 245	54 441	49 040	45 504
Afrique	10 036	11 965	14 525	16 857	17 176	15 610	15 497

Source : RMV2, SDCE

La délivrance de visas en 2004

Depuis 2004, l'informatisation quasi complète du réseau a permis une amélioration importante de la connaissance de la délivrance des visas. La base de données établie par le ministère des Affaires étrangères permet aujourd'hui de réaliser des statistiques selon la nationalité du demandeur et les motifs de la demande.

Les visas par motif

Sur plus de deux millions de visas délivrés par la France en 2004 :

- deux tiers sont délivrés pour les visites ;
- 24 % pour un motif professionnel ;
- près de 4 % concernent des visas pour études ;
- plus de 3 % (soit 65 000 personnes) pour motif familial ou privé.

Les autres motifs : les visas pour mariage, échanges de jeunes, raisons médicales représentent une part inférieure à 1 %.

Les visas par nationalité du demandeur

On observe trois zones géographiques d'importance équivalente :

- 23 % des visas délivrés le sont pour les ressortissants de l'Asie et de l'Océanie ;
- 20 % sont des ressortissants des pays du Maghreb ;
- 20 % sont de nationalité des pays de l'Europe de l'Est.

Parmi les ressortissants d'un pays du Maghreb, ayant obtenu un visa de long séjour, plus de la moitié bénéficie d'une procédure de l'introduction de l'OMI. Plus de 15 871 ressortissants de cette même région viennent pour suivre des études.

Les visas pour études constituent le premier motif pour les ressortissants des autres aires géographiques : on dénombre 15 701 ressortissants des pays d'Asie et 15 570 ressortissants des pays d'Amérique.

Tableau 4 : **Les visas délivrés par motifs en 2004**

	Transit	Court séjour	Long séjour	Ensemble	%V
Asile politique			108	108	0,0 %
Échange de jeunes		153	2 753	2 906	0,1 %
En vue de mariage		1 678		1 678	0,1 %
Établissement familial ou privé		26 503	38 876	65 379	3,2 %
Études		12 337	66 885	79 222	3,9 %
Fonction officielle			2 379	2 379	0,1 %
Professionnel		466 288	19 768	486 056	23,7 %
Raison médicale		2 146	15	2 161	0,1 %
Transit	67 279			67 279	3,3 %
Retour en France		4 377		4 377	0,2 %
Visite		1 323 750		1 323 750	64,6 %
Voyage de tourisme groupé		13 390		13 390	0,7 %
Ensemble	67 279	1 850 622	130 784	2 048 685	100,0 %

Source RMV2, SDCE

Tableau 5 : **Les visas de long séjour par nationalité du demandeur en 2004 par zone géographique et motif**

	Moins de 6 mois	Mineurs	Étudiants	OMI	Autres	Total
Europe	2	145	6 689	1 904	2 368	11 108
Asie	948	495	15 701	2 545	5 024	24 713
Amérique	1 553	703	15 570	2 182	7 735	27 743
Afrique du Nord et Moyen Orient	5	316	15 871	26 473	3 154	45 819
Afrique	16	716	10 124	2 633	2 705	16 194
Total	2 524	2 375	63 955	35 737	20 986	125 577

Source : RMV2, SDCE

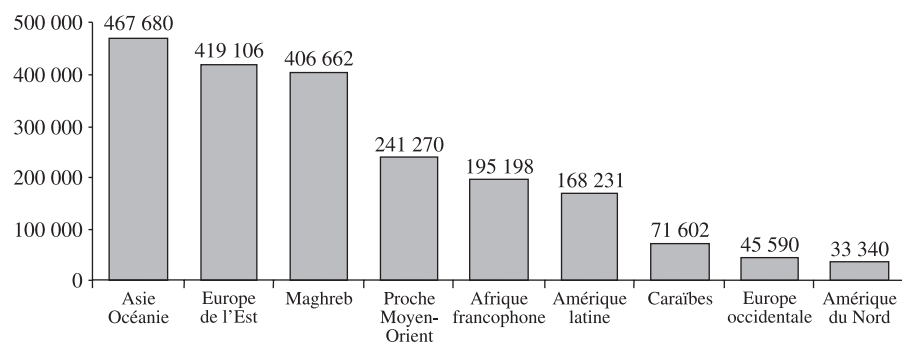
Tableau 6 : **Classement des nationalités selon le nombre de visas de long séjour délivrés pour études**

Visas long séjour délivrés pour études						
Total général :		63 955				
		Rang 2004*	%	Rang 2003	Rang 2002	Rang 2001
Américaine	8 075	1	12,6 %	1	4	4
Chinoise	6 219	2	9,7 %	3	1	2
Algérienne	4 823	3	7,5 %	2	3	3
Marocaine	4 558	4	7,1 %	4	2	1
Japonaise	3 064	5	4,8 %	5	5	5
Tunisienne	2 631	6	4,1 %	6	6	6
Roumaine	2 190	7	3,4 %	8	10	11
Mexicaine	2 087	8	3,3 %	10	12	12
Sénégalaise	2 015	9	3,2 %	9	7	7
Brésilienne	1 664	10	2,6 %	15	14	9
Sud-coréenne	1 544	11	2,4 %	11	9	8
Vietnamienne	1 523	12	2,4 %	7	8	20
Russe	1 489	13	2,3 %	13	13	19
Libanaise	1 386	14	2,2 %	12	11	10
Colombienne	1 038	15	1,6 %	19	17	16
Camerounaise	934	16	1,5 %	18	18	24
Gabonaise	916	17	1,4 %	16	16	14
Bulgare	823	18	1,3 %	17	–	–
Indienne	792	19	1,2 %	21	–	–
Canadienne	774	20	1,2 %	14	15	13
Malgache	721	21	1,1 %	22	19	18
Turque	705	22	1,1 %			
Syrienne	653	23	1,0 %			
Taiwanaise	609	24	1,0 %			
Ivoirienne	605	25	0,9 %	23	20	15
Béninoise	485	26	0,8 %			
Guinéenne	462	27	0,7 %			
Congolaise (B)	451	28	0,7 %			
Thaïlandaise	431	29	0,7 %			
Ukrainienne	391	30	0,6 %			

Source : RMV

* En 2004, le rang est établi par nationalité du demandeur. De 2001 à 2003, il est établi par lieu de délivrance.

Graphique 2 : **La délivrance de visas par nationalité du demandeur**



Source : SDCE.

Graphique 3 : **Les visas étudiants en 2004 par région**

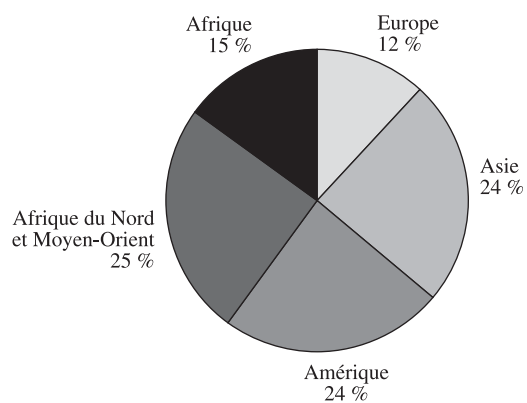


Tableau 7 : **Niveau et filière des étudiants ayant obtenu un visa en 2004**

Algérie, Bénin, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Canada, Chine, Colombie, RDE Congo, Corée du sud, Côte d'Ivoire, États-Unis d'Amérique, Gabon, Hongrie, Inde, Japon, Liban, Madagascar, Malaisie, Maroc, Maurice, Mexique, Roumanie

Filières	Niveau d'études							
	Bac et moins	Bac+1	Bac+2	Bac+3	Bac+4	Bac+5	Total	Rappel 2003
Scientifique / universités publiques et privées	121	1 167	375	836	1 303	1 607	5 409	6 900
Scientifique / classes préparatoires	209	622	151	61	235	313	1 791	1 669
Commerce et gestion	704	1 091	569	1 101	860	621	4 946	4 958
Commerce et gestion / classes préparatoires	26	362	127	357	414	356	1 642	1 634
Littéraire, juridique, sciences humaines (université)	101	498	694	734	770	528	3 325	4 149
Littéraire, juridique, sciences humaines / autres établissements	9	61	54	48	68	65	305	201
Médicale et paramédicale	7	446	47	51	87	958	1 596	2 308
Médicale et paramédicale / spécialisation	4	4	7	11	8	205	239	198
Artistique, culturelle et architecture	119	292	203	336	276	179	1 405	1 358
Journalisme et communication	5	59	59	100	86	61	370	277
Langue civilisation / apprentissage	949	1 336	1 321	1 089	250	173	5 118	3 634
Langue spécialisation	6	25	33	86	45	51	246	301
Langue autres	5	37	17	133	49	16	257	474
Enseignement professionnel	126	217	93	169	59	74	738	720
Stagiaires aide familial (séjour au pair)	399	147	93	52	46	31	768	521
Total pour les 24 pays	2 790	6 364	3 843	5 364	4 556	5 238	28 155	29 302
Rappel : nombre total de visas délivrés pour études							64 043	69 568

L'asile

Le droit d'asile en France a été réformé par la loi du 10 décembre 2003 et le décret du 14 août 2004. Ces textes ont supprimé l'asile territorial qui, en vertu de la loi RESEDA de 1998, était distingué de l'asile conventionnel et relevait de la compétence du ministère de l'Intérieur. Désormais, l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) est le guichet unique de l'asile en France, compétent à la fois pour l'asile conventionnel (en application de la convention de Genève) et pour la protection subsidiaire.

Au-delà de l'instauration d'un guichet unique pour les demandeurs d'asile, la loi de décembre 2003 a profondément modifié la protection accordée par la France en élargissant son interprétation de la convention de Genève pour prendre en compte les persécutions émanant d'auteurs non étatiques ainsi que les menaces pour des motifs autres que ceux prévus par la convention de Genève. L'OFPRA accorde ainsi une protection dite subsidiaire à toute personne qui ne peut bénéficier de la convention mais « *qui établit qu'elle est exposée dans son pays d'origine à l'une des menaces graves suivantes :*

a – la peine de mort

b – la torture ou des peines et des traitements inhumains ou dégradants

c – s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé ou international ».

Ces critères sont pris en compte dans la procédure d'admission sur le territoire dite « asile à la frontière ».

Le changement législatif intervenu en 2003 retentit directement sur les chiffres de l'asile relatifs à l'année 2004, rendant difficile la comparaison avec les chiffres publiés les années précédentes. Par ailleurs, les délais d'examen des demandes d'asile en 2004 ont été sensiblement réduits du fait de la simplification des démarches administratives et du recrutement de 125 agents supplémentaires. Enfin, une liste des « pays sûrs » a été prévue et les demandeurs en provenance de ces pays voient leur dossier examiné selon une procédure prioritaire n'excédant pas quinze jours.

Évolution de la demande d'asile

En 2003, l'OFPRA comptait 62 000 demandes d'asile conventionnel (mineurs et réexamens inclus), tandis que la demande d'asile territorial, gérée par le ministère de l'Intérieur, était d'environ 28 000 demandes. L'instauration du guichet unique pouvait donc laisser présager une augmentation de la demande traitée par l'OFPRA pour l'année 2004, même si on ne pouvait statistiquement faire l'addition de ces deux chiffres, certaines demandes d'asile territorial ayant pu, dans le cadre de l'ancienne législation, être déposées parallèlement à une demande d'asile conventionnel.

Fin 2004, avec le regroupement des procédures, on constate un total de plus de 65 600 demandes enregistrées par l'OFPRA, soit un niveau bien plus faible que celui des prévisions établies à partir des chiffres de l'année 2003. Ceci doit être interprété notamment en prenant en compte les conséquences de l'instauration du guichet unique de l'asile et du fait que les ressortissants algériens, qui constituaient 80 % de la demande d'asile territorial en 2003, ne se sont pas majoritairement reportés sur l'asile conventionnel en 2004.

Tableau 8 : **Évolution de la primo-demande d'asile conventionnel de 2000 à 2003 en France** (hors mineurs accompagnants. France entière)

	2000	2001	2002	2003
Nombre	38 747	47 291 +22,1 %	51 087 +8 %	52 204 +2,2 %

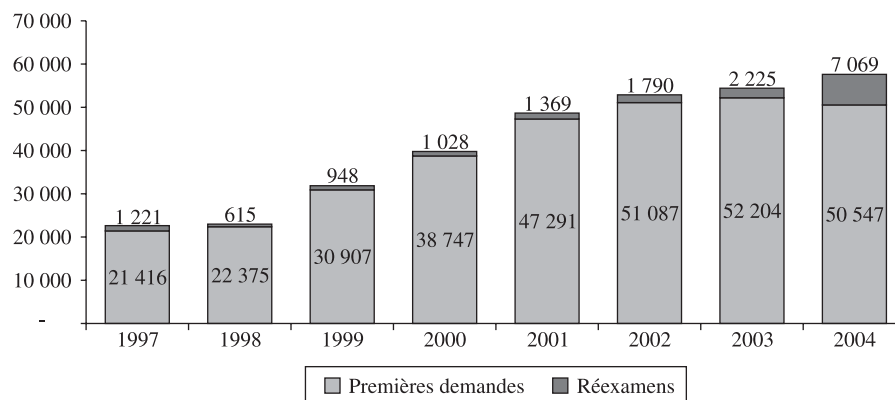
Source : OFPRA, 2005.

En 2004, le nombre des demandes d'asile (primo-demandes et réexamens) traitées par l'OFPRA, regroupant à la fois l'asile conventionnel et la protection subsidiaire, a été de 65 600. En ce qui concerne les premières demandes d'asile, au nombre de 50 547, elles sont un niveau inférieur à celui de 2002.

Notons, parmi les 65 600 demandes enregistrées en 2004 :

- le triplement des demandes de réexamen ;
- la hausse de près de 6 % des mineurs accompagnants.

Graphique 4 : **Demandes d'asile et réexamens annuels**



Source : Rapport OFPRA, 2004.

Si l'on ne considère que les premières demandes, la demande d'asile en France est donc en voie de diminution (-2 %, mineurs inclus) par rapport à 2003. Elle se rapproche de la baisse tendancielle observée dans les autres pays industrialisés, qui connaissent cependant une décroissance nettement plus marquée, et elle confirme ainsi le ralentissement observé en 2003.

Tableau 9 : **Comparaison de la demande d'asile totale dans les sept premiers pays européens**

Pays	2003	2004	Évolution 2004/2003 en %
France	62 000	65 600	5,8 %
Allemagne	67 848	50 152	-26,1 %
Grande-Bretagne	60 050	40 200	-33,1 %
Autriche	32 360	24 680	-24,0 %
Suède	31 360	23 160	-26,0 %
Belgique	16 940	15 360	-9,0 %
Pays-Bas	13 400	9 780	-27,0 %

Source : Rapport OFPRA, 2004.

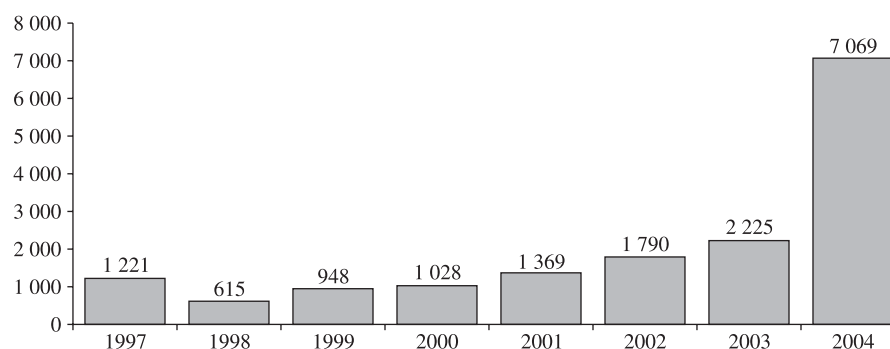
Ces précisions étant apportées, il reste que la France a été, en 2004, le premier pays destinataire de demandeurs d'asile, devant les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Autriche.

Les réexamens

L'année 2004 se caractérise par un triplement des demandes de réexamen. Ces demandes sont passées de 2 225 en 2003 à 7 069 en 2004, soit une augmentation de +218 %.

Il convient de souligner que 63 % des demandes de réexamen ont été déposées en procédure prioritaire et que le taux d'acceptation à l'issue de ces procédures est très faible.

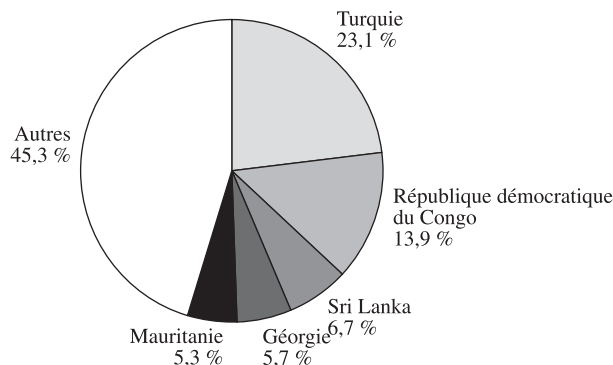
Graphique 5 : **Évolution annuelle du nombre de demandes de réexamen**



Source : Rapport OFPRA, 2004.

Les principaux pays d'origine des demandeurs de réexamen sont par ordre décroissant : la Turquie, la République démocratique du Congo, le Sri Lanka, la Géorgie et la Mauritanie.

Graphique 6 : **Réexamens 2004 selon les principales nationalités**



Source : Rapport OFPRA, 2004.

La hausse des demandes de réexamen s'explique par plusieurs facteurs :

- les nouvelles dispositions législatives, en élargissant le champ d'application de la convention de Genève et en instituant la protection subsidiaire, ont incité les déboutés de l'asile territorial à solliciter le réexamen de leur demande en vue de pouvoir bénéficier de ces dispositions plus favorables en termes de protection ;
- les nouveaux objectifs fixés aux préfetures en terme d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ont pu inciter certains déboutés de l'asile territorial, par crainte d'une exécution imminente d'une mesure de reconduite à la frontière, à déposer une demande de réexamen ;
- le nombre important de décisions de rejet prononcées par l'OFPRA et de décisions négatives prononcées par la Commission des recours, entre 2002 et 2004, a retenti de façon mécanique sur le nombre de déboutés candidats au réexamen. À cet égard, il est significatif que ce soient les mêmes nationalités qui soient concernées.

Les procédures prioritaires

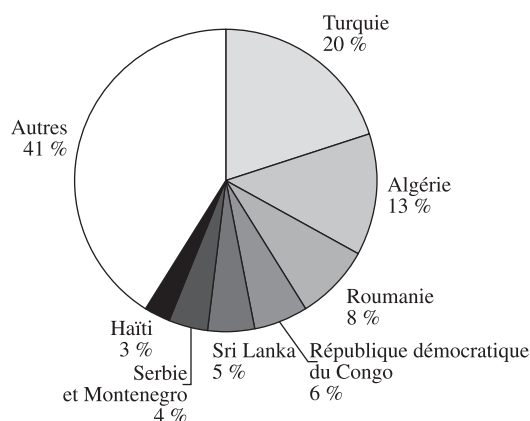
Depuis 2003, en application des procédures prioritaires ayant notamment pour objectif de dissuader les demandes abusives, l'OFPRA doit traiter les demandes d'asile dans un délai réduit qui ne doit pas excéder quinze jours.

En 2004, l'OFPRA a été saisi de 9 212 demandes et réexamens en procédure prioritaire, les principaux pays d'origine représentés étant :

- en première demande : l'Algérie (1 072), la Roumanie (684), la Turquie (560), la Serbie (217) et Haïti (192) ;
- en réexamen : la Turquie (1 283), la République démocratique du Congo (492), le Sri Lanka (351), la Mauritanie (235) et la Géorgie (215).

Notons que, parmi les demandeurs en réexamen, 23 % ont fait l'objet d'une mesure de rétention, ce qui représente 2 088 personnes.

Graphique 7 : **Total des procédures prioritaires en 2004 selon les principales nationalités**



Le taux de convocation des procédures prioritaires sur première demande (par opposition aux procédures prioritaires sur réexamen) est en augmentation : de l'ordre de 20 % en juillet 2004 et de 28 % en août et septembre, il a atteint les 35 % en décembre.

Le taux d'accord pour cette demande est très faible : 1,8 %.

L'asile à la frontière

La procédure dite « de l'asile à la frontière » a pour objet d'autoriser ou non l'entrée sur le territoire national des ressortissants étrangers qui se présentent aux frontières aéroportuaires démunis des documents requis et sollicitent d'y être admis au titre de l'asile. Elle relève de la compétence du ministère de l'Intérieur, qui prend la décision d'admettre ou non les intéressés sur le territoire national, après avis, antérieurement du ministère des Affaires étrangères, désormais de l'OFPRA (décret du 21 juillet 2004 modifiant l'article 12 du décret du 27 mai 1982).

2 513 avis ont été rendus au cours de l'année écoulée, contre 5 633 l'année précédente. Cette situation traduit une diminution de 55,4 % de la demande en un an.

Hors la baisse générale de leur nombre, des changements notables sont intervenus dans les nationalités des demandeurs d'asile à la frontière. Les ressortissants de pays africains sont toujours largement majoritaires (1 221 personnes). Toutefois, ils ne représentent plus que 48,6 % de la totalité des demandeurs, au lieu de 65 % en 2003. Les nationalités les plus représentées sont les Congolais (221 originaires de République démocratique du Congo, 122 originaires du Congo-Brazzaville) et les Nigériens (152 personnes). Considéré globalement, le nombre de ces demandeurs a diminué de 25 % entre 2003 et 2004.

Le flux des demandeurs d'asile en provenance d'Asie a diminué de 40 %, passant de 1 050 personnes en 2003 à 603 en 2004. Cette

diminution est essentiellement liée au fléchissement de la demande chinoise (110 demandes examinées au cours de l'année, contre 560 en 2003).

Parmi les demandeurs originaires des pays du Maghreb et du Moyen-Orient, dont le nombre est passé de 784 en 2003 à 423 en 2004 (-46 %), ceux alléguant des origines palestiniennes restent majoritaires (259 personnes). Ils constituent à eux seuls 10,3 % de l'ensemble de la demande.

Les mineurs isolés

La part des mineurs isolés dans la demande d'asile ne cesse de croître avec 1 221 demandes enregistrées en 2004 contre 845 en 2002 et 949 en 2003.

La grande majorité de ces mineurs isolés sont originaires du continent africain (61 %), essentiellement de la République démocratique du Congo (288) et de l'Angola (152). Viennent ensuite par ordre décroissant : la Turquie (67), le Sri Lanka (47), le Congo-Brazzaville (45) et l'Albanie (41). Un tiers d'entre eux sont de sexe féminin et 96 % ont entre 16 et 18 ans.

Le taux d'admission pour les mineurs était, en 2004, de 22,7 % et de 26,7 % en comptant les décisions d'annulation de la Commission des recours pour les réfugiés. Cette augmentation semble liée en premier lieu aux situations de crises et de conflits observées au cours des dernières années, tout particulièrement en Afrique. Toutefois, il n'est pas exclu que la récente modification du Code civil par la loi du 26 novembre 2003 (article 21-12), en restreignant les conditions d'accès des mineurs isolés étrangers sous protection sociale à la nationalité française, ait eu pour effet de les inciter à solliciter l'asile.

Le nombre de demandes d'asile émanant de mineurs isolés examinés à la frontière s'élève à 231 pour l'année 2004 : 59 % d'entre eux sont en provenance du continent africain ; 12,5 % se déclarent Palestiniens. La proportion des avis favorables (3,4 %) reste nettement inférieure au taux global d'admission (7,8 %). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette différence : la majorité de ces mineurs sont démunis de tout document d'identité ou de voyage ; un certain nombre se prévalent d'une nationalité qui, d'évidence, n'est pas la leur ; enfin, pour beaucoup le recours à cette procédure est un moyen de rejoindre un ascendant en situation régulière en évitant les règles du regroupement familial.

Origine des demandeurs d'asile

L'Asie

La demande d'asile en provenance des pays d'Asie est stable par rapport à l'année 2003. Le nombre de ces demandes est comparable à celui de 1999. Remarquons toutefois que :

- les demandes chinoises sont en relative diminution bien qu'elles soient encore les deuxième en nombre ;
- les demandes en provenance du Moyen-Orient connaissent une baisse de 41 %.

L'Europe

Les demandes en provenance de l'Europe représentent un tiers des demandes totales de l'OFPRA. Les demandes émanant de l'ancienne Union soviétique restent stables. Les demandes en provenance d'ex-Yougoslavie connaissent une augmentation considérable due essentiellement à la forte augmentation des dossiers bosniaques (+170 %).

La demande en provenance de Turquie baisse fortement pour la première fois depuis de nombreuses années : 4 409 en 2004 contre 6 761 en 2003, soit une baisse de près de 35 % en un an. Elles restent toutefois les premières demandes en nombre.

L'Afrique

Les demandes africaines sont toujours les plus nombreuses. La République démocratique du Congo, le Nigeria, la République du Congo, la Côte-d'Ivoire et la Guinée représentent 65 % du flux des premières demandes africaines.

Notons, toutefois, que les demandes émanant de personnes originaires du Mali sont en baisse de près de 30 % par rapport à l'année précédente et, respectivement, celles en provenance de la République démocratique du Congo, de près de 24 %, celles en provenance de Côte-d'Ivoire, de 22 %, celles en provenance de la République du Congo, en baisse de 21 %.

En revanche, les demandes émanant de personnes originaires du Nigeria sont en progression de 25 % et, en cinq ans, elles ont augmenté de près de 70 %.

La demande algérienne présentée devant l'OFPRA est en hausse en comparaison de l'année 2003. Cette hausse est notamment imputable au report très partiel des demandes précédemment déposées au titre de l'asile territorial. L'Algérie constitue la troisième nationalité d'origine en nombre de demandes d'asile pour 2004.

L'Amérique

Il s'agit, pour l'essentiel, de la demande haïtienne qui connaît une forte hausse : 3 067 en 2004 contre 1 403 en 2003, soit 118 % en un an.

Tableau 10 : **Dix premiers pays de provenance des primo-demandeurs d'asile 2004/2003**

	2004	2003	Évolution 2004/2003 en %
Turquie	4 409	6 761	-34,8 %
Chine	4 188	5 294	-20,9 %
Algérie	3 702	2 431	52,3 %
République démocratique du Congo	3 353	4 407	-23,9 %
Haïti	3 067	1 403	118,6 %
Serbie et Monténégro	2 378	1 755	35,5 %
Russie	2 165	2 147	0,8 %
Sri Lanka	2 090	1 967	6,3 %
Moldavie	2 058	1 778	15,7 %
Bosnie-Herzégovine	2 012	746	169,7 %
Autres pays	21 125	23 515	-10,2 %
Total	50 547	52 204	-3,2 %

Source : Rapport OFPRA, 2004.

Tableau 11 : **Origines géographiques des premières demandes d'asile de l'année 2001 à 2004 - France entière**

Premières demandes d'asile	2001	2002	2003	2004
Europe	14 378	16 864	17 859	16 350
Turquie	5 347	6 582	6 761	4 409
Russie	1 755	1 741	2 147	2 165
Asie	8 622	7 639	11 514	11 200
Chine	2 948	2 869	5 294	4 188
Sri Lanka	2 000	1 992	1 967	2 090
Afrique	21 149	24 114	20 933	29 441
Algérie	2 933	2 865	2 431	3 875
République démocratique du Congo	3 781	5 260	4 407	3 353
Mauritanie	2 332	2 998	2 324	1 890
Amérique	3 036	2 339	1 920	3 347
Haïti	2 713	1 904	1 403	3 067

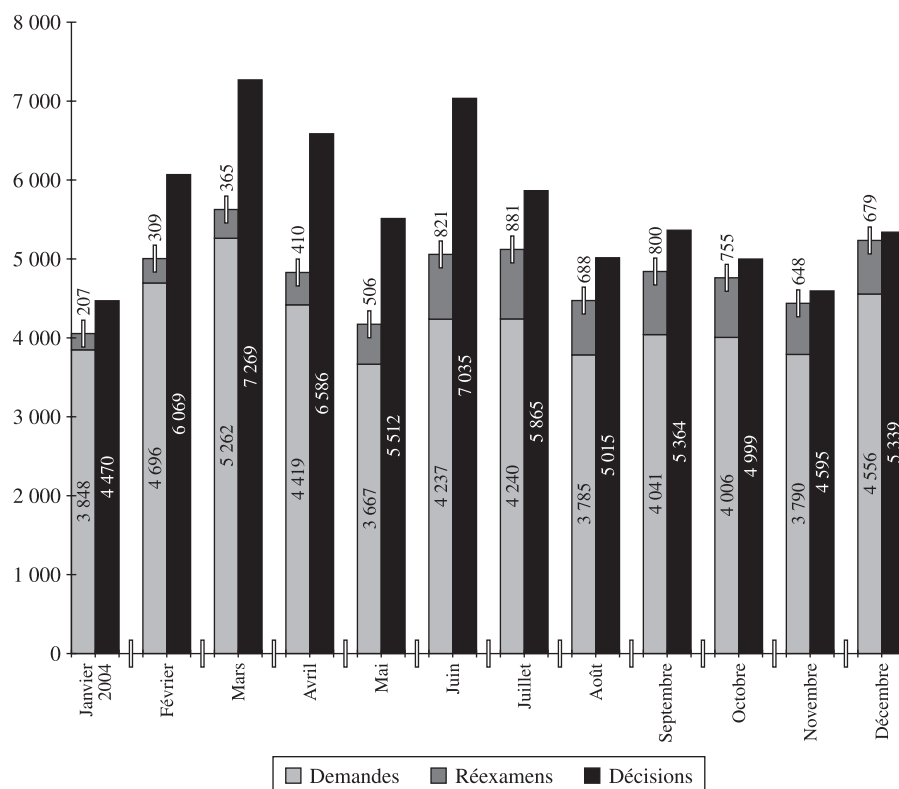
Source : Rapport OFPRA, 2004.

Tableau 12 : **Répartition des demandes d'asile par régions - France entière**

Total demandes (mineurs accompagnants inclus)					
Région	2004	Total 2004 en %	2003	Total 2003 en %	2004/2003 en %
Ile-de-France	24 095	41,2 %	30 108	50,4 %	-20 %
Rhône-Alpes	8 253	14,1 %	4 808	8,0 %	72 %
PACA	3 659	6,2 %	3 223	5,4 %	14 %
Centre	2 429	4,1 %	2 795	4,7 %	-13 %
DOM TOM	2 025	3,5 %	581	1,0 %	249 %
Pays de la Loire	2 014	3,4 %	1 722	2,9 %	17 %
Alsace	1 845	3,2 %	1 664	2,8 %	11 %
Nord	1 689	2,9 %	2 292	3,8 %	-26 %
Haute-Normandie	1 650	2,8 %	1 956	3,3 %	-16 %
Lorraine	1 385	2,4 %	1 079	1,8 %	28 %
Midi-Pyrénées	1 333	2,3 %	1 604	2,7 %	-17 %
Bretagne	1 233	2,1 %	1 050	1,8 %	17 %
Picardie	1 049	1,8 %	1 475	2,5 %	-29 %
Aquitaine	882	1,5 %	708	1,2 %	25 %
Bourgogne	797	1,4 %	762	1,3 %	5 %
Franche-Comté	795	1,4 %	515	0,9 %	54 %
Languedoc Roussillon	738	1,3 %	647	1,1 %	14 %
Champagne	610	1,0 %	564	0,9 %	8 %
Basse-Normandie	595	1,0 %	846	1,4 %	-30 %
Poitou-Charentes	559	1,0 %	398	0,7 %	40 %
Auvergne	479	0,8 %	417	0,7 %	15 %
Limousin	420	0,7 %	529	0,9 %	-21 %
Corse	3	0,01 %	7	0,01 %	-57 %
<i>Non renseigné</i>	<i>11</i>	<i>0,02 %</i>	<i>18</i>	<i>0,03 %</i>	<i>-39 %</i>
Total	58 548	100 %	59 768	100 %	-2,0 %

Source : Rapport OFPRA, 2004.

Graphique 8 : **Demandes d'asile, réexamens et décisions prises par l'OFPRA en 2004** (hors mineurs accompagnants) - France entière



Source : Rapport OFPRA, 2004.

Tableau 13 : **Répartition des demandeurs d'asile par sexe et âge** (hors mineurs accompagnants) en 2004 - France entière

	Nombre	Pourcentage	Âge moyen
Femmes	16 612	32,9 %	32,2 ans
Hommes	33 935	67,1 %	31,2 ans
Total	50 547	100 %	

Source : Rapport OFPRA, 2004.

Tableau 14 : **Répartition des demandeurs d'asile par sexe et situation familiale (déclarative)**
(hors mineurs accompagnants) – **France entière**

	Femmes	%	Hommes	%	Total	%
Célibataire	6 774	40,8 %	19 757	58,2 %	26 531	52,5 %
Marié	6 901	41,5 %	11 035	32,5 %	17 936	35,5 %
Concubin	1 210	7,3 %	1 896	5,6 %	3 106	6,1 %
Divorcé	574	3,5 %	552	1,6 %	1 126	2,2 %
Veuf	886	5,3 %	220	0,6 %	1 106	2,2 %
Séparé	110	0,7 %	101	0,3 %	211	0,4 %
Non déclaré	157	0,9 %	374	1,1 %	531	1,1 %
Total	16 612	100 %	33 935	100 %	50 547	100 %

Source : Rapport OFPRA, 2004.

Les réfugiés statutaires

Pour l'année 2004, le taux d'accord global (OFPRA et CRR) a concerné un peu plus de 16 % des demandes déposées :

- l'OFPRA enregistre un taux d'accord de 9,3 %, soit un taux légèrement plus bas qu'en 2003 (9,8 %) ;
- le taux d'annulation des décisions de rejet de l'OFPRA par la CRR s'élevé, quant à lui, à 12,7 %, alors qu'il était de 11,4 % en 2003.

Les 11 292 personnes ayant obtenu le statut de réfugié en 2004 se répartissent ainsi :

- 6 358 ont directement fait l'objet d'une décision de protection par l'OFPRA contre 6 526 en 2003 ;
- 4 934 se sont vues reconnaître le statut suite aux annulations prononcées par la Commission des recours. La part des annulations (43,7 % en 2004 contre 33 % l'année précédente) peut être interprétée comme le résultat de la mise en place progressive d'une nouvelle jurisprudence résultant des nouveaux motifs de la protection.

Pour la première année d'application des nouvelles dispositions relatives à la protection subsidiaire, l'OFPRA n'a accordé le statut qu'à 84 personnes (0,74 % du nombre de personnes protégées), dont 32 étaient de nationalité algérienne. Ce chiffre très faible confirme la prééminence du statut de réfugié accordé en application de la convention de Genève comparée aux autres formes de protection ; il est aussi et surtout un effet de l'élargissement de la convention de Genève qui prend désormais en compte les persécutions émanant d'auteurs non étatiques.

Au 31 décembre 2004, on estimait le nombre total de personnes placées sous la protection de l'OFPRA en France à environ 110 000.

Pour ce qui est des origines nationales de ces réfugiés statutaires, plus de la moitié sont originaires des pays du continent asiatique.

Quant à la répartition par sexe, les réfugiés statutaires restent majoritairement des hommes, notamment pour les originaires du continent africain (62 % d'hommes pour 38 % de femmes).

Tableau 15 : **Estimation du nombre de réfugiés statutaires au 31 décembre 2004** (hors mineurs accompagnants) – **France entière**

Continent	Femmes		Hommes		Estimation au 31/12/2003	Accords 2004 (hors PS)	« Sorties » du statut	Estimation au 31/12/2004
Europe	9 519	41 %	13 652	59 %	23 171	5 477	723	27 925
Asie	23 192	44 %	29 708	56 %	52 900	1 172	1 063	53 009
Afrique	8 173	38 %	13 428	62 %	21 601	4 161	330	25 432
Amériques	1 045	43 %	1 413	57 %	2 458	327	69	2 716
Apatriés et indéterminés	225	32 %	483	68 %	708	71	9	770
Total	42 154	42 %	58 684	58 %	100 838	11 208	2 194	109 852

Source : Rapport OFPRA, 2004.

Un réfugié statuaire sur deux réside en Ile-de-France, près de 30 % à Paris et en Seine-Saint-Denis (*cf.* annexe 5).

L'immigration pour motif familial

Le motif familial est celui qui génère le flux d'entrée d'étrangers le plus important en France. Cette évolution est à mettre en perspective avec les tendances observées dans d'autres pays d'immigration comme le Canada. Au Canada, en effet, on observe une proportion inversée à celle de la France entre les motifs de migrations familiales et de migrations de travail, le Canada ayant fait le choix d'une politique d'immigration sélective qui donne une place importante à l'immigration de travail (60 %).

On applique communément le terme de « migration familiale » à tous les étrangers qui obtiennent un premier titre de séjour pour raison familiale, quelle que soit la durée de l'autorisation de séjour. Cela dépasse la seule rubrique administrative du regroupement familial *stricto sensu* : la migration pour raisons familiales regroupe des situations diverses donnant lieu à délivrance de titres différents.

L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration a créé, à l'initiative de la Direction de la population et des migrations (DPM), une sous-commission de travail pour considérer le motif de la

migration plutôt que de se contenter de comptabiliser les différents titres de séjour qui ne permettent pas une vue d'ensemble du phénomène migratoire pour motif familial. Des agrégats ont donc été proposés pour regrouper certaines grandes catégories :

- le regroupement familial *stricto sensu* qui permet à un étranger régulièrement installé en France de faire venir son conjoint et ses enfants ou ceux de son conjoint s'ils sont mineurs ;
- les étrangers qui désirent venir en France pour y rejoindre un membre de leur famille de nationalité française ;
- les étrangers qui ont des liens personnels et familiaux avec la France et pour lesquels « *le refus de leur autoriser le séjour porterait à leur droit au respect de la vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus* » (cf. article L. 313-11.7 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France).

Deux types de titres administratifs peuvent être délivrés pour motif familial :

- soit un titre de séjour de dix ans ;
- soit une carte de séjour « vie privée et familiale » valable un an.

Notons que l'Office des migrations internationales ne comptabilise pas les membres de famille ressortissants des États de l'Union européenne et des pays membres de l'Espace économique européen ni les membres de familles des ressortissants helvétiques ¹.

Par ailleurs, dans la nomenclature des pays, l'OMI classe la Turquie parmi les pays européens.

Par ailleurs, hors procédures du regroupement familial, les mineurs ne sont pas comptabilisés, exceptés ceux, qui, à 16 ans, peuvent demander à travailler, auquel cas ils reçoivent un titre de séjour personnel.

Globalement, l'année 2004 enregistre une relative stabilisation du nombre des entrées pour le motif familial : 102 619 étrangers sont entrés en France au titre des migrations familiales contre 100 149 en 2003, soit une faible augmentation de 2,5 % contre 12,7 % en 2003 et 22,3 % en 2002. (cf. tableau 16)

(1) Les statistiques de l'OMI en 2004 ne prennent pas en compte les membres de famille des ressortissants des États de l'Union européenne et des pays non membres, parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de Suisse, qu'ils en soient ou non originaires : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lichtenstein, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède, et, à compter du 1^{er} mai 2004, Chypre et Malte. À compter de cette même date, et hors travailleurs salariés : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, République tchèque.

Tableau 16 : **Répartition par catégories des entrées pour motif familial de 2001 à 2004 – France entière**

	2000	2001	2002	2003	2004
Regroupement familial					
Conjoints	9 936	10 699	13 175	12 514	12 112
Enfants	11 468	12 382	14 092	14 254	13 308
Total regroupement familial	21 404	23 081	27 267	26 768	25 420
Séjour de plus de 3 mois					
Famille de Français					
Conjoints					
Conjoint marié depuis au moins deux ans (article L. 314-11, 1)	12 865	15 388	17 399	13 090	6 341
Conjoint de Français (L. 313-11, 4)	17 081	20 244	26 589	37 102	43 547
Total conjoints de Français	29 946	35 632	43 988	50 192	49 888
Parents d'enfants français					
Parent d'enfants français (article 15-3)	1 506	1 626	1 701	1 286	317
Parent d'enfants français mineur résidant en France (article L. 313-11, 6)	2 939	3 558	5 386	8 159	10 041
Total parents d'enfants français	4 445	5 184	7 087	9 445	10 358
Enfants					
Enfant moins de 21 ans ou à charge (article L. 314-11, 2)	727	794	885	940	743
Ascendants					
Ascendant de Français ou de son conjoint (article L. 314-11, 2)	894	957	1 035	912	636
Total familles de Français	36 012	42 567	52 995	61 489	61 625
Familles de réfugiés et apatrides (article L. 314-11, 8 et 9)					
Conjoint de réfugié	576	762	832	633	890
Conjoint d'apatride	4	4	6	7	11
Enfant de réfugié < = 18 ans	514	633	607	555	683
Enfant d'apatride	6	0	5	10	1
Total familles de réfugiés et apatrides	1 100	1 399	1 450	1 205	1 585
Liens personnels et familiaux (article L. 313-11, 7)					
	5 093	5 564	7 123	10 643	13 989
	63 609	72 611	88 835	100 105	102 619

Source : OMI.

Il convient, toutefois, de distinguer selon les modalités d'entrée en France sous motif familial afin de mieux apprécier l'évolution de ce flux d'immigration.

Le regroupement familial *stricto sensu*

Dans le cadre de la maîtrise de l'immigration, l'article 42 de la loi du 26 novembre 2003 ¹ a modifié les conditions du regroupement familial et certains aspects de la procédure d'instruction des demandes.

Les changements les plus importants concernent :

- la condition de ressources : celles-ci « doivent atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance mensuel » ;
- les conditions de logement et de ressources : désormais, c'est le maire de la commune où l'étranger envisage de s'établir qui procède aux vérifications nécessaires et peut éventuellement faire procéder à une visite du logement par des agents de l'ANAEM (avec le consentement écrit de l'occupant du logement) ;
- le titre de séjour : il peut être retiré à l'étranger qui a fait venir son conjoint ou ses enfants en dehors de la procédure du regroupement familial.

Les personnes bénéficiant du regroupement familial sont introduites soit :

- en tant que membres de familles « rejoignantes », c'est-à-dire en tant que membres de familles d'étrangers résidant régulièrement en France ;
- en tant que membres de familles « accompagnantes », auquel cas il s'agit de membres de familles de cadres de haut niveau autorisés à travailler en France ;
- en vertu de la procédure d'« admission au séjour », certains étrangers en situation irrégulière pouvant être autorisés, à titre exceptionnel, à régulariser leur situation.

L'année 2004 confirme la baisse amorcée en 2003 concernant le nombre de bénéficiaires du regroupement familial : 25 420 personnes ont été admises au séjour en 2004 contre 26 768 en 2003 et 27 267 en 2002.

Répartition par modalité de regroupement familial

a) Les bénéficiaires du regroupement familial ont suivi, pour 84 % d'entre eux, la procédure d'introduction en France, via les missions de l'OMI ou par l'intermédiaire des consulats de France, soit 21 464 personnes.

Parmi les bénéficiaires de la procédure d'introduction :

- près de 77 % ont bénéficié de la procédure de droit commun des « familles rejoignantes », notamment celles originaires du Maroc, de l'Algérie, de Turquie et de Tunisie ;
- près de 8 % sont des membres de familles de cadres de haut niveau, entrés comme membres de familles « accompagnantes », soit 1 935 personnes, majoritairement originaires des États-Unis, du Japon et du Canada.

b) Les régularisations, ou admissions au séjour, ont concerné 3 956 personnes, soit 15,5 % des bénéficiaires du regroupement familial. Le

(1) Loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

nombre des régularisations augmente sensiblement, mais il semble se stabiliser par rapport à l'année 2003, qui avait enregistré 3 821 régularisations.

Les bénéficiaires de ces régularisations sont, pour plus d'un tiers, Algériens (1 416 personnes) et, dans une bien moindre mesure, Marocains (515 personnes).

Tableau 17 : **Évolution et répartition du nombre de bénéficiaires du regroupement familial selon leur introduction ou leur régularisation – France entière**

	2000	2001	2002	2003	2004
Introductions	18 585	20 193	23 769	22 947	21 464
Accompagnantes	1 984	2 107	2 117	2 208	1 935
Rejoignantes	16 601	18 086	21 652	20 739	19 529
Admissions au séjour	2 819	2 888	3 498	3 821	3 956
Total	21 404	23 081	27 267	26 768	25 420

Source : OMI.

Répartition des personnes bénéficiant du regroupement familial

– Les conjoints venant seuls représentent 53,5 % de l'ensemble.

– Le regroupement de familles complètes (conjoint et enfants) représente 25,5 %.

– Les enfants seuls participent à 21 %, mais notons que près de 58 % de cette population bénéficient du regroupement familial dans le cadre d'une régularisation.

Qu'ils viennent seuls ou avec leurs enfants, les conjoints représentent donc plus de 84 % des membres de famille bénéficiant du regroupement familial.

Répartition par zone géographique

Toutes procédures du regroupement familial confondues, la part des ressortissants africains représente 70 % du flux total. Parmi eux, la part des ressortissants maghrébins a augmenté : ils représentaient 60 % du flux africain en 2003, ils en représentent 84 % en 2004.

Le flux européen (y compris en comptant les ressortissants de la Turquie) s'inscrit comme deuxième aire de provenance géographique des bénéficiaires du regroupement familial : le nombre de membres de familles turques, avec 2 794 personnes, représente 71 % de ce flux.

Les autres procédures d'immigration pour motif familial

Hormis le regroupement familial, d'autres procédures administratives permettent de venir en France pour motif familial. On distingue ainsi :

- les membres de famille de Français, admis au séjour en raison de leurs liens de parenté avec des Français, conjoints ou enfant de moins de 21 ans ou à la charge de ses parents, ou ascendant de Français à charge ;
- les étrangers titulaires d'une carte « vie privée et familiale » en raison de « liens personnels et familiaux avec la France » ;
- les réfugiés reconnus par l'OFPRA et les membres de leur famille.

Les membres de famille de Français

Les membres de famille de Français, admis au séjour en raison de leurs liens avec des Français, ne reçoivent pas tous le même titre de séjour.

Ils obtiennent soit :

- une carte de résident de dix ans au titre de l'article L. 314-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France ¹ ;
- une carte temporaire « vie privée et familiale » au titre de l'article L. 313-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France ².

S'agissant des conjoints de Français, la durée du mariage antérieure à l'entrée en France commande le type de carte délivrée : si le mariage a été célébré il y a au moins deux ans, l'étranger reçoit une carte de résident, s'il y a moins d'un an, il reçoit une carte « vie privée et familiale ».

En 2004, l'entrée des membres de famille est devenue le premier flux d'immigration par ordre d'importance en provenance des pays tiers, soit 61 625 personnes.

(1) « Sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la carte de résident est délivrée de plein droit, sous réserve de régularité du séjour : 1° À l'étranger marié depuis au moins deux ans avec un ressortissant de nationalité française, à condition que la communauté de vie entre les époux n'ait pas cessé, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres d'état civil français ; 2° À l'enfant étranger d'un ressortissant de nationalité française si cet enfant a moins de vingt et un an ou s'il est à la charge de ses parents ainsi qu'aux ascendants d'un tel ressortissant et de son conjoint qui sont à sa charge »

(2) « Sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" est délivrée de plein droit : alinéa 4° À l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, marié avec un ressortissant de nationalité française, à condition que son entrée sur le territoire français ait été régulière, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ; alinéa 6° À l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France à la condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du Code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an ».

L'année 2004 connaît une stabilité du nombre de membres de famille de Français, alors que l'augmentation était encore de +24,5 % entre 2001 et 2002 et de +16 % entre 2002 et 2003. Notons que le Code de l'entrée et du séjour des étrangers ne permet plus aux parents d'enfants français d'obtenir une carte de résident mais seulement une carte « vie privée et familiale ». Aussi observe-t-on un report de ceux-ci sur le titre VPF.

Ainsi, les membres de famille de Français obtenant une carte de résident ne sont que 8 037 contre 16 228 en 2003, alors que le nombre de membres de famille de Français obtenant une carte temporaire « vie privée et familiale » continue d'augmenter : ils sont 53 588 en 2004 contre 45 261 en 2003, soit une augmentation de plus de 18 %. Notons toutefois que cette augmentation est moins importante que les valeurs enregistrées les années précédentes : plus de 41 % entre 2002 et 2003, plus de 34 % entre 2001 et 2002.

Tableau 18 : **Évolution du nombre d'entrées de membres de famille de Français entre 2001 et 2004 – France entière**

	2001	2002	2003	2004	Taux d'accroissement 2004/2003 (en %)
Membres de famille de Français titulaires d'une carte de résident	18 765	21 020	16 228	8 037	-50,5
Membres de famille de Français titulaires d'une carte VPF	23 802	31 975	45 261	53 588	+18,4
Ensemble des membres de famille de Français	42 567	52 995	61 489	61 625	+0,2

Source : OMI.

Concernant les origines géographiques :

- les membres de famille de Français sont majoritairement Africains : ils représentent en 2004 près de 74 % des étrangers admis au séjour pour ce motif. Parmi ces ressortissants africains, les Algériens et les Marocains constituent plus de 60 % de ce flux ;
- les membres de famille originaires d'Asie, qui représentaient le deuxième flux jusqu'en 2003, ne représentent que 7 % de l'ensemble des flux en 2004 ;
- les flux européens et américains sont ceux qui augmentent le plus en 2004 : le flux européen passe de 3 843 personnes en 2003 à 7 523 en 2004, tandis que le flux américain passe de 3 832 à 4 538 personnes.

Précisons que :

- les étrangers ressortissants d'Europe (hors EEE) admis au séjour en France comme membres de famille de Français sont pour près de la moitié d'entre eux (48 %) Turcs ;
- les Américains sont pour 20 % originaires d'Haïti, et pour 14 % des États-Unis.

Tableau 19 : **Membre de famille de Français selon l'origine géographique - Flux de 2001 à 2004 - France entière**

	2001	2002	2003	2004
Europe (hors EEE – dont Turquie)	3 679	3 837	3 843	7 063
Asie	6 565	7 736	7 698	4 426
Afrique	28 429	37 439	45 989	45 469
Amérique	3 758	3 859	3 832	4 538
Océanie	124	112	116	103
Non ventilées et apatrides	12	12	11	26
Ensemble	42 567	52 995	61 489	61 625

Source : OMI.

Comme en 2003, les membres de famille de Français sont pour 80 % d'entre eux des conjoints de Français. Si les femmes ont été pendant des années majoritaires parmi ces conjoints, la proportion d'hommes et de femmes depuis ces dernières années tend à s'équilibrer : on compte un peu moins de 50 % de femmes à rejoindre leur conjoint en France.

Les enfants représentent près de 10 % des membres de famille de Français résidents en 2004. La proportion d'ascendants de Français a significativement augmenté depuis 2002 : ils représentent près de 8 % des membres de famille résidents.

Les parents d'enfant(s) français représentent près de 20 % des membres de famille titulaires de la carte « vie privée et familiale ».

Les étrangers titulaires d'une carte « vie privée et familiale » en raison de « liens personnels et familiaux avec la France »

En augmentation constante depuis la création de la carte VPF en 1998, les étrangers admis au séjour en France en raison de « liens personnels et familiaux » sont en 2004 au nombre de 13 989. Leur nombre a doublé entre 2001 et 2003, et connaît une augmentation de plus de 30 % entre 2003 et 2004. Il s'agit principalement de personnes régularisées après plusieurs années de résidence en France.

Les titulaires du titre VPF sont pour 62 % d'entre eux Africains, et près d'un sur deux (48 %) est originaire d'Algérie ou du Maroc. Les autres titulaires viennent à part égale d'Europe et d'Asie (14 %).

Les membres de famille de réfugiés ou apatrides

Minoritaires en ce qui concerne les flux d'entrées pour motif familial, les membres de famille de réfugiés ou d'apatrides obtiennent,

pour la très grande majorité d'entre eux, une carte de séjour de résident ¹. En 2004, ils ont été 1 585 à obtenir un titre de résident ; seuls 43 réfugiés apatrides ont obtenu un titre « vie privée et familiale ».

Les membres de famille de réfugiés ou apatrides sont originaires d'Asie pour près de 38 % d'entre eux, et notamment du Sri Lanka.

Les Européens représentent un peu plus de 31 % du flux total, représentés à près de 60 % par des Turcs. Suivent les flux africain, principalement congolais, et haïtien pour l'Amérique.

Plus d'un membre de famille de réfugié sur deux est un conjoint (à plus de 56 %), et dans 80 % des cas, une femme.

L'immigration pour motif de travail

Les étrangers qui veulent entrer en France pour y travailler peuvent obtenir :

- soit, pour une courte durée, une autorisation provisoire de travail (APT), un titre de travailleurs saisonniers ou une carte de séjour portant mention « profession artistique et culturelle » ou « scientifique » ;
- soit, pour un long séjour, un titre de travailleurs salariés bénéficiant d'un contrat de travail à durée indéterminée.

La mesure des flux de travailleurs est calculée, dans le présent rapport, à partir des données de l'OMI, recueillies lors de la visite médicale obligatoire. Les ressortissants des pays tiers et les ressortissants des pays entrés dans l'Union le 1^{er} mai 2004 ² continuent d'être comptabilisés par l'OMI, le libre accès au marché du travail de ces pays n'étant pas effectif.

(1) Comme pour les membres de famille de Français, les membres de famille de réfugiés et apatrides peuvent être titulaires :

– soit d'une carte de résident au titre de l'article L. 314-11 : « Sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la carte de résident est délivrée de plein droit, sous réserve de la régularité du séjour : alinéa 8 À l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application de livre VII du présent code ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire lorsque le mariage est antérieur à la date d'obtention ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective des époux ; alinéa 9 À l'apatride justifiant de trois années de résidence régulière en France ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire » ;

– soit d'une carte VPF au titre de l'article L. 313-11 : alinéa 10. « À l'étranger qui a obtenu le statut d'apatride en application du livre VII du présent code ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire lorsque le mariage est antérieur à la date d'obtention ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective des époux ».

(2) Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque. Les ressortissants travailleurs salariés, de Chypre et Malte bénéficient d'ores et déjà de la libre circulation.

D'une manière générale, le nombre de travailleurs salariés est en augmentation depuis 2002 : 32 433 travailleurs en 2004 contre 30 834 en 2002.

Toutefois, on constate des évolutions différentes selon les types de contrat de travail :

- le nombre des saisonniers continue sa progression : 15 743 en 2004 contre 13 543 en 2002 ;
- le nombre des bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail semble stabilisé aux alentours de 10 000 depuis 2002 ;
- le nombre des travailleurs permanents est en légère hausse entre 2003 et 2004 (de 6 500 à 6 740), mais reste en deçà des 8 800 travailleurs comptabilisés en 2001.

Les travailleurs des pays tiers titulaires d'une autorisation provisoire de travail

Les travailleurs saisonniers

Le nombre de travailleurs saisonniers continue à augmenter. Toutefois, on constate un net ralentissement de l'augmentation depuis 2003 : celle-ci qui était encore de 25 % en 2002 est de près de 8 % en 2003 et 2004. Ce ralentissement peut notamment s'expliquer par l'évolution des procédures d'introduction de travailleurs saisonniers, dépendantes d'instructions ministérielles qui tiennent à favoriser l'emploi sur le marché national avant de recourir à la main-d'œuvre extérieure.

Tableau 20 : **Évolution du nombre de travailleurs saisonniers de 2000 à 2004 – France entière**

	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre	7 929	10 794	13 543	14 566	15 743

Source : OMI.

L'activité des saisonniers s'exerce, dans sa quasi-totalité, dans le secteur agricole (97,6 %) ; plus d'un saisonnier sur deux travaille au ramassage des fruits et des légumes ou aux vendanges.

Les travailleurs saisonniers, dans leur grande majorité, sont passés par les missions de l'Office des migrations internationales implantées dans les États avec lesquels la France a conclu des accords de main-d'œuvre : le Maroc (près de 49 % des saisonniers), la Pologne (près de 46 %), et dans une moindre mesure, la Tunisie (5 %).

Les travailleurs saisonniers se répartissent, selon leur nationalité, dans des activités agricoles spécifiques. Ainsi, les Polonais sont affectés aux vendanges, tandis que les Marocains, venant avec des contrats de plus longue durée, assurent dans leur quasi-totalité des travaux multi-agricoles.

Le département des Bouches-du-Rhône emploie toujours le plus grand nombre de saisonniers, près de 25 % du total, loin devant le département du Lot-et-Garonne qui en emploie 8 %. Plus largement, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur reste la première région d'accueil des saisonniers, employant plus de 33 % du total.

Les bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail (APT)

Les travailleurs bénéficiant d'une APT sont pour la plupart des stagiaires, des travailleurs salariés détachés dans une entreprise française, ou des artistes.

Après une forte augmentation de près de 30 % en moyenne annuelle de 1999 à 2001, due notamment au recrutement d'ingénieurs informaticiens, le nombre de bénéficiaires d'une APT s'est stabilisé depuis 2002 pour connaître en 2004 une légère diminution (9 950 travailleurs contre 10 538 en 2003). Toutefois, le nombre de travailleurs détenteurs d'une APT est toujours supérieur à celui des travailleurs permanents.

Tableau 21 : **Évolution du nombre d'autorisations provisoires de travail de 2000 à 2004 – France entière**

	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre	7 502	9 628	9 822	10 138	9 950

Source : OMI.

Si l'on considère le statut des bénéficiaires d'une APT, on observe que la part des travailleurs régularisés auprès des délégations régionales est en augmentation : les régularisations concernent près de 56 % des bénéficiaires en 2004 contre 44 % en 2003.

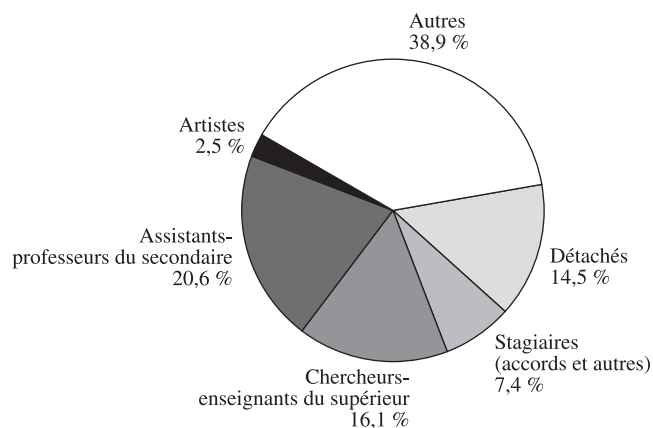
On observe des disparités dans les changements de statut selon l'origine géographique des bénéficiaires. Les régularisations concernent plus de 57 % des bénéficiaires d'une APT originaires du continent américain et plus de 60 % de ceux originaires d'Asie et d'Afrique. À l'inverse, l'Europe est la seule à connaître plus d'introductions que de régularisations, ces dernières ne concernant que 36 % du total.

Les titulaires d'une APT sont principalement des hommes, pour plus de 63 % du total des APT délivrées, mais on observe, pour le continent américain, une quasi-égalité entre hommes et femmes.

Le secteur de l'éducation reste le premier employeur des bénéficiaires d'une APT et emploie 3 027 actifs, soit un peu plus de 30 % du total. Les chercheurs et enseignants de l'enseignement supérieur ainsi que les assistants et professeurs du secondaire représentent près de 37 % des bénéficiaires d'une APT.

La part relative des services aux entreprises tend à diminuer, passant de 21 % en 2003 à 18,5 % en 2004, tandis que celle des services sociaux et personnels tend à augmenter : elle est de plus de 12 % en 2004.

Graphique 9 : **Les catégories d'emplois des bénéficiaires d'autorisation provisoire de travail en 2004**



Source : OMI.

Près de la moitié des autorisations a été délivrée en Ile-de-France, et pour près de 24 %, à Paris.

Les bénéficiaires sont principalement originaires du continent américain, et pour la moitié d'entre eux, des États-Unis. Le flux européen représente un peu plus de 22 % du flux total : les Polonais, les Roumains et les Russes constituent 60 % de ce flux.

Tableau 22 : **Autorisations provisoires de travail par principaux secteurs d'activité et principales nationalités – France entière**

	C. Industries	Services aux entreprises	D. Éducation	E. Santé Action sociale	Service collectif, Sociaux et personnels
F. Europe	432	345	238	91	616
Pologne	260	55	18	21	248
Roumanie	75	62	59	45	53
Russie	10	90	81	1	27
G. Asie	257	590	400	90	126
Chine	70	192	137	8	51
Inde	45	135	68	2	7
Japon	58	78	72	4	25
H. Afrique	152	299	280	363	179
Maroc	67	72	73	44	18
Algérie	23	59	74	190	20
I. Amérique	652	575	2 015	43	223
Brésil	350*	98	34	2	32
États-Unis	193	256	1 220	7	53
Canada	53	111	149	10	75

* Il s'agit principalement d'autorisations provisoires de travail accordées en Guyane à des orpailleurs.

Source : OMI.

Les travailleurs « permanents »

Le nombre de travailleurs bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée est en très légère augmentation : 6 740 travailleurs en 2004 contre 6 500 en 2003. La diminution observée entre 2001 et 2003, due notamment à la fin des dispositions particulières prises pour favoriser le recrutement d'ingénieurs et cadres informaticiens en prévision du passage à l'an 2000, semble donc stabilisée ¹.

Tableau 23 : **Évolution du nombre de travailleurs permanents de 2000 à 2004 - France entière**

	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre	5 990	8 811	7 469	6 500	6 740

Source : OMI.

– L'Afrique reste le premier continent d'origine des travailleurs permanents et les pays du Maghreb constituent près de 66 % de ce flux, avec 842 travailleurs pour le Maroc et 462 pour l'Algérie.

– Le flux européen augmente de près de 23 % du flux total en 2003 à plus de 25 % en 2004. Les Turcs y sont les plus nombreux (444 travailleurs), suivis par les Roumains (299 travailleurs) et les Polonais (296 travailleurs).

– La part relative des travailleurs asiatiques tend à diminuer fortement depuis 2002, passant de 28,8 % du flux total à 21,8 % en 2004. Les Japonais restent la troisième nationalité d'origine par ordre d'importance devant les Chinois (288 travailleurs), plus nombreux en 2004 que les travailleurs libanais (278 travailleurs). Notons que les mesures de non-opposabilité de la situation du marché de l'emploi ont été supprimées en ce qui concerne cette dernière nationalité.

– Les travailleurs originaires des États-Unis arrivent en cinquième rang par ordre d'importance : leur flux s'est stabilisé en 2003 et 2004 à près de 5 % du flux total de travailleurs permanents.

(1) Circulaires datées des 16 juillet et 28 décembre 1998.

Tableau 24 : **Évolution du nombre de travailleurs permanents par principales origines géographiques – France entière**

	2000	2001	2002	2003	2004
K. Europe	952	1 580	1 613	1 483	1 715
Turquie	100	210	335	339	444
Roumanie	240	379	343	334	299
Pologne	108	186	259	211	296
L. Asie	1 337	1 961	2 152	1 674	1 473
Japon	346	432	373	386	362
Liban	351	586	619	364	278
Chine	153	201	201	222	288
M. Afrique	2 574	3 844	2 480	2 097	2 405
Maroc	814	1 335	789	707	842
Algérie	582	748	466	397	462
Tunisie	288	427	243	194	278
N. Amérique	1 045	1 320	1 147	1 167	1 069
États-Unis	428	458	326	313	326

Source : OMI.

Les travailleurs permanents sont, pour leur grande majorité, des hommes : les femmes ne représentent que 28 % du total. Toutefois, on peut observer des disparités nationales dans la répartition par sexe ; ainsi, les femmes russes sont plus nombreuses que les hommes et représentent 58 % des travailleurs permanents originaires de Russie. Les femmes sont également nombreuses, sans être majoritaires, pour la Chine (près de 47 %) et la Roumanie (40 %).

Un travailleur permanent sur deux est né entre 1973 et 1980, et 70 % entre 1969 et 1981. Plus des deux tiers des travailleurs permanents sont célibataires.

La proportion de cadres et d'ingénieurs parmi les travailleurs permanents continue à décroître : de 45 % en 2003, elle passe à peine à plus de 40 % pour l'année 2004 (contre encore 50 % en 2002 et 64 % en 2001). Notons que cette proportion s'inverse pour les ressortissants des États-Unis qui connaissent 61 % de cadres et ingénieurs parmi les travailleurs permanents.

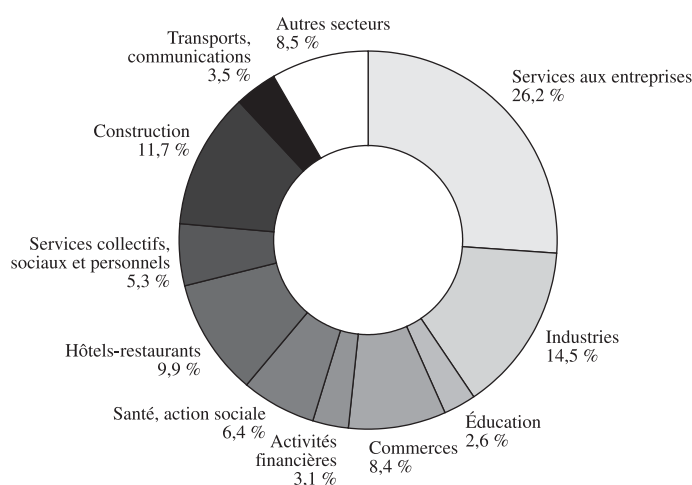
À l'inverse, le nombre d'ouvriers et d'employés qualifiés continue à augmenter ; ceux-ci représentent presque 41 % de la main-d'œuvre en 2004 contre 35 % en 2003.

L'année 2004 voit se confirmer les grandes tendances des années précédentes sur les secteurs d'emploi des travailleurs permanents :
 – la part des services aux entreprises, dans lesquels se concentrent les activités informatiques, enregistre une nouvelle diminution : elle ne concerne que 26 % des travailleurs permanents contre encore 32 % en 2003 ;
 – l'augmentation de la part de l'industrie secondaire, observée depuis l'année 2000, connaît un net ralentissement, passant de 25 % en 2003 à

15 % en 2004. Le secteur de la construction, en pleine expansion depuis 2000, emploie 11,7 % des travailleurs permanents en 2004, contre 9 % en 2003 ;

- l'hôtellerie-restauration, qui augmentait régulièrement depuis 1999, diminue de 12 % des travailleurs permanents employés en 2003 à près de 10 % en 2004 ;
- les activités commerciales concernent un peu plus de 8 % des travailleurs permanents en 2004.

Graphique 10 : **Répartition par secteurs d'activités des travailleurs permanents**



En ce qui concerne la répartition géographique des travailleurs permanents sur le territoire français, plus de 30 % sont employés à Paris et dans les Hauts-de-Seine. L'Ile-de-France en occupe presque la moitié, soit près de 48 %.

Les actifs non salariés

Les actifs non salariés originaires des pays tiers sont peu nombreux : 301 en 2004 contre 406 en 2003 et 510 en 2002.

Ils sont pour 40 % d'entre eux originaires d'Afrique, notamment d'Algérie (42) et du Maroc (29). Un tiers d'entre eux viennent d'Asie, principalement du Japon (35) et de Chine.

Plus de 60 % des actifs non salariés sont commerçants. Parmi eux, plus de la moitié viennent d'Asie, notamment du Japon (32) et de Chine (18). Plus des deux tiers du flux africain de commerçants est constitué de ressortissants d'Algérie (22) et du Maroc (17). L'activité de plus d'un tiers des actifs non salariés n'est pas connue. On dénombre par ailleurs trois industriels et un artisan.

Certaines nationalités, peu représentées, sont exclusivement occupées au commerce comme les Russes, les Israéliens, les Syriens. De même, plus de 90 % des actifs non salariés japonais sont commerçants, et pour plus des trois quarts de ceux originaires des États-Unis.

Les étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur

Les données de la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du ministère de l'Éducation nationale permettent d'étudier les stocks d'étudiants étrangers. Cette population recouvre non seulement les étrangers venus étudier en France, mais aussi les enfants qui ont suivi des études secondaires en France et qui sont de nationalité étrangère de parents résidents étrangers.

En 2002-2003, 221 600 étudiants étrangers ont poursuivi des études dans l'enseignement supérieur français, ce qui représente un étudiant sur dix. Alors que le nombre d'étudiants étrangers avait diminué entre 1990 et 1998, il progresse désormais à un rythme annuel supérieur à 12 %.

Une progression constante depuis 1998

Le nombre d'étudiants étrangers a baissé entre 1990 et 1998 de 12 000, passant en huit ans de 161 000 à 149 000. En revanche, depuis 1998, la tendance s'est inversée : le nombre d'étudiants étrangers est en progression constante. Et cette croissance s'est faite à un rythme plus élevé pour les étudiants étrangers que pour les étudiants français.

La part des étudiants étrangers dans les effectifs de l'enseignement supérieur est passée de 7 % à 10 % entre 1998 et 2002, dépassant celle atteinte en 1990. Ainsi, en 2002-2003, près de 13 % des étudiants des universités étaient de nationalité étrangère : 221 600 étudiants étrangers ont poursuivi des études dans l'enseignement supérieur français, ce qui représente environ un étudiant sur dix.

Dans les écoles supérieures d'enseignements artistiques et culturels et dans les écoles de commerce, les étudiants étrangers représentent 11 % des effectifs. Ils sont relativement moins nombreux dans les écoles d'ingénieur (7 %), les STS (sections de techniciens supérieurs) (4 %) et les CPGE (classes préparatoires aux grandes écoles) (4 %). Et dans les formations paramédicales et sociales, ils représentent à peine 1 % des effectifs étudiants.

Sur les 72 000 étudiants étrangers supplémentaires accueillis en France entre 1998 et 2002, 58 000 l'ont été à l'université. Si l'augmentation s'est produite dans toutes les filières du supérieur, il apparaît que

81 % des étudiants étrangers suivent leurs études à l'université contre 63 % des étudiants de nationalité française qui se répartissent entre les universités et dans une moindre mesure les grandes écoles.

Tableau 25 : **Part des étudiants étrangers dans les effectifs universitaires (y compris IUT) par année et cycle d'études**

	1998-1999 (en %)	1999-2000 (en %)	2000-2001 (en %)	2001-2002 (en %)	2002-2003 (en %)	2003-2004 (en %)
1 ^{er} cycle	5,9	6,4	7,2	8,3	9,2	9,7
2 ^e cycle	8,1	8,5	9,4	10,8	12,4	13,9
3 ^e cycle	19,3	19,8	20,0	21,8	23,4	24,8
Total	8,6	9,1	9,9	11,3	12,6	13,7

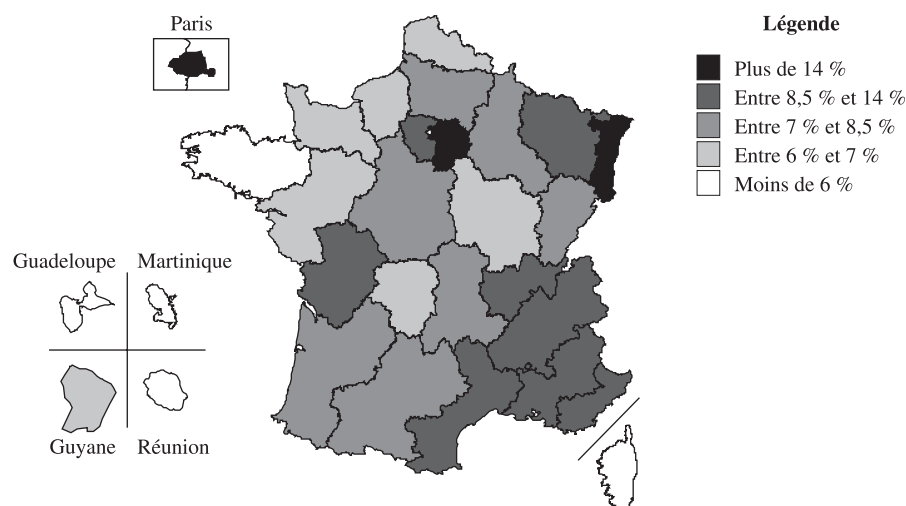
Source : MEN – SISE.

Une relative concentration géographique

Dans l'ensemble de l'enseignement supérieur

La répartition sur le territoire des étudiants étrangers est plus concentrée géographiquement que celle des étudiants français : neuf académies accueillent les deux tiers des étudiants étrangers, dont 40 % en Ile-de-France. Dans les académies de Paris, Créteil et Strasbourg, plus de 15 % des étudiants sont de nationalité étrangère. À l'inverse dans celles des DOM (départements d'outre-mer), en Corse, à Lille, Limoge, Dijon, Nantes, Rennes, Caen et Rouen, ce pourcentage est inférieur à 7 %.

Carte 1 : **Proportion d'étudiants étrangers par académie en 2002-2003**



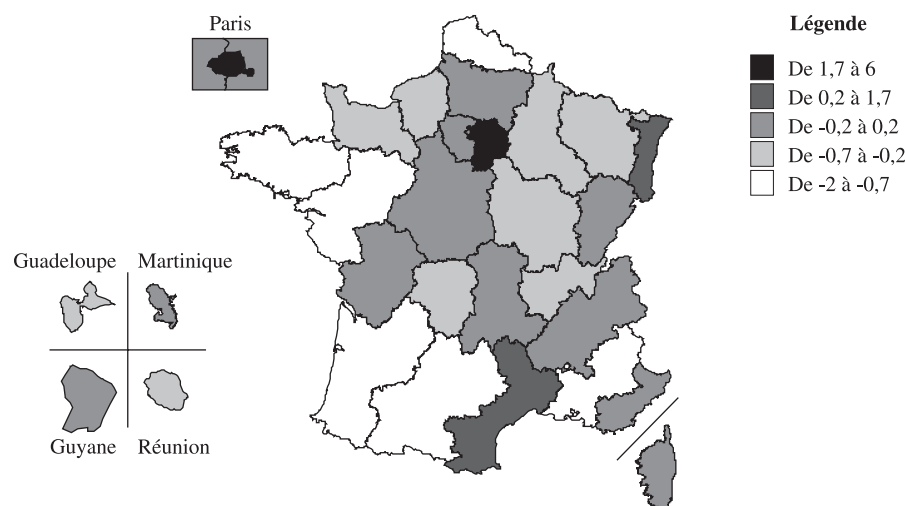
Source : MEN – DEP.

Dans les universités

En moyenne, en 2003-2004, la part des étudiants étrangers dans les effectifs universitaires atteint plus de 13 %. Cette part est nettement plus importante dans les universités de l'académie de Créteil, en banlieue parisienne. Dans ces établissements, les étudiants étrangers représentent près d'un inscrit sur quatre. Ils sont un sur cinq dans les universités de l'académie de Strasbourg ainsi que dans les universités parisiennes et très représentés dans l'académie de Montpellier.

En revanche, les étudiants étrangers sont peu nombreux dans les académies des DOM (départements d'outre mer), des TOM (territoires d'outre-mer) et de la Corse, où ils sont un peu plus de 5 %. Sur le continent, c'est dans l'académie de Rennes que les étudiants étrangers sont les moins bien représentés puisque leur part n'atteint pas 8 % des effectifs.

Carte 2 : **Proportion des étudiants étrangers accueillis dans chaque académie en 2003-2004 : écart au poids de l'académie dans les effectifs universitaires**



Source : MEN – SISE.

Par ailleurs, la répartition des étudiants étrangers à l'intérieur de chaque académie se fait de façon assez inégale. En 2003-2004, dans les trois académies d'Ile-de-France qui accueillent à elles seules plus d'un étudiant étranger sur trois, 20 % sont inscrits à Paris, 10 % dans l'académie de Créteil et 6,4 % dans l'académie de Versailles.

Dans certaines académies, la proportion d'étudiants étrangers accueillis varie également selon le cycle d'études.

Répartition des étudiants étrangers selon les cycles universitaires

Si globalement le nombre d'étudiants étrangers à l'université n'a cessé d'augmenter depuis la rentrée 1998 et à un rythme plus élevé que celui des étudiants français, l'augmentation de cette part est plus marquée dans les deuxièmes et troisièmes cycles que dans le premier cycle. En 2003-2004, les étudiants étrangers représentent 9,7 % des inscrits en premier cycle, 13,9 % en deuxième cycle et 24,8 % en troisième cycle.

Les universités parisiennes, notamment, rassemblent plus de 27 % des étudiants étrangers inscrits en troisième cycle, 17,5 % des inscrits en deuxième cycle et seulement 16 % des inscrits en premier cycle. Inversement, dans les autres académies de Strasbourg, Bordeaux, Toulouse et Clermont-Ferrand, la part des étudiants étrangers accueillis diminue avec le cycle d'études.

Tableau 26 : **Évolution des effectifs d'étudiants étrangers par cycle. Contribution des non-bacheliers à l'évolution**

Cycle	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Évolution 1998-2003 (en %)	Contribution des non-bacheliers à l'évolution (en points)
1 ^{er} cycle	43 047	46 576	51 669	58 182	64 055	68 460	59,0	56,8
2 ^e cycle	39 420	41 113	45 952	52 081	61 530	71 032	80,2	74,6
3 ^e cycle	39 723	41 844	44 079	49 299	54 909	61 231	54,1	52,5
Total	122 190	129 533	141 700	159 562	180 494	200 723	64,3	61,1

Source : MEN – SISE.

Les non-titulaires du baccalauréat français contribuent fortement à l'évolution des effectifs d'étudiants étrangers à l'université. Sur les 64 % d'augmentation de ces effectifs entre 1998 et 2003, 61 points sont expliqués par les non-bacheliers, soit 95 % de la hausse. Quel que soit le cycle, ils sont à l'origine de la hausse des effectifs sur cette période à hauteur de plus de 90 % : 57 points pour une évolution de 59 % en premier cycle, 75 points pour 80 % de hausse en deuxième cycle et 52 points pour 54 % d'augmentation en troisième cycle.

La part des étudiants étrangers selon les filières universitaires

Dans chacun des trois cycles d'études, pour tout le cursus universitaire, les étudiants étrangers sont particulièrement nombreux dans les filières « économie – AES (administration économique et sociale) »,

« lettres – sciences humaines » et « sciences – STAPS (sciences et techniques des activités physiques et sportives) ». Ils représentent respectivement 20,7 %, 13,7 % et 13,2 % des effectifs d'inscrits dans ces disciplines et leur part croît avec le cycle d'études. Ils représentent ainsi 17,4 % des étudiants d'« économie – AES » en premier cycle, 20 % en deuxième cycle et 29 % en troisième cycle. En deuxième cycle, ils sont également bien représentés en droit et en troisième cycle. En « médecine – odontologie » plus d'un inscrit sur sept est étranger. Inversement, la discipline « pharmacie » attire relativement peu d'étudiants étrangers.

Au total, près d'un étudiant sur dix en premier cycle est étranger, un sur sept en deuxième cycle, un sur quatre en troisième cycle. Et la part des étudiants étrangers a augmenté dans la totalité des filières depuis 1998-1999. Mais sur cette période, elle a très fortement augmenté en « économie-AES » (+7,8 points premier cycle, 9,5 points en deuxième cycle et +8,5 points en troisième cycle). En troisième cycle, elle gagne également plus de 7 points pour les « sciences-STAPS », où les étudiants étrangers représentent en 2003 plus d'un étudiant sur quatre.

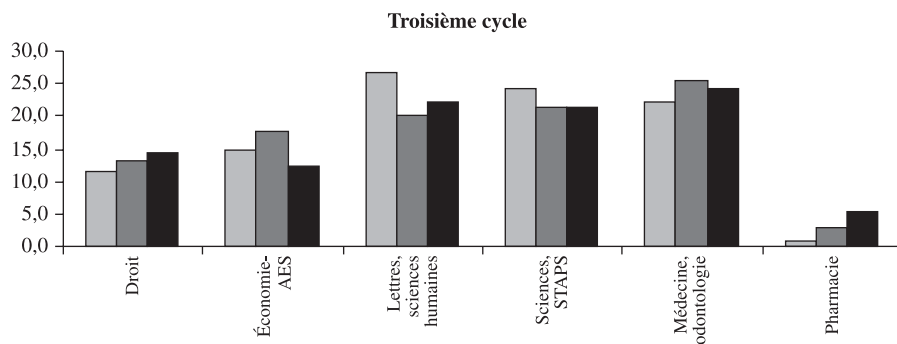
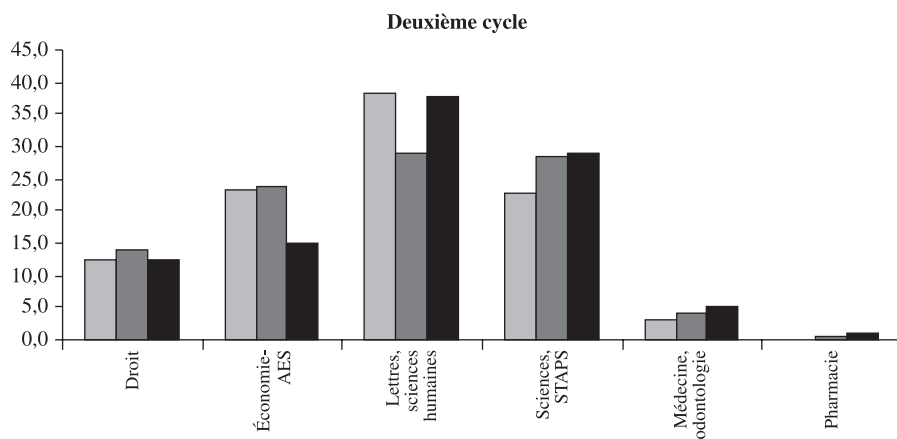
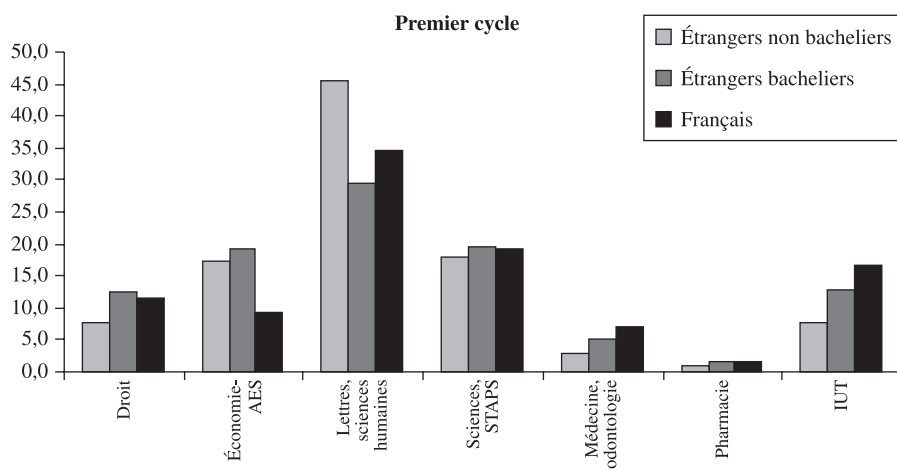
Répartition des étudiants étrangers par origine géographique

En 2003-2004, les étudiants étrangers inscrits à l'université française se répartissent, dans l'ordre décroissant suivant :

- plus de la moitié est originaire des pays d'Afrique (102 766), et près d'un sur trois est d'origine maghrébine. Le nombre d'étudiants des pays d'Afrique a augmenté de 73 % entre la rentrée universitaire 1998 et la rentrée 2003 ;
- un étudiant étranger sur quatre est européen et un sur sept est originaire des pays de l'Union européenne. Depuis 1998-1999, à l'université, les étudiants étrangers originaires des pays d'Europe (hors Union européenne) sont de plus en plus nombreux chaque année. Leur effectif a augmenté de 93 % entre 1998-1999 et 2003-2004. À l'inverse, le nombre d'étudiants originaires de l'Union européenne est resté stable entre 1998-1999 et 2002-2003 (+0,8 %), mais il s'est accru de 6 % à la rentrée 2003 ;
- le nombre d'étudiants des pays d'Asie hors Moyen-Orient, d'Amérique centrale, d'Amérique du Sud et du Pacifique Sud a également beaucoup progressé entre 1998-1999 et 2003-2004 avec une augmentation de plus de 70 %.

Il est à noter que les étudiants chinois sont près de huit fois plus nombreux à la rentrée 2003 qu'à la rentrée 1998.

Sur la même période, le nombre d'étudiants maliens, ukrainiens et thaïlandais est multiplié par trois, et le nombre d'étudiants roumains, bulgares, russes, sénégalais, béninois, vietnamiens, colombiens et australiens par deux.



Source : DEP, 2003-2004.

Tableau 27 : **Effectifs d'étudiants étrangers inscrits à l'université et assimilés, par origine géographique, selon leur statut : bachelier ou non bachelier, de 1998-1999 à 2003-2004**

	Zone géographique	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Évolution 1998-2003 (en %)
Bacheliers	Union européenne	7 688	7 849	7 425	7 292	7 332	7 307	-5,0
	Autres pays d'Europe	2 645	3 264	3 158	3 403	3 549	3 700	39,9
	Maghreb	20 295	20 852	20 578	20 710	20 483	19 989	-1,5
	Autres pays d'Afrique	13 589	14 622	14 947	15 220	15 288	15 332	12,8
	Moyen-Orient	3 746	3 816	3 623	3 622	3 663	3 645	-2,7
	Autres pays d'Asie	2 312	2 686	2 684	2 802	2 981	3 120	34,9
	Amérique du Nord	384	430	430	472	493	515	34,1
	Amérique du Sud	760	1 130	1 084	1 201	1 295	1 426	87,6
	Antilles – Amérique centrale	569	690	692	741	732	811	42,5
	Pacifique Sud	45	43	50	84	80	79	75,6
	Autres et sans réponse	120	147	152	123	88	79	-34,2
Somme des bacheliers		52 153	55 529	54 823	55 670	55 984	56 003	7,4
Non titulaires du baccalauréat français	Union européenne	19 077	19 422	19 441	18 932	19 644	21 346	11,9
	Autres pays d'Europe	8 009	8 699	10 745	12 417	14 519	16 871	110,7
	Maghreb	14 937	16 044	19 970	27 142	34 504	41 089	175,1
	Autres pays d'Afrique	10 506	11 461	14 638	18 941	23 316	26 356	150,9
	Moyen-Orient	4 116	4 202	4 909	5 717	6 771	8 080	96,3
	Autres pays d'Asie	6 008	6 594	8 853	11 497	15 498	19 989	232,7
	Amérique du Nord	3 024	3 061	3 140	3 257	3 357	3 438	13,7
	Amérique du Sud	2 960	2 971	3 398	3 928	4 466	4 936	66,8
	Antilles – Amérique centrale	1 178	1 312	1 551	1 775	2 156	2 264	92,2
	Pacifique Sud	116	177	171	223	218	280	141,4
	Autres et sans réponse	106	61	61	63	61	71	-33,0
Somme des non titulaires		70 037	74 004	86 877	103 892	124 510	144 720	106,6
Total		122 190	129 533	141 700	159 562	180 494	200 723	64,3
	Union européenne	26 765	27 271	26 866	26 224	26 976	28 653	7,1
	Autres pays d'Europe	10 654	11 963	13 903	15 820	18 068	20 571	93,1
	Maghreb	35 232	36 896	40 548	47 852	54 987	61 078	73,4
	Autres pays d'Afrique	24 095	26 083	29 585	34 161	38 604	41 688	73,0
	Moyen Orient	7 862	8 018	8 532	9 339	10 434	11 725	49,1
	Autres pays d'Asie	8 320	9 280	11 537	14 299	18 479	23 109	177,8
	Amérique du Nord	3 408	3 491	3 570	3 729	3 850	3 953	16,0
	Amérique du Sud	3 720	4 101	4 482	5 129	5 761	6 362	71,0
	Antilles – Amérique centrale	1 747	2 002	2 243	2 516	2 888	3 075	76,0
	Pacifique Sud	161	220	221	307	298	359	123,0
	Autres et sans réponse	226	208	213	186	149	150	-33,6
Ensemble		122 190	129 533	141 700	159 562	180 494	200 723	64,3

Source : DEP, 2003-2004.

Les choix d'orientation selon la nationalité

Les choix d'orientation des étudiants étrangers inscrits à l'université française varient selon la nationalité d'origine :

- les étudiants de l'Union européenne en France sont davantage attirés par les études de lettres, arts et sciences humaines. Ces étudiants viennent suivre leurs études en France pour approfondir leurs connaissances sur la culture française. Ils sont particulièrement nombreux dans les formations en lettres et sciences humaines et sociales ou dans les écoles d'enseignement supérieur artistiques et culturelles. Par ailleurs, ils s'inscrivent davantage dans des formations payantes telles que les MBA ;
- les étudiants d'Europe centrale et orientale sont, quant à eux, surtout représentés en DEUG et en DEA de droit ;
- les étudiants des pays anglo-saxons choisissent des orientations similaires aux étudiants de l'Union européenne. Ils viennent en France pour suivre des enseignements liés à la culture française et ils s'inscrivent plus rarement dans un cursus scientifique dans les filières où leur pays est particulièrement performant. De même, ils recherchent moins les diplômes français de premier ou deuxième cycle et s'inscrivent en troisième cycle ;
- parmi les étudiants originaires des pays du Maghreb, les Marocains s'inscrivent davantage en classes préparatoires aux grandes écoles scientifiques et, par voie de conséquence, dans les écoles d'ingénieurs. Ils sont également attirés par les formations universitaires en sciences, STAPS ou sciences économiques quel que soit le niveau d'étude du DEUG au DESS. Les étudiants algériens, tunisiens et du Moyen-Orient (Palestine, Syrie et Liban) viennent en France principalement pour préparer des thèses ;
- les étudiants d'Afrique de l'Ouest sont attirés par des formations « professionnalisantes » telles que celles dispensées en STS, IUT ou IUP. À l'université, c'est le droit qui les attire le plus jusqu'au niveau maîtrise. Ils sont, en revanche, peu nombreux dans les formations de troisième cycle orientées vers la recherche. Les formations universitaires attirent plus généralement les étudiants originaires d'Afrique francophone.

La répartition des étudiants étrangers inscrits à l'université française souligne le rôle non négligeable de l'appartenance à la francophonie, l'absence de barrière de la langue favorisant notamment les étudiants d'Afrique francophone. Par ailleurs, les motivations dans le choix des disciplines peuvent relever d'un choix utilitaire dans une optique de développement économique ou technologique auquel ces étudiants pourront contribuer une fois rentrés dans leur pays d'origine.

Il apparaît qu'à la rentrée 2003, 48 % des étudiants étrangers sont des filles contre 56 % pour l'ensemble des étudiants.

Les autres motifs d'entrée en France

Hormis les quatre grands motifs d'immigration que constituent les motifs de l'asile, de la famille, du travail, des études, d'autres flux d'entrées d'étrangers doivent être pris en compte, même si leur importance en nombre est moindre. Il s'agit principalement des autres bénéficiaires du titre temporaire « vie privée et familiale » et des visiteurs.

Les autres titulaires de la carte « vie privée et familiale »

Si près de 90 % des bénéficiaires du titre « vie privée et familiale » sont membres de famille de Français ou étrangers admis au séjour en raison de « liens personnels et familiaux », un flux hétérogène au regard des motifs d'admission comptabilise près de 10 % des bénéficiaires de ce titre, soit 7 235 personnes.

Il s'agit principalement d'étrangers pouvant témoigner d'une résidence en France pendant une certaine durée, en application de l'article L. 313-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France¹. Dans une moindre mesure, cela concerne également des conjoints de scientifique et des titulaires d'une rente d'accident du travail.

Ce flux augmente depuis 2002 : il connaît une augmentation de plus de 17 % entre 2003 et 2004. Cette augmentation est à rapporter presque exclusivement à l'augmentation de plus de 58 % du nombre d'étrangers admis au séjour comme mineurs ayant leur résidence habituelle en France depuis l'âge de dix ans.

Plus de 60 % des titulaires d'une carte « vie privée et familiale » au regard de ces motifs sont Africains et viennent principalement du Maroc, d'Algérie, mais aussi du Congo, de Côte-d'Ivoire et du Cameroun.

Le flux américain est principalement représenté par des ressortissants d'Haïti et du Surinam.

(1) « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit : alinéa 2 – À l'étranger mineur, ou dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, qui justifie par tout moyen avoir sa résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans ; alinéa 3 – À l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui justifie par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans ou plus de quinze ans si, au cours de cette période, il a séjourné en qualité d'étudiant. Les années durant lesquelles l'étranger s'est prévalu de documents d'identité falsifiés ou d'une identité usurpée ne sont pas prises en compte ; alinéa 8 – À l'étranger né en France, qui justifie par tout moyen y avoir résidé pendant au moins huit ans de façon continue, et suivi, après l'âge de dix ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire français, à la condition qu'il fasse sa demande entre l'âge de seize ans et l'âge de vingt et un an. »

Les conjoints de scientifiques reçoivent une carte portant mention « vie privée et familiale ».

Ils sont, pour plus d'un tiers d'entre eux, originaires d'Asie, principalement du Japon (62) et de Chine (38). Les ressortissants africains sont, pour la moitié d'entre eux, originaires d'Algérie (31) et du Maroc (26). Les conjoints de scientifiques américains viennent principalement des États-Unis (36).

Tableau 28 : **Évolution du nombre d'étrangers titulaires d'une carte « vie privée et familiale »** (hors membres de famille de Français, « liens personnels et familiaux » et asile territorial) – **France entière**

	2001	2002	2003	2004
Autres titulaires d'une VPF :				
Mineur ayant sa résidence habituelle en France depuis l'âge de 10 ans	1 853	1 770	1 763	2 798
Étranger ayant sa résidence habituelle en France depuis plus de 10 (ou de 15) ans	2 699	2 155	3 846	3 916
Étranger né en France, y ayant résidé pendant 8 ans et scolarisé 5 ans	45	50	69	57
Conjoint de scientifique	366	382	449	450
Titulaires d'une rente d'accident du travail	32	28	35	14
Ensemble	5 060	4 451	6 162	7 235

Source : OMI.

Les visiteurs

Le titre de visiteur est délivré à l'étranger qui apporte « *la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources et prend l'engagement de n'exercer en France aucune activité professionnelle soumise à autorisation* » (article L. 313-6 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France).

Ce flux est particulièrement hétérogène au regard de l'activité des étrangers admis à ce titre : on y trouve principalement des inactifs, mais aussi des ministres du culte, des travailleurs indépendants exerçant une activité libérale non soumise à autorisation, etc.

Le nombre de visiteurs admis au séjour enregistre une nouvelle diminution pour l'année 2004. Alors qu'ils approchaient les 10 000 en 2002 et qu'ils n'atteignaient pas 8 000 personnes en 2003, ils sont 5 731 à avoir reçu ce titre en 2004. Cette diminution s'explique en partie par l'entrée en vigueur de l'accord du 21 juin 1999 de libre circulation entre l'Union européenne et la Confédération helvétique. Les Suisses, qui représentaient la troisième nationalité d'origine en nombre pour ce flux en 2002 avec 681 visiteurs, n'étaient plus en 2003 que 137 à avoir reçu ce titre. Ils sont 16 en 2004.

Tableau 29 : **Évolution du nombre de visiteurs – France entière**

	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre	8 424	8 868	9 985	7 616	5 731

Source : OMI.

Les visiteurs sont désormais pour près d'un tiers d'entre eux Africains, bien que leur part relative diminue depuis 2002 au profit des flux américain et asiatique. Le flux africain représentait en effet 48 % du flux total en 2002, 42 % en 2003 : il ne constitue que 32 % du flux total de visiteurs en 2004. Le nombre d'Algériens admis au titre de visiteurs a diminué de plus de 74 % entre 2003 et 2004 : de 1 441 à 525 personnes.

Le flux américain représente près de 28 % du flux de visiteurs ; il est constitué pour moitié de ressortissants des États-Unis.

Le flux asiatique continue à progresser de 24 % du flux total en 2003 à 26,5 % en 2004. Ces étrangers visiteurs sont principalement Japonais (17 %) et Iraniens (13,5 %).

Les visiteurs européens comptent pour près de 12 % du flux total ; les Roumains représentent 18 % de ce flux.

Les étrangers admis au titre de visiteurs sont pour trois quarts d'entre eux « sans profession ». Les membres du clergé représentent 7 % du flux de visiteur.

Les visiteurs sont pour près de deux tiers d'entre eux des femmes, cette proportion atteignant 71 % pour le flux asiatique.

Les entrées d'étrangers pour séjour d'une durée au moins égale à un an (hors étudiants)

Le présent chapitre est un récapitulatif des principaux flux d'étrangers introduits, régularisés ou bénéficiaires d'un changement de statut qui reçoivent un premier titre de séjour d'une durée au moins égale à un an, hors étudiants.

Ces entrées d'étrangers concernent les ressortissants des pays tiers à l'Espace économique européen¹. Les communautaires, en effet, n'ont plus l'obligation d'être détenteur d'un titre de séjour.

Par ailleurs, les flux d'admission au séjour pour une durée inférieure à un an ne seront pas retenus dans cette estimation globale.

En réalité, les motifs principaux qui président à l'installation d'étrangers en situation régulière en France sont, outre le motif de l'asile, le motif familial, qui est de loin le plus important et, dans une bien moindre mesure, le motif de travail. A cela s'ajoutent les membres de familles de réfugiés ainsi que les visiteurs étrangers, qui subviennent à leurs besoins sans exercer d'activité professionnelle et qui reçoivent un titre de séjour d'au moins un an.

L'année 2004 enregistre un ralentissement de l'augmentation de l'immigration d'étrangers obtenant des titres de séjour d'un an au moins. Elle est de 1,6 % entre 2003 et 2004, alors qu'elle était de plus de 16 % entre 2001 et 2002 et de plus de 9 % entre 2002 et 2003. Cette relative stabilisation est à imputer principalement à la stagnation des membres de famille de Français ainsi qu'à la diminution du nombre d'étrangers admis au séjour au titre du regroupement familial. Le nombre de visiteurs diminue de 24 % en 2004.

(1) L'Office a assuré le contrôle médical des ressortissants des dix nouveaux pays membres jusqu'au 1^{er} mai 2004. Les travailleurs sont, quant à eux, comptabilisés dans leur ensemble, hors Union européenne, le libre accès au marché du travail n'étant pas effectif.

Tableau 30 : **Principaux motifs de délivrance de titres de séjour d'un an au moins aux ressortissants des pays tiers de 2001 à 2004**

Motifs de délivrance	2001	2002	2003	2004
Travailleurs permanents salariés	8 811	7 469	6 500	6 740
Actifs non salariés ¹	433	510	406	301
Bénéficiaires du regroupement familial	23 081	27 267	26 768	25 420
Membres de famille de Français ²	18 765	21 020	16 228	8 037
Membre de famille de réfugiés et apatrides ³	1 399	1 450	1 205	1 585
Réfugiés et apatrides (source OFPRA)	7 323	8 978	11 123	11 292
VPF ⁴	34 682	43 681	62 171	75 017
dont :				
– conjoints de Français	20 244	26 589	37 102	43 547
– parents d'enfants français	3 558	5 386	8 159	10 041
– liens personnels et familiaux	5 564	7 123	10 643	13 989
Visiteurs	8 968	9 985	7 616	5 731
Ensemble	103 462	120 352	132 017	134 123

Source : OMI.

En 2004, les statistiques de l'OMI ne prennent pas en compte les membres de famille des ressortissants des États de l'Union européenne et des pays non membres, parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de Suisse, qu'ils en soient ou non originaires : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lichtenstein, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède, et, à compter du 1^{er} mai 2004, Chypre et Malte. À compter de cette même date, et hors travailleurs salariés : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque.

(1) Actifs non salariés au titre de l'article L. 313-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers.

(2) Membres de famille titulaires d'une carte de résident au titre de l'article L. 314-11, alinéas 1 et 2.

(3) Membres de famille de réfugiés et apatrides titulaires d'une carte de résident au titre des alinéas 8 et 9 de l'article L. 314-11 et de l'article L. 313-13.

(4) Le titre « vie privée et familiale » est délivré au titre de l'article L. 313-11 à des membres de familles de Français : conjoints de Français (alinéa 4) et parents d'enfants français (alinéa 6), à des étrangers qui peuvent prouver avoir résidé en France (alinéas 2, 3 et 8), pour des raisons de « liens personnels et familiaux avec la France » (alinéa 7), aux conjoints de scientifique (alinéa 5), à des apatrides et aux membres de leurs familles (alinéa 10), aux titulaires d'une rente d'accident du travail (alinéa 9).

En conclusion, les grandes tendances peuvent être résumées ainsi.

a) Quant à la répartition par motifs :

- les étrangers admis au séjour au titre des migrations familiales sont toujours les plus importants en nombre. En 2004, ce motif a concerné 102 619 personnes, soit 73 % des étrangers admis au séjour en France pour une durée d'au moins un an. On observe toutefois un ralentissement de l'augmentation des entrées pour ce motif. Notons que seule la catégorie des titres « vie privée et familiale » continue de progresser ;
- l'asile représente plus de 8 % de ces entrées d'étrangers ;
- l'immigration de travail compte pour un peu plus de 5 % ;
- les visiteurs comptent pour 4 %.

b) Quant à la répartition par zone géographique :

- les étrangers des pays tiers bénéficiant d'un titre de séjour d'un an au moins sont pour les deux tiers d'entre eux originaires du continent africain ;
- ils résident pour la moitié d'entre eux en Ile-de-France.

c) Quant à la répartition par sexe :

Le nombre de femmes qui obtiennent un titre de séjour d'un an ou plus est variable selon le motif de l'entrée en France. Hormis le motif du travail où elles ne représentent que 28 % du flux, elles sont plus nombreuses que les hommes pour certains motifs.

On compte désormais :

- plus de 64 % de femmes parmi les visiteurs ;
- 50,9 % pour les titres « vie privée et familiale » ;
- 63,8 % parmi les bénéficiaires du regroupement familial.

Le parcours d'intégration

La politique menée en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière, présentée par le Gouvernement au Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, mobilise un ensemble de moyens destinés à promouvoir les notions de responsabilité et de contractualisation, telles qu'elles avaient été préconisées par le Haut Conseil à l'intégration dans son rapport 2001 sur *Le parcours d'intégration* et son rapport 2003 sur *Le contrat d'intégration*. Cette politique conçoit l'intégration comme un processus qui, de l'accueil sur le sol français à l'acquisition de la nationalité française, s'inscrit dans la dynamique plus large de la mise en application des grands principes de la République. Elle prend désormais appui sur la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005. En cela, l'intégration ne concerne pas seulement les populations immigrées, mais l'ensemble des composantes de la société française liées par le contrat social.

L'intégration n'est donc « pas une voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion »¹ mais un processus, par lequel il s'agit d'encourager et favoriser la participation active à la société française. Pour mettre en œuvre l'égalité des droits et l'égalité des chances, la politique d'intégration comprend cinq grands axes, cinq piliers, nécessaires à la cohérence de l'édifice :

- une politique de compensation des inégalités ;
- des mesures incitatives en direction des personnes les plus fragilisées ;
- la lutte contre les discriminations ;
- l'aide à la participation à la vie de la Cité, notamment par le soutien aux associations ;
- l'acquisition et l'exercice de la citoyenneté.

Le volet le plus novateur de cette politique de l'intégration refondée est le contrat d'accueil et d'intégration. Les premières données statistiques de la mise en œuvre du CAI, fournies par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) sont désormais disponibles. Un premier chapitre leur est entièrement consacré, avec des informations sur les caractéristiques sociodémographiques et culturelles des primo-arrivants.

À l'aboutissement de ce processus d'intégration, l'obtention de la nationalité est une étape significative de l'entrée progressive des

(1) Cf. Rapport du HCI de 1991.

étrangers dans la communauté nationale. Une étude récente de l'INSEE souligne le rôle important de l'acquisition de la nationalité, notamment pour l'entrée sur le marché du travail. Que ce soit par le droit du sol ou par la volonté, les personnes devenues françaises présentent le portrait d'une France aux origines très diverses, véritable « creuset », auquel participe la palette des moyens juridiques de l'attribution ou de l'acquisition du statut de citoyen français. C'est l'objet du second chapitre.

L'intégration ne se résume pas, cependant, à des changements de statuts aussi fondamentaux soient-ils. L'intégration embrasse toutes les modalités de la reconnaissance dans la société de résidence et de la participation à la vie de la Cité. Les indicateurs de l'intégration ne peuvent être que multiples et entrant dans une combinatoire complexe, dont les statistiques actuelles ne rendent pas bien compte. C'est donc tout un travail de réflexion qui se met actuellement en place à l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration et qui sera l'un des grands objectifs des travaux à venir.

L'OSII se propose de travailler dans deux directions :

- un travail de réflexion avec les chercheurs sur les indicateurs de l'intégration, afin d'ouvrir largement le débat, notamment sur la catégorie « descendants directs d'immigrés », terminologie adoptée par l'INSEE, pour nommer ceux que d'autres appelaient jusqu'à présent « enfants d'immigrés » voire « seconde génération ». Il s'agit, en particulier, d'éviter d'enfreindre les règles légitimes d'interdiction des fichiers nominatifs portant mention des origines des personnes, tout en se donnant les moyens d'une étude de mobilité sociale sur plusieurs générations ;
- la participation à l'élaboration et à la discussion des données recueillies lors de nouvelles enquêtes projetées pour 2006 et 2007 sur les parcours d'intégration des migrants en France.

Deux grandes recherches vont en effet débiter en 2006 :

- l'enquête « Parcours et profils des migrants récemment arrivés ou régularisés en France » enquête diligentée par la Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) du ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, avec la collaboration de plusieurs partenaires de l'administration et de la recherche. L'objectif est de mieux connaître les parcours, les différentes trajectoires (résidentielles, professionnelles, familiales) et le recours aux services sociaux des personnes venant d'obtenir un titre de séjour d'au moins un an en France. Deux vagues d'entretiens sont prévus auprès d'un échantillon représentatif de migrants, la première au second semestre 2006, la seconde réinterrogera les mêmes personnes un an après. Les premiers résultats seront disponibles courant 2006 ;
- l'enquête « Trajectoires et origines » coordonnée conjointement par l'Institut d'étude démographiques et par l'INSEE, enquête quantitative sur un échantillon d'immigrés et de personnes d'origine immigrée. Elle se propose notamment de « chercher dans quelle mesure l'origine est en soi un facteur d'inégalité ou simplement de spécificité dans l'accès aux différentes ressources de la vie sociale (logement, langue et éducation, emploi, loisirs, services publics et prestations sociales, contraception, nationalité,

réseaux de relation, etc.) ». La recherche vise à mesurer l'impact de l'origine migratoire dans les processus d'intégration en enquêtant auprès de trois populations : les immigrés, les descendants d'immigrés, personnes nées en France d'au moins un parent immigré et les natifs, personnes nées en France dont les deux parents sont nés français.

Outre ces deux grandes enquêtes, les rapports annuels de l'ANAEM, de la HALDE, de la DPM, notamment, apporteront des informations susceptibles d'améliorer la connaissance des parcours des migrants entrés régulièrement en France. Le travail de l'OSII sera de développer ses missions de collecte des données et de réflexion sur les outils méthodologiques. Un travail non négligeable devra également être entamé pour organiser l'information sur les enquêtes menées à l'étranger. Enfin, l'OSII pourra être un lieu de propositions pour soutenir le suivi des enquêtes et pour en susciter de nouvelles.

Les étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration

Le Haut Conseil à l'intégration avait proposé, dans ses rapports 2001 et 2003 ¹, une nouvelle politique de l'accueil des étrangers en situation régulière entrant en France. C'est le Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 qui, en définissant les axes de la nouvelle politique publique d'intégration, a décidé de la mise en œuvre d'un contrat d'accueil et d'intégration (CAI), dont le HCI a rédigé le cahier des charges de la formation civique.

Le contrat d'accueil et d'intégration vise à instaurer entre la France et les personnes désireuses de s'y installer durablement « une relation de confiance et d'obligations réciproques ». Comme tout contrat, il suppose un engagement de la part des deux parties. Le contrat est signé pour une durée d'un an et il peut être renouvelé pour une durée identique.

La mise en œuvre du CAI a été confiée à l'Office des migrations internationales (OMI), devenu depuis l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations) créée par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 en juillet 2005. Le contrat a d'abord été proposé dans certains départements dès le 1^{er} juillet 2003, l'objectif étant, à terme, de pouvoir proposer la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration à l'ensemble des 100 000 primo-arrivants désireux de s'installer en France chaque année.

(1) Cf. *Les parcours d'intégration*, La Documentation française, coll. « Rapports officiels », 2002 et *Le contrat et l'intégration*, *ibid*, 2003.

À la date du 31 décembre 2004, ce sont au total 45 640 personnes primo-immigrantes qui ont signé un contrat d'accueil et d'intégration :
 – 8 027 au cours du second semestre 2003 ;
 – 37 613 en 2004.

Il est à noter que le taux d'adhésion global a évolué passant de 87,1 % en 2003 à 90,4 % en 2004, avec des taux supérieurs à 92 % pour le second semestre 2004.

Le taux d'adhésion selon les départements

Le taux d'adhésion au CAI est très variable selon les départements sans que la taille de ces départements paraisse être un facteur déterminant.

Tableau 1 : **CAI 2004 – Taux d'adhésion selon les départements**

Département	Nombre d'audits (1)	Nombre de CAI signés (2)	Taux d'adhésion (2)/(1)
Pas-de-Calais	287	280	97,56 %
Nord	2 876	2 802	97,43 %
Garonne (Haute)	1 869	1 816	97,16 %
Tarn	106	102	96,23 %
Ille-et-Vilaine	121	116	95,87 %
Rhin (Bas)	2 043	1 940	94,96 %
Loire-Atlantique	517	487	94,20 %
Paris	4 799	4 512	94,02 %
Vendée	61	57	93,44 %
Moselle	862	795	92,23 %
Jura	303	279	92,08 %
Seine-Saint-Denis	3 032	2 760	91,03 %
Vienne	405	368	90,86 %
Val-d'Oise	3 651	3 313	90,74 %
Rhône	4 640	4 203	90,58 %
Ain	288	260	90,28 %
Alpes-Maritimes	822	734	89,29 %
Aude	82	73	89,02 %
Isère	866	763	88,11 %
Sarthe	561	493	87,88 %
Hérault	1 702	1 495	87,84 %
Loire	860	755	87,79 %
Bouches-du-Rhône	4 542	3 891	85,67 %
Essonne	1 316	1 127	85,64 %
Hauts-de-Seine	3 568	3 021	84,67 %
Gironde	1 437	1 171	81,49 %
Ensemble des 26 départements	41 616	37 613	90,38 %

Les principales nationalités concernées

Plus de 150 nationalités sont représentées parmi les signataires du CAI. Toutefois le taux d'adhésion varie très sensiblement selon les pays d'origine.

La répartition par pays d'origine

Les signataires les plus nombreux sont :

- les ressortissants des pays du Maghreb soit 50 % des signataires : 10 208 Algériens (soit 27,1 % du total) ; 6 019 Marocains (16 %) ; 2 607 Tunisiens (6,9 %) ;
- les ressortissants d'Afrique subsaharienne francophone, avec notamment les Congolais (3,9 %), les Ivoiriens (3,1 %), les Camerounais (2,9 %), les Sénégalais (1,8 %) représentant environ 12 % des signataires. Ainsi, environ 62 % des signataires sont originaires du continent africain ;
- les ressortissants turcs sont 2 161, soit près de 6 % du total ;
- les originaires des pays de l'Europe de l'Est représentent moins de 5 % des signataires : Russes (2 %), ressortissants de Serbie Monténégro (1,3 %), Roumains (1 %), Arméniens (0,6 %).

Pour les autres nationalités on note par ordre décroissant : les Chinois (1,5 %), les Sri Lankais et Haïtiens, un peu plus de 1 %, les Vietnamiens et les Indiens un peu moins de 1 %.

Le taux d'adhésion

Le taux d'adhésion au CAI est très variable selon les nationalités :

- les Africains originaires des pays francophones enregistrent les plus forts taux d'adhésion (taux le plus élevé pour les Ivoiriens : 96,7 %) ;
- les Algériens signent plus que les Marocains ou les Tunisiens ;
- en revanche, les Américains ou les Japonais ont un taux d'adhésion inférieur (autour de 80 %). Il semblerait que la population potentielle (population composée de travailleurs essentiellement) soit moins concernée par les prestations offertes et que l'idée d'implantation en France joue peu.

Tableau 2 : **CAI 2004 – Taux d’adhésion pour les vingt principales nationalités**

Nationalité	Nombre d’audits (1)	Nombre de CAI signés (2)	Taux d’adhésion (2)/(1)
Algérienne	11 301	10 208	90,33 %
Marocaine	6 719	6 019	89,58 %
Tunisienne	2 948	2 607	88,43 %
Turque	2 574	2 161	83,95 %
Congolaise	1 536	1 474	95,96 %
Ivoirienne	1 209	1 169	96,69 %
Camerounaise	1 123	1 071	95,37 %
Russe	818	754	92,18 %
Sénégalaise	727	685	94,22 %
Chinoise (RPC)	625	560	89,60 %
Yougoslave	545	480	88,07 %
Comorienne	487	447	91,79 %
Malienne	482	445	92,32 %
Haïtienne	481	444	92,31 %
Sri Lankaise	489	443	90,59 %
Malgache	425	408	96,00 %
Roumaine	406	369	90,89 %
Vietnamienne	361	322	89,20 %
Indienne	344	296	86,05 %
Togolaise	296	281	94,93 %

Source : Rapport OMI, 2004.

Les caractéristiques démographiques des signataires

Selon le sexe

Le contrat a été proposé dans 53,5 % des cas à des femmes. Celles-ci ne représentent cependant que 52 % des signataires. L’écart entre les taux d’adhésion est important : les femmes adhèrent au CAI pour plus de 88 % d’entre elles, alors que les hommes signent dans une proportion de près de 93 %.

Si dans la quasi-totalité des cas le taux d’adhésion des hommes est supérieur à celui des femmes, on constate des disparités importantes selon les nationalités : chez les Tunisiens 84 % pour les femmes contre 91 % pour les hommes, chez les Marocains 86 % contre 92 %, chez les Algériens 86 % contre 94 %.

En revanche, les femmes originaires de Chine populaire adhèrent en moyenne plus (90 %) que les hommes (88 %). Ce phénomène se retrouve pour certains pays de l'Europe de l'Est : Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine.

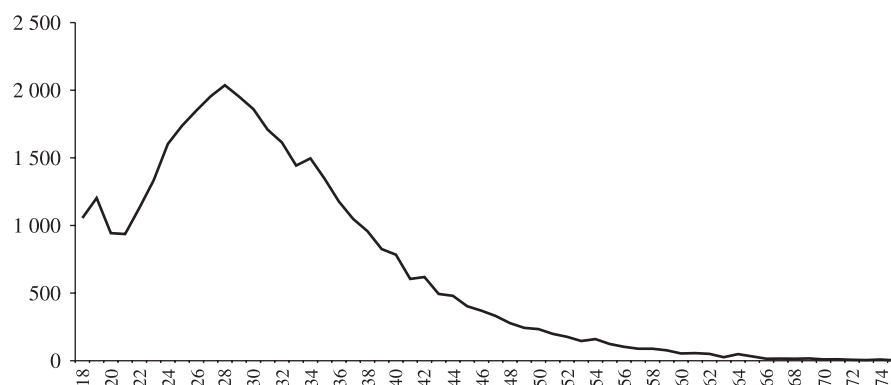
L'écart est beaucoup plus resserré en ce qui concerne les Turcs : 83 % d'adhésion chez les femmes, contre près de 85 % chez les hommes. Il en est de même chez les Ivoiriens (autour de 96 %).

Selon l'âge

L'âge moyen des signataires est de 31,6 ans. Un quart d'entre eux a moins de 25 ans, 50 % moins de 30 ans et les trois quarts moins de 37 ans.

Les taux d'adhésion les plus élevés s'observent chez les signataires ayant entre 24 et 47 ans et notamment dans la tranche d'âge des 35-39 ans (plus de 93 %). Les 18-29 ans n'adhèrent qu'à 87 %, les 20-24 ans à 89 %. Au-delà de 60 ans, les taux d'adhésion baissent fortement : 65 % pour les 60-64 ans, 47 % pour les 65-69 ans et 35 % pour les 70-75 ans.

Graphique 1 : **CAI 2004 – Répartition des signataires par âges**



Le statut des étrangers signataires

La répartition selon les motifs de l'entrée en France

Parmi les signataires du CAI plus de 60 % sont des membres de familles de Français répartis comme suit :

- 49,5 % sont des conjoints ;
- 10,1 % des parents d'enfants français ;
- 0,8 % des enfants ou des ascendants ;
- 12,6 % sont des conjoints ou enfants (majeurs) de ressortissants étrangers ayant bénéficié de la procédure du regroupement familial ;
- 12,2 % sont bénéficiaires d'un titre de séjour « vie privée et familiale/liens personnels et familiaux ».

- Quant aux autres statuts, on constate par ordre décroissant que :
- 11,4 % sont réfugiés ou membres de leurs familles ;
 - 3 % appartiennent aux autres catégories de bénéficiaires potentiels (résidence ancienne en France, notamment, et bénéficiaires d'une régularisation) ;
 - 0,4 % sont des travailleurs permanents.

Le taux d'adhésion selon les statuts

Les réfugiés sont proportionnellement les plus nombreux à adhérer au CAI : 92,5 %.

Viennent ensuite les futurs titulaires du titre de séjour temporaire « vie privée et familiale – liens personnels et familiaux » : 91,9 %.

Les membres de familles de Français ont adhéré, dans leur ensemble, à 91 %. On relève un taux d'adhésion de 94 % chez les parents d'enfants français, près de 91 % chez les conjoints de français, de 86 % chez les enfants mineurs ou à charge et un taux de 52 % seulement chez les ascendants.

En ce qui concerne les conjoints de Français et les parents d'enfants français, on constate que la nature du titre de séjour (temporaire ou résident) a une incidence sur le taux d'adhésion :

- les conjoints adhèrent à plus de 91 % s'ils reçoivent un titre temporaire et à 87 % s'ils reçoivent un titre de résident ;
- pour les parents d'enfants français, les taux sont respectivement de 94 % et 84 %.

Les étrangers bénéficiaires de la procédure de regroupement familial adhèrent dans une proportion de 85 % lorsqu'ils sont entrés en France par une procédure d'introduction et à 87 % lorsqu'ils bénéficient d'une procédure de regroupement sur place.

Les travailleurs salariés permanents adhèrent dans une proportion de près de 94 % s'ils bénéficient d'une régularisation ou d'un changement de statut, 62 % s'ils sont introduits.

La plus ou moins grande stabilité du séjour, selon le titre obtenu, les attentes sur les avantages afférents et la projection d'un avenir en France, notamment pour les enfants, semblent donc avoir une incidence sur la volonté de l'étranger de signer le CAI.

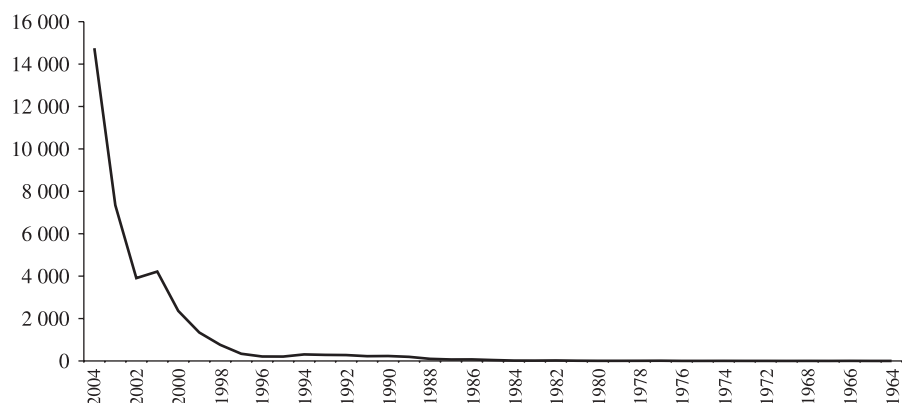
L'ancienneté de la présence en France

Près de 60 % des signataires du CAI déclarent être entrés en France l'année de la signature ou l'année précédente. Le taux d'adhésion des personnes nouvellement entrées est de 89 % pour les personnes entrées en 2004 et de 88 % pour celles entrées en 2003.

Les taux de signature les plus élevés se situent chez ceux qui ont entre deux et quatre années de présence :

- 94,2 % pour les étrangers ayant deux ans de présence en France
- 93,9 % pour ceux qui ont trois ans de présence
- 93,3 % pour quatre années de présence.

Graphique 2 : **CAI 2004 – Répartition des signataires selon l'année d'entrée en France**



Source : Rapport OMI, 2004.

La connaissance de la langue française

Le niveau de connaissance linguistique

Plus du tiers (66 %) des signataires du CAI sont capables de communiquer de manière correcte en langue française. Ils se voient alors délivrer une attestation ministérielle de compétences linguistiques.

Les signataires qui ont une « communication difficile » représentent 20 % de l'effectif total et ceux qui ont une « communication impossible » représentent 13 %. Une formation en langue française est alors proposée à ces deux catégories de signataires.

Le taux d'adhésion selon la connaissance de la langue

Les taux d'adhésion au CAI selon le niveau de connaissance du français sont disparates. On constate que plus il y a communication en langue française, plus le taux d'adhésion est fort.

Tableau 3 : **CAI 2004 – Répartition de la population par niveau de connaissance du français**

Niveau de connaissance du français	Audits	Signataires	Taux d'adhésion
Communication impossible	14,9 %	13,4 %	80,6 %
Communication très difficile ou difficile	20,1 %	20,1 %	90,4 %
Communication possible	65,0 %	66,5 %	92,6 %
	100 %	100 %	

Source : Rapport OMI, 2004.

Pour les quatre principales nationalités représentées, la même remarque peut être faite : on observe chez les Algériens, les Marocains et les Tunisiens des écarts importants entre les taux d'adhésion de la population qui ne communique pas et celle qui communique.

En revanche, en ce qui concerne les Turcs, on constate peu d'écarts entre les taux d'adhésion selon les compétences linguistiques.

Tableau 4 : **CAI 2004 – Taux d'adhésion selon le niveau de connaissance du français**

Niveau de connaissance du français	Algérie	Maroc	Tunisie	Turquie
Communication impossible	67,5 %	76,8 %	71,8 %	82,7 %
Communication très difficile ou difficile	88,9 %	90,2 %	89,5 %	85,9 %
Communication possible	92,7 %	92,4 %	89,9 %	85,8 %

Source : Rapport OMI, 2004.

Si l'on croise les variables sexe et connaissance de la langue, on constate que :

- les hommes ont une « communication impossible » dans une proportion de 8 % et une « communication possible » dans près de 80 % des cas ;
- pour les femmes, les proportions sont respectivement de 18 % et près de 60 %.

Comme dans la population totale, pour chaque niveau de connaissance du français, le taux d'adhésion au CAI est supérieur pour les hommes. Mais il est notable que l'écart entre les deux sexes est très important (8 points) lorsque la communication est impossible.

Tableau 5 : **CAI 2004 – Taux d'adhésion selon le niveau de connaissance du français et le sexe**

Niveau de connaissance du français	Sexe féminin	Sexe masculin
Communication impossible	78,8 %	86,5 %
Communication très difficile ou difficile	89,2 %	92,1 %
Communication possible	91,3 %	93,8 %

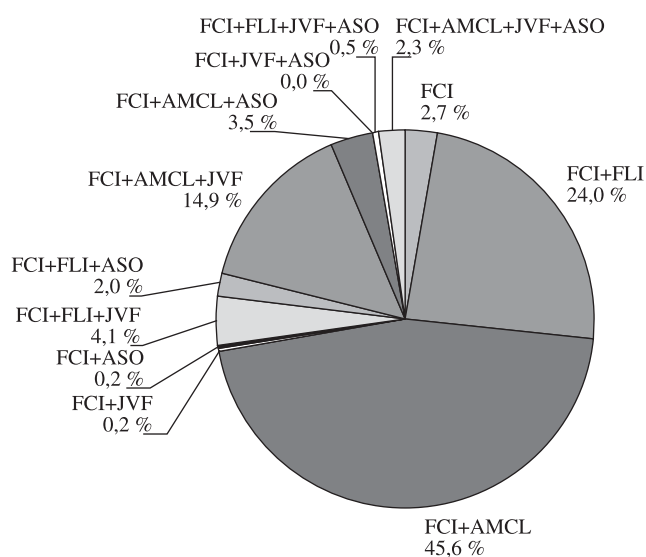
Source : Rapport OMI, 2004.

Les prestations accompagnant le CAI

La signature du contrat d'accueil et d'intégration impose au signataire de suivre la formation civique (FCI). À cela s'ajoutent d'autres prestations qui ne présentent pas un caractère obligatoire : la formation linguistique (FLI), la journée d'information sur la vie en France (JVF) et le suivi social (ASO).

- Le nombre de prestations se distribue comme suit :
- près de 3 % des signataires bénéficient de la seule formation civique ;
 - 70 % bénéficient de deux formations ;
 - 24 % bénéficient de trois formations ;
 - et près de 3 % bénéficient de quatre prestations.

Graphique 3 : **CAI 2004 - Répartition des signataires selon les types de formations prescrites**



Source : Rapport OMI, 2004.

La formation civique

Au titre des contrats d'accueil et d'intégration signés en 2004, 37 613 formations civiques ont été prescrites. À la date du 15 mars 2005, plus de 99 % (soit 37 364) avaient déjà été programmées.

La formation linguistique

Au titre des contrats d'accueil et d'intégration signés en 2004, se sont 11 511 formations linguistiques qui ont été prescrites soit pour près de 31 % des signataires.

Pour les autres formations linguistiques prescrites : 40 % des formations linguistiques prescrites l'ont été pour des étrangers avec qui la communication était impossible et 60 % pour les étrangers avec qui la communication était très difficile.

Au 15 mars 2005, près de 99 % d'entre elles (soit 11 348) avaient déjà été programmées.

La journée d'information sur la vie en France

Au titre des contrats d'accueil et d'intégration signés en 2004, 8 437 formations à la vie en France ont été prescrites soit une proportion de 22 % des signataires.

Au 15 mars 2005, 99 % de ces journées (8 437) avaient été programmées.

L'accompagnement social

Un peu plus de 8 % des signataires ont été dirigés vers un travailleur social.

Le ou les motifs d'orientation étaient les suivants :

- 22 % pour un problème de logement ;
- 19 % pour un problème d'insertion ;
- 10 % pour un problème de Sécurité sociale ou d'allocations familiales ;
- 10 % des étrangers désiraient se renseigner sur la procédure de regroupement familial ;
- 9 % rencontraient des problèmes de formation ;
- 5 % des problèmes d'emploi.

Les non-signataires du CAI

Au cours de l'année 2004, environ 4 000 personnes n'ont pas souhaité adhérer au contrat d'accueil et d'intégration.

Les motifs de refus de signer

Le motif qui a conduit l'intéressé à ne pas signer est inconnu dans un tiers des cas. Pour les deux tiers restants, les refus sont dus, essentiellement :

- pour 30 % au désintérêt pour le contrat d'accueil et d'intégration ;
- pour 11 % à des horaires de formation inadaptés ;
- pour 8 % à des problèmes de garde d'enfants ;
- pour 5 % à la fois à des horaires inadaptés et à des problèmes de transport ;
- pour plus de 4 % au refus du conjoint ;
- pour 4 % à un problème de transport.

Répartition des non-signataires selon le sexe

Parmi les refus enregistrés :

- 65 % des refus sont attribués à des femmes ;
- 35 % attribués à des hommes.

La part du désintérêt est beaucoup plus souvent exprimée chez les hommes, alors que les problèmes liés à la famille (garde des enfants notamment) sont fréquemment invoqués par les femmes.

On constate, par ailleurs, que près de 8 % des refus féminins sont motivés soit par le refus du conjoint, soit par la pression communautaire.

Tableau 6 : **CAI 2004 – Motifs de refus selon le sexe**

Motif de refus	Sexe féminin	Sexe masculin
Pression communautaire	1,1 %	
Refus du conjoint	6,7 %	0,4 %
Problème de garde des enfants	11,5 %	0,7 %
Horaires de formation inadaptés	6,3 %	19,5 %
Problème de transport	4,6 %	3,1 %
Désintérêt	27,5 %	35,0 %
Horaires de formation inadaptés/Problème de transport	5,3 %	4,4 %
Problème de garde des enfants, de transports et d'horaires	4,5 %	1,0 %
Autres	32,3 %	35,8 %
	100 %	100 %

Source : Rapport OMI, 2004.

Le statut des étrangers non signataires

Les membres des familles de Français ne représentent que 56 % des refus, alors qu'ils forment plus de 60 % des signataires. Les conjoints représentent 47 % du total et les parents d'enfants français près de 6 % (contre 10 % des signataires).

Les étrangers ayant bénéficié de la procédure du regroupement familial représentent plus de 20 % des refus (contre 12,6 % des signataires).

Les titulaires du titre temporaire « liens personnels et familiaux » sont représentés dans les refus à hauteur de 10,2 % (pour 12,2 % des signataires).

L'acquisition de la nationalité française

La nationalité française s'obtient :

- soit par attribution à la naissance, en vertu de la filiation ou en vertu du droit du sol (double *jus soli*) ;
- soit par acquisition en cours d'existence, par déclaration ou par décret.

Les modalités d'obtention de la nationalité française

L'attribution de la nationalité française à la naissance concerne :

- les Français par filiation : est Français l'enfant dont au moins un des parents est français, quel que soit le lieu de naissance de l'enfant et que celui-ci soit né dans le mariage ou hors mariage ;
- les Français par la naissance en France : est Français l'enfant né en France dont un parent y est lui-même né. Cette règle dite du double *jus soli* existe depuis une loi de 1851. Elle bénéficie également aux enfants nés en France d'un parent algérien né en Algérie avant l'Indépendance, c'est-à-dire lorsque l'Algérie se composait de trois départements français.

L'acquisition de la nationalité en cours d'existence se fait soit :

- sans formalité à la majorité, en vertu de la naissance en France, par application du *jus soli* simple ;
- par déclaration, en vertu de la naissance en France ou du mariage avec un conjoint français ;
- par décision de l'autorité publique, par décret de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française.

Seules les acquisitions de nationalité requérant une formalité ou une procédure, déclaration ou décret, sont comptabilisées précisément :

- par la Direction des populations et des migrations (ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement) pour les déclarations à raison du mariage avec un Français et pour les acquisitions par décret de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité française ;
- par le ministère de la Justice pour les déclarations anticipées de nationalité française concernant les enfants mineurs nés en France de parents étrangers ainsi que pour les autres déclarations d'acquisition, concernant en grande majorité des enfants mineurs recueillis ou adoptés par des Français ou confiés à l'Aide sociale à l'enfance.

L'acquisition par le *jus soli* simple

1 – L'acquisition de droit à la majorité (18 ans), acquisition sans formalité, concerne les enfants nés sur le sol français de parents étrangers nés à l'étranger. Cette règle du *jus soli* simple s'applique à la condition d'une résidence habituelle du mineur en France et s'il a eu sa

résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de 11 ans.

Le nombre des personnes qui ont ainsi acquis « automatiquement » la nationalité française à la majorité ne donne lieu qu'à une estimation.

2 – Le jeune né en France peut, toutefois, réclamer la nationalité française à partir de l'âge de 16 ans en souscrivant une déclaration d'acquisition devant le tribunal d'instance, si au moment de la déclaration il a sa résidence habituelle en France et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de 11 ans.

3 – Les parents peuvent également anticiper l'acquisition de nationalité pour leur enfant, dès que celui-ci a atteint l'âge de 13 ans, et avec son consentement personnel, à la condition de la résidence habituelle en France depuis l'âge de 8 ans.

L'acquisition anticipée, dès l'âge de 13 ans ou de 16 ans, donne lieu à une déclaration enregistrée par le tribunal d'instance. Elle est donc comptabilisée comme toutes les autres procédures déclaratives.

L'acquisition par mariage avec un conjoint français

En droit français, le mariage avec un conjoint français permet d'acquérir la nationalité française par une simple déclaration (et non par une naturalisation simplifiée comme dans d'autres pays européens), souscrite devant le tribunal de grande instance, et enregistrée par le ministère chargé des naturalisations. Depuis la loi du 26 novembre 2003, cette déclaration peut-être souscrite dans le délai de deux ans à compter du mariage, à condition qu'à la date de la déclaration, la communauté de vie n'ait pas cessé entre les époux. Le délai de communauté de vie est porté à trois ans lorsque le conjoint étranger n'a pas une résidence ininterrompue en France d'au moins un an depuis le mariage.

La qualité de français est juridiquement acquise à la date de la souscription de la déclaration, mais elle est statistiquement comptabilisée à la date de son enregistrement par les services de la sous-direction des naturalisations de la Direction de la population et des migrations.

L'acquisition par naturalisation ou réintégration

La naturalisation et la réintégration dans la nationalité française sont l'une et l'autre des modes d'acquisition de la nationalité nécessitant une procédure qui conduit à une décision de l'autorité publique par décret. Par ailleurs, une décision peut être prise d'irrecevabilité ou d'ajournement (à l'issue du délai prévu, une nouvelle demande de naturalisation ou de réintégration peut être déposée) ou de rejet de la demande du postulant.

Une condition d'âge (être majeur au moment de la demande de naturalisation ou de réintégration) est requise du postulant. En droit français, cependant, l'enfant mineur, légitime, naturel ou ayant fait l'objet d'une adoption plénière, dont l'un des deux parents acquiert la nationalité

française, devient français de plein droit s'il a la même résidence habituelle que ce parent et si son nom est mentionné dans le décret : c'est l'effet collectif.

Les flux d'acquisition de la nationalité française

En 2004, ce sont 168 826 personnes qui ont acquis la nationalité française alors qu'en 2003, elles étaient au nombre de 144 640. L'augmentation constatée, de près de 17 % entre 2003 et 2004 faisant suite à celle de 13 % entre 2002 et 2003, est due en grande partie à celle des acquisitions par décret et des acquisitions par mariage, respectivement : +29 % et +11 % entre 2003 et 2004.

Ces procédures d'acquisitions ont fait l'objet d'un plan d'action de la Direction des populations et des migrations, en vue notamment de simplifier les procédures d'instruction, ce qui a permis de réduire les stocks de dossiers en attente et de raccourcir les délais. Ces mesures font suite à la volonté exprimée par le Président de la République, à la fin de l'année 2002, de voir accélérer le processus d'acquisition de la nationalité française.

À l'intérieur de ces flux, on observe des différences notables :

- les acquisitions par déclaration anticipée se stabilisent à 29 872 en 2004 contre 29 419 en 2003. Notons que depuis 2004, ces acquisitions sont enregistrées sans identification de la nationalité et du sexe les années paires. Seules les années impaires préciseront désormais ces données. La répartition par nationalité des acquisitions par déclaration anticipée sera donc estimée, pour l'année 2004, à partir de la structure observée en 2003 pour chacun des deux groupes d'âge. Le HCI a souhaité qu'à l'avenir, la périodicité annuelle des renseignements fournis soit réintroduite ;
- le nombre de déclarations à raison du mariage, avec les effets collectifs, augmente de 11 % entre 2003 et 2004, après avoir augmenté de plus de 17 % entre 2002 et 2003 : elles représentent 34 440 personnes en 2004 ;
- les acquisitions par décret continuent d'augmenter très sensiblement : en 2004, elles représentent 60 % des acquisitions enregistrées, contre 55 % en 2003. Les naturalisations représentent 88 % des acquisitions par décret. Elles ont augmenté de 30 % entre 2003 et 2004, enregistrant ainsi plus de 20 000 personnes supplémentaires. Dans une moindre mesure, les réintégrations ont augmenté de 21 %.

À l'inverse, notons que les acquisitions sans formalité, estimées à partir du dénombrement des certificats de nationalité française délivrés ¹,

(1) Ces acquisitions de droit concernent des jeunes d'origine étrangère nés en France qui acquièrent la nationalité française à leur majorité de façon automatique. Ces acquisitions peuvent être estimées par le nombre de certificats de nationalité délivrés aux jeunes l'année de leur majorité et qui sont amenés à demander au titre de l'article 21-7 du Code civil. Ces acquisitions sont donc dénombrées, à partir du nombre de certificats délivrés, par le ministère de la Justice.

enregistrent une nouvelle diminution en 2004 : 3 705 contre 4 710 en 2003. Ce mode d'acquisition de la nationalité française connaît une baisse amorcée depuis plusieurs années : on comptait 11 087 acquisitions par le *jus soli* simple en 1999. Mais le dénombrement des certificats de nationalité ne donne pas lieu à une mesure exhaustive des acquisitions à la majorité.

La stabilisation des acquisitions par déclaration anticipée avant la majorité et la baisse des acquisitions de droit est donc largement compensée par l'augmentation des naturalisations et des réintégrations, ainsi que par les acquisitions en raison du mariage.

Autrement dit, ce sont les acquisitions volontaires qui sont en nette augmentation.

Tableau 7 : **Ensemble des acquisitions de la nationalité française de 2000 à 2004 – France entière**

Mode d'acquisition	2000	2001	2002	2003	2004
Acquisitions enregistrées					
Par décret, dont :	77 478	64 595	64 081	77 102	99 368
– Naturalisations	68 750	57 627	56 942	67 326	87 497
– Réintégrations	8 728	6 968	7 139	9 776	11 871
Par déclaration, dont :	63 977	57 036	58 753	62 828	65 753
– par mariage*	26 056	23 994	26 351	30 922	34 440
– déclarations anticipées	35 883	31 071	30 282	29 419	29 872
– autres déclarations	2 038	1 971	2 120	2 487	1 441
Acquisitions non enregistrées (estimation**)	8 570	5 917	5 258	4 710	3 705
Total des acquisitions	150 025	127 548	128 092	144 640	168 826

* Suite à un mariage avec un conjoint français.

** À partir du dénombrement des certificats de nationalité délivrés sur la base de l'article 21.7 du Code civil.

Sources : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement/ministère de la Justice.

On constate un relatif équilibre entre les personnes qui entrent dans la communauté nationale et celles qui immigrent en France en vue de s'y installer. En 2003, près de 145 000 personnes devenaient françaises, et en 2004, grâce notamment à une amélioration de la gestion et du traitement des dossiers de la sous-direction des naturalisations de la Direction des populations et des migrations, ce sont 20 000 personnes supplémentaires qui ont été enregistrées, soit au total près de 169 000 en une année.

Ainsi, si l'on prend en compte les enregistrements comptabilisés par le ministère de la Justice et par la sous-direction des naturalisations, 720 000 étrangers ont obtenu la nationalité française par déclaration ou par décret entre 2000 et 2004.

Tableau 8 : **Évolution des acquisitions de la nationalité française enregistrées par la sous-direction de la DPM entre 1995 et 2004**

	Acquisitions par décret			Acquisitions par déclaration				Total
	Naturalisations et réintégrations	Effets collectifs	Total	À raison du mariage avec un conjoint français	Autres procédures	Effets collectifs*	Total	
1995	28 826	12 041	40 867	16 659	1 462		18 121	58 988
1996	41 175	16 923	58 098	19 127	254		19 381	77 479
1997	42 014	18 471	60 485	20 845	124		20 969	81 454
1998	40 450	17 673	58 123	22 113	32		22 145	80 268
1999	46 344	21 225	67 569	24 088	3		24 091	91 660
2000	52 825	24 653	77 478	26 056	1		26 057	103 535
2001	45 159	19 436	64 595	23 016	0	978	23 994	88 589
2002	44 152	19 929	64 081	25 224	1	1 126	26 351	90 432
2003	51 401	25 701	77 102	29 608	1	1 313	30 922	108 024
2004	66 375	32 993	99 368	33 131	1	1 308	34 440	133 808
Total 1995-2004	458 721	209 045	667 766	239 867	1 879	4 725	246 471	914 237

* Pour les années antérieures à 2001, les données relatives aux effets collectifs attachés aux acquisitions par déclaration ont fait l'objet d'une opération de saisie. La sous-direction des naturalisations tient donc ces informations à la disposition.

Source : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

Les origines des nouveaux Français

Concernant les origines géographiques des bénéficiaires des acquisitions enregistrées, on observe les grandes tendances suivantes :

- un nouveau Français sur deux est originaire d'un pays du Maghreb. Plus généralement, les Africains représentent 64 % de l'ensemble des acquisitions de nationalité. Leur nombre a augmenté de près de 20 % entre 2003 et 2004 ;
- les Asiatiques, des ressortissants turcs pour un tiers d'entre eux, représentent plus de 16 % des nouveaux Français ;
- près de 14 % des acquérants sont d'origine européenne. Les ressortissants de la CEI constituent 10 % du flux européen ;
- 5 % sont Américains, principalement d'Amérique centrale et du Sud.

Tableau 9 : **Nationalité d'origine des acquérants de la nationalité française de 2001 à 2004*. Acquisitions enregistrées hors acquisitions « de droit » - France entière**

	2002		2003		2004	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Ensemble	122 834	100,0	139 930	100,0	165 121	100,0
Europe	17 146	14,0	18 953	13,5	20 593	12,5
Union européenne	11 642	9,5	12 445	8,9	13 470	8,2
Autre Europe	5 504	5,5	6 508	4,7	7 123	4,3
CEI	1 328	1,1	1 638	1,2	2 189	1,3
Asie	21 747	17,7	22 662	16,2	27 332	16,6
Sud-Est asiatique	4 719	3,8	4 324	3,1	4 818	2,9
Autres États	17 028	13,9	18 338	13,1	22 514	13,6
Afrique	76 410	62,2	89 196	63,7	106 501	64,5
Maghreb	59 634	48,5	68 532	49,0	82 402	49,9
Afrique subsaharienne	11 803	9,6	14 453	10,3	16 453	10,0
Autre Afrique	4 973	4,1	6 211	4,4	7 646	4,6
Amérique	5 972	4,9	7 105	5,1	8 032	4,9
Amérique du nord	916	0,8	1 050	0,8	1 197	0,7
Amérique centrale et du sud	5 056	4,1	6 055	4,3	6 835	4,1
Océanie	76	0,1	128	0,1	168	0,1
Non déterminé	155	0,1	248	0,2	306	0,2

* L'année 2004 n'a pas donné lieu à l'enregistrement des indications de nationalité des acquérants par déclaration anticipée ; la répartition des acquisitions par grandes zones géographiques résulte donc en partie de l'estimation des acquisitions par déclaration anticipée.

Sources : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement/ministère de la Justice.

Lorsqu'on croise les données sur les nationalités d'origine des acquérants et les modes d'obtention de la nationalité pour les acquisitions enregistrées, on observe des différences relativement importantes :

- les Asiatiques et les Africains obtiennent la nationalité par décret, respectivement pour 67 % et 64 % d'entre eux, tandis que les Américains et les Européens la reçoivent à ce titre pour 46 % et 40 % d'entre eux ;
- l'acquisition de la nationalité en raison du mariage intéresse plus d'un tiers d'Américains (39 %), alors qu'elle ne concerne que 24 % d'Européens, 20 % d'Africains et 13 % d'Asiatiques. Toutefois, les ressortissants des pays du Maghreb apparaissent comme les trois premières nationalités d'origine pour les acquisitions de nationalité par mariage. De même, elles concernent 62 % des ressortissants de la CEI ;
- la part des déclarations anticipées de nationalité est plus importante pour les Européens : elles en concernent un peu plus d'un tiers (34 %), tandis que la part des autres nationalités d'origine tombe à moins de 20 % : respectivement 19,5 % pour les Asiatiques, 14,5 % et 13,4 % pour les Africains et les Asiatiques.

Tableau 10 : **Nationalité d'origine des acquérants de la nationalité française en 2004 selon le mode d'acquisition - France entière**

	Toutes acquisitions	Par décret	Par mariage	Par déclaration anticipée	Par autre déclaration
Ensemble	165 121	99 368	34 440	29 872	1 441
%	<i>100,0</i>	<i>60,2</i>	<i>20,9</i>	<i>18,1</i>	<i>0,9</i>
Europe	22 782	9 248	5 668	7 615	251
%	<i>100,0</i>	<i>40,6</i>	<i>24,9</i>	<i>33,4</i>	<i>1,1</i>
Union européenne	13 470	3 769	2 308	7 235	158
Autre Europe	7 123	4 468	2 197	376	82
CEI	2 189	1 011	1 163	4	11
Asie	27 332	18 231	3 580	5 398	123
%	<i>100,0</i>	<i>66,7</i>	<i>13,1</i>	<i>19,7</i>	<i>0,5</i>
Sud-Est asiatique	4 818	3 145	678	959	36
Autres États	22 514	15 086	2 902	4 439	87
Afrique	106 501	68 068	21 949	15 607	877
%	<i>100,0</i>	<i>63,9</i>	<i>20,6</i>	<i>14,7</i>	<i>0,8</i>
Maghreb	82 402	52 163	15 352	14 578	309
Afrique saharienne	16 453	10 070	5 468	415	500
Autre Afrique	7 646	5 835	1 129	614	68
Amérique	8 032	3 708	3 101	1 112	111
%	<i>100,0</i>	<i>46,2</i>	<i>38,6</i>	<i>13,8</i>	<i>1,4</i>
Amérique du nord	1 197	156	978	24	39
Amérique centrale et du sud	6 835	3 552	2 123	1 088	72
Océanie	168	31	136	0	1
Non déterminé	306	82	6	140	78

* En 2004, pour les acquisitions de nationalité par déclaration anticipée, les nationalités n'ont pas été enregistrées. Elles font ici l'objet d'une estimation obtenue par application de la structure 2003 au total 2004.

Sources : ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement/ministère de la Justice.

Les caractéristiques sociodémographiques des nouveaux Français

– Aujourd'hui, pour les acquisitions enregistrées par la DPM, autant de femmes que d'hommes acquièrent chaque année la nationalité française. L'année 2004 enregistre, cependant, une très légère différence en faveur des femmes qui représentent 50,2 % des nouveaux acquérants. Elles sont plus nombreuses que les hommes dans les acquisitions par décret (50,4 %) et moins nombreuses dans les acquisitions par déclaration (49,8 %).

– Tous modes d'acquisitions enregistrées confondus, les nouveaux Français ont, pour près d'un sur deux, entre 25 et 45 ans. Ils sont

plus jeunes pour les acquisitions par déclaration, plus de la moitié ont entre 25 et 34 ans. Pour les acquisitions par décret, la répartition par âge est moins homogène, mais on constate que les acquérants des dix premières nationalités d'origine ont plus de 30 ans. La moyenne varie des plus jeunes, les Turcs, qui ont autour de 33 ans, aux plus âgés, les Algériens, qui ont en moyenne plus de 43 ans.

Tableau 11 : **Répartition par sexe et âge selon le mode d'acquisition en 2004** (y compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)

Tranches d'âges	Acquisitions par décret				Acquisitions par déclaration				Total	%
	Hommes	Femmes	Total	%	Hommes	Femmes	Total	%		
Mineurs*	17 210	16 482	33 692	33,9	633	683	1 316	3,8	35 008	26,2
18-24 ans	4 047	4 903	8 950	9,0	812	1 870	2 682	7,8	11 632	8,7
25-29 ans	3 135	3 787	6 922	7,0	3 984	4 611	8 595	25,0	15 517	11,6
30-34 ans	3 955	4 784	8 739	8,8	4 982	4 260	9 242	26,8	17 981	13,4
35-39 ans	4 656	5 286	9 942	10,0	3 172	2 815	5 987	17,4	15 929	11,9
40-44 ans	4 486	5 097	9 583	9,6	1 519	1 592	3 111	9,0	12 694	9,5
45-49 ans	3 517	4 043	7 560	7,6	749	846	1 595	4,6	9 155	6,8
50-54 ans	3 031	2 872	5 903	5,9	510	413	923	2,7	6 826	5,1
55-59 ans	2 443	1 410	3 853	3,9	335	183	518	1,5	4 371	3,3
Sous-total II	29 270	32 182	61 452	61,8	16 063	16 590	32 653	94,8	94 105	70,3
60-64 ans	1 521	704	2 225	2,2	200	65	265	0,8	2 490	1,9
65-69 ans	754	378	1 132	1,1	118	22	140	0,4	1 272	1,0
70 ans et plus	563	304	867	0,9	60	6	66	0,2	933	0,7
Sous-total III	2 838	1 386	4 224	4,3	378	93	471	1,4	4 695	3,5
Total	49 318	50 050	99 368	100,0	17 074	17 366	34 440	100,0	133 808	100,0

* La catégorie « enfants mineurs » ne comptabilise pas que les effets collectifs attachés aux différents modes d'acquisition dont le nombre s'élève à 27 014. Elle englobe également les 585 enfants mineurs naturalisés par décret au titre de l'article 21-19.1 du Code civil ainsi que neuf personnes mineures ayant acquis la nationalité française au titre du mariage.

Source : DPM.

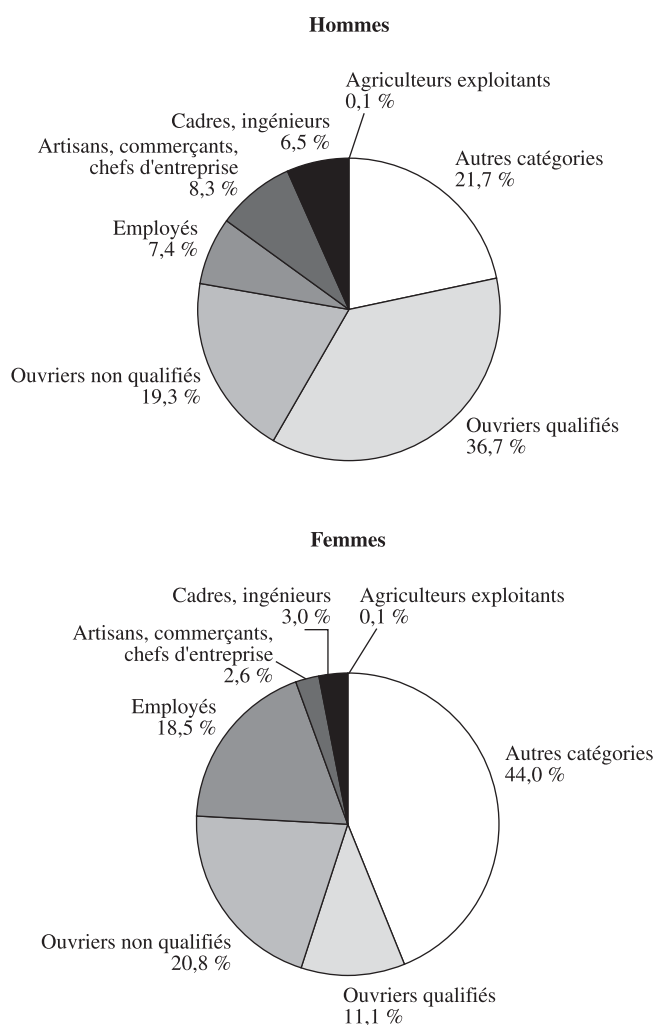
– En ce qui concerne la répartition des nouveaux acquérants sur le territoire français, tous modes d'acquisitions de la nationalité enregistrées, on retrouve les mêmes régions que pour les flux d'immigration. En effet, plus de 38 % des acquisitions enregistrées l'ont été en région Ile-de-France pour l'année 2004. Suivent les régions Rhône-Alpes (11,3 % des acquisitions enregistrées) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (8,7 %) (*cf.* annexe).

– Pour les acquisitions par décret, naturalisations et réintégrations, on compte 59 % d'actifs occupés, 16 % de personnes sans activité professionnelle et un peu plus de 11 % de chômeurs. La répartition par

catégories socioprofessionnelles fait apparaître que les hommes sont pour 56 % d'entre eux ouvriers, à plus de 36 % qualifiés et 19 % non qualifiés. Les autres catégories socioprofessionnelles comptent pour moins de 10 % : 8 % sont artisans, commerçants, chefs d'entreprise, 7 % sont employés, 6 % sont cadres et ingénieurs.

La catégorie indéterminée « autres catégories » concerne 21,7 % des hommes et 44 % des femmes. Les femmes sont, pour près d'un tiers d'entre elles, dans la catégorie « ouvriers » (32 %), plus souvent non qualifiées (21 %) que qualifiées (11 %). Par ailleurs, la catégorie des employés occupe plus de femmes que d'hommes : 18,5 % contre 7,4 %.

Graphiques 4 : **Les principales catégories socioprofessionnelles réparties selon le sexe des acquérants actifs par décret en 2004**



Source : DPM

– La durée moyenne de résidence en France avant l’acquisition de la nationalité par décret est de dix-sept ans. Pour les quinze premières nationalités d’origine concernées par les acquisitions par décret, on observe une moyenne de résidence allant de douze ans à plus de vingt ans. Ainsi, les Portugais ont une durée moyenne de résidence de près de vingt-trois ans, les Cambodgiens de vingt ans. À l’inverse, les Sri Lankais ont résidé en moyenne treize ans en France avant d’acquérir la nationalité française, tout comme les Congolais.

La répartition par sexe fait apparaître de notables différences. Les femmes ont en effet, et ce pour toutes les nationalités d’origine, une durée moyenne de résidence inférieure aux hommes. Et cet écart s’accroît plus particulièrement pour les femmes sri lankaises, tunisiennes et sénégalaises, dont la durée de résidence est inférieure de deux à trois ans à celles des hommes de même origine.

Graphique 5 : **Durée moyenne de résidence selon le sexe pour les quinze premières nationalités antérieures des personnes ayant acquis la nationalité française par décret en 2004** (non compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)

Nationalités	Total	Nombre	DMS	Nombre	DMS
		Femmes	Femmes	Hommes	Hommes
Maroc	16 981	8 465	17,6	8 516	18,7
Algérie	14 379	7 831	18,5	6 548	19,6
Turquie	4 811	2 295	17,1	2 516	17,6
Tunisie	4 593	2 200	18,4	2 393	20,7
Portugal	2 037	1 077	22,4	960	23,2
Serbie et Monténégro	1 417	733	15,3	684	15,7
Sri Lanka	1 353	612	11,7	741	14,3
République démocratique du Congo	1 256	670	12,7	586	14,3
Haïti	1 156	683	15,4	473	16,2
Sénégal	1 029	577	14,5	452	16,8
Congo	939	499	12,6	440	12,8
Vietnam	904	413	14,8	491	16,4
Cambodge	893	408	20,0	485	20,9
Côte-d’Ivoire	883	533	13,1	350	13,9
Cameroun	850	474	13,6	376	14,2
Durée moyenne	66 375	33 910	16,6	32 465	17,6

Source : DPM.

Annexe 1 : L'instauration de la protection subsidiaire

La loi du 10 décembre 2003, modifiant celle du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, introduit, parallèlement à la suppression de l'asile territorial et en complément du statut de réfugié régi par la convention de Genève du 28 juillet 1951, une protection dite « subsidiaire ».

« Au terme d'une instruction unique, [l'Office] accorde le bénéfice de la protection subsidiaire à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié... » (article 2, II de la loi précitée du 25 juillet 1952 modifiée).

Le choix de la forme appropriée de protection n'appartient pas au demandeur d'asile mais relève de la seule compétence de l'OFPRA qui, sous le contrôle de la Commission des recours des réfugiés, se prononce en fonction de la situation invoquée.

Le terme « subsidiaire » signifie que la demande d'asile est d'abord nécessairement examinée au regard des critères d'admission au statut de réfugié (convention de Genève – asile « constitutionnel ») ; ce n'est qu'à défaut d'éligibilité à ce statut que la demande fera l'objet d'un examen visant à déterminer si les éléments avancés à l'appui de celle-ci permettent de bénéficier de la protection subsidiaire.

Ce bénéfice est de droit dès lors que les conditions exposées ci-dessous sont réunies, mais le demandeur peut se voir opposer une clause d'exclusion (article 2, IV) ou la possibilité qu'il aurait d'accéder à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine (article 2, III).

L'intéressé doit établir qu'il est exposé dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :

- a) **la peine de mort** : prononcée ou encourue, condamnation émanant d'une autorité judiciaire ou non ;
- b) **la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants** : actes d'une intensité particulièrement aiguë, visant à obtenir des aveux, des informations, ou à infliger une punition ; actes d'une intensité moindre mais également délibérés, se traduisant à tout le moins par l'humiliation de la victime ;
- c) **s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé ou international**. Dans ce dernier cas, les critères sont analysés de la manière suivante :
 - un conflit armé interne ou international : combats d'une intensité importante menés entre États ou groupes armés ;
 - une violence généralisée : situation apparaissant à la fois comme un indice de l'existence d'un conflit armé et comme la conséquence de l'intensité de combats touchant la population civile ;
 - un civil : un tiers par rapport au conflit qui subit la situation de guerre ; les combattants sont ainsi exclus de même que ceux qui leur fournissent un soutien déterminant ;

– **une menace grave, directe et individuelle** : constituée par des craintes d'atteintes à l'intégrité physique ou mentale, aux libertés fondamentales, elle doit être la conséquence directe de la violence engendrée par le conflit et le demandeur doit démontrer qu'il y est à ce titre personnellement exposé.

L'admission au bénéfice de la protection subsidiaire est prononcée pour une durée d'un an renouvelable. Elle donne lieu en principe à la délivrance d'une carte de séjour temporaire, mention « vie privée et familiale », attribuée également au conjoint du demandeur et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire. Ce titre de séjour donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle (article 12 *ter* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945).

L'Office peut, à chaque échéance, refuser de renouveler le bénéfice de la protection subsidiaire si les circonstances qui ont justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour qu'elle ne soit plus requise.

Annexe 2 : Répartition des demandes d'asile par région (hors mineurs accompagnants)

Région	2004	% total 2004	2003	% total 2003	2004/2003 en %
Ile-de-France	22 686	44,9 %	27 977	53,6 %	-19 %
Rhône-Alpes	6 580	13,0 %	3 815	7,3 %	72 %
PACA	3 046	6,0 %	2 786	5,3 %	9 %
Centre	2 030	4,0 %	2 364	4,5 %	-14 %
DOM-TOM	1 975	3,9 %	558	1,1 %	254 %
Pays de la Loire	1 585	3,1 %	1 457	2,8 %	9 %
Nord	1 479	2,9 %	1 852	3,5 %	-20 %
Haute-Normandie	1 451	2,9 %	1 653	3,2 %	-12 %
Alsace	1 444	2,9 %	1 356	2,6 %	6 %
Midi-Pyrénées	1 058	2,1 %	1 263	2,4 %	-16 %
Lorraine	1 012	2,0 %	859	1,6 %	18 %
Bretagne	933	1,8 %	767	1,5 %	22 %
Picardie	905	1,8 %	1 292	2,5 %	-30 %
Aquitaine	666	1,3 %	550	1,1 %	21 %
Bourgogne	559	1,1 %	518	1,0 %	8 %
Franche-Comté	559	1,1 %	353	0,7 %	58 %
Languedoc-Roussillon	545	1,1 %	491	0,9 %	11 %
Basse-Normandie	525	1,0 %	756	1,4 %	-31 %
Poitou-Charentes	420	0,8 %	320	0,6 %	31 %
Champagne	384	0,8 %	411	0,8 %	-7 %
Limousin	381	0,8 %	473	0,9 %	-19 %
Auvergne	312	0,6 %	311	0,6 %	0 %
Corse	3	0,01 %	7	0,01 %	-57 %
<i>Non renseigné</i>	9	0,02 %	15	0,03 %	-40 %
Total	50 547	100 %	52 204	100 %	-3,2 %

Annexe 3 : Répartition du nombre de réfugiés par département (hors mineurs accompagnants)

Département	Nombre	% total	Département	Nombre	% total
1	856	0,85 %	51	234	0,23 %
2	154	0,15 %	52	67	0,07 %
3	191	0,19 %	53	104	0,10 %
4	40	0,04 %	54	579	0,57 %
5	34	0,03 %	55	86	0,09 %
6	1 314	1,30 %	56	186	0,18 %
7	234	0,23 %	57	911	0,90 %
8	28	0,03 %	58	179	0,18 %
9	73	0,07 %	59	1 403	1,40 %
10	1 146	1,10 %	60	887	0,88 %
11	210	0,21 %	61	238	0,24 %
12	113	0,11 %	62	174	0,17 %
13	2 422	2,40 %	63	291	0,29 %
14	367	0,36 %	64	440	0,44 %
15	16	0,02 %	65	122	0,12 %
16	165	0,16 %	66	168	0,17 %
17	121	0,12 %	67	2 627	2,60 %
18	568	0,56 %	68	1 816	1,80 %
19	36	0,04 %	69	4 458	4,40 %
20	23	0,02 %	70	136	0,13 %
21	499	0,49 %	71	275	0,27 %
22	109	0,11 %	72	169	0,17 %
23	13	0,01 %	73	209	0,21 %
24	166	0,16 %	74	825	0,82 %
25	1 207	1,20 %	75	14 208	14,1 %
26	345	0,34 %	76	625	0,62 %
27	411	0,41 %	77	4 599	4,60 %
28	298	0,30 %	78	2 620	2,60 %
29	213	0,21 %	79	83	0,08 %
30	493	0,49 %	80	321	0,32 %
31	1 710	1,70 %	81	415	0,41 %
32	52	0,05 %	82	462	0,46 %
33	965	0,96 %	83	313	0,31 %
34	620	0,61 %	84	411	0,41 %
35	960	0,95 %	85	139	0,14 %
36	138	0,14 %	86	181	0,18 %
37	648	0,64 %	87	603	0,60 %
38	823	0,82 %	88	91	0,09 %
39	212	0,21 %	89	217	0,22 %
40	153	0,15 %	90	132	0,13 %
41	147	0,15 %	91	3 327	3,30 %
42	493	0,49 %	92	4 635	4,60 %
43	262	0,26 %	93	14 988	14,9 %
44	762	0,76 %	94	6 841	6,80 %
45	1 289	1,30 %	95	6 739	6,70 %
46	41	0,04 %	97 & 98	439	0,40 %
47	71	0,07 %	Non renseigné	10	0,01 %
48	19	0,02 %			
49	590	0,59 %	Total	100 838	100 %
50	35	0,03 %			

Annexe 4 : Bilan définitif de la demande d'asile enregistrée

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Premières demandes enregistrées	27 564	25 987	20 416	17 398	21 425	22 461	30 897	38 748	47 288
Désistements, radiations et cas non statués	427	417	409	186	365	549	1 005	1 162	1 102
Admissions totales au statut	8 449	5 754	4 359	4 244	4 948	5 632	7 054	7 576	9 492
Rejets	18 688	19 816	15 648	12 968	16 112	16 280	22 838	30 010	36 694
Pourcentage de reconnaissance sur demandes de l'année n	30,7 %	22,1 %	21,4 %	24,4 %	23,1 %	25,1 %	22,8 %	19,6 %	20,07 %
– dont OFPRA	26,3 %	18,7 %	17,5 %	19,5 %	16,5 %	17,6 %	15,7 %	13,1 %	12,50 %
– dont CRR	4,3 %	3,4 %	3,8 %	4,9 %	6,6 %	7,5 %	7,1 %	6,5 %	7,50 %
<i>Pour mémoire, taux sur décisions de l'année n*</i>	27,9 %	23,6 %	16,3 %	19,6 %	17,0 %	19,4 %	19,3 %	17,1 %	18,00 %

* Figurant dans le rapport annuel d'activité de l'année n.

Source : Rapport OFPRA, 2004.

Annexe 5 : Procédure d'introduction des travailleurs salariés

C'est l'employeur français qui dépose, pour l'étranger qu'il souhaite faire entrer sur le territoire national et embaucher, une demande de carte de séjour temporaire à la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

La DDTEFP se prononce au vu :

- de la situation de l'emploi en se référant, sauf situations particulières, aux volumes des demandes et offres d'emplois du département ;
- du respect par l'employeur de la réglementation sociale ;
- des conditions de rémunération et d'emploi de l'étranger qui doivent être identiques à celles que connaissent les nationaux ;
- des conditions de logement prévues pour l'employé qui doivent être convenables. Si la DDTEFP donne son accord, c'est l'OMI qui transmet le dossier au consulat lequel délivrera alors un visa à l'étranger (le consulat peut toutefois s'opposer à la venue de l'étranger).

Une fois arrivé en France, l'étranger doit se présenter à la préfecture pour obtenir une carte de séjour et à l'OMI pour une visite médicale (sauf les ressortissants de pays où l'OMI a une mission comme le Maroc, la Pologne, la Tunisie et la Turquie qui passent le contrôle médical dans leur pays d'origine).

L'article L. 341-2 du Code du travail dispose que « pour entrer en France, en vue d'y exercer une profession salariée, l'étranger doit présenter, outre les documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur, un contrat de travail visé par l'autorité administrative ou une autorisation de travail et un certificat médical.

Les « travailleurs salariés » contrôlés par l'Office comprennent :

- Les **travailleurs permanents** : titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée d'au moins un an, ils bénéficient pendant les trois premières années de leur présence en France d'un titre de séjour d'un an renouvelable puis d'un titre de résident.

- Les **travailleurs bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail** titulaires d'un contrat de travail d'une durée maximale de neuf mois renouvelable une fois.

La loi du 11 mai 1998, relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile, introduit une carte de séjour temporaire particulière portant la mention « scientifique », délivrée aux chercheurs et aux enseignants du supérieur. Cette carte a une validité d'un an et est renouvelable. On trouvera, ci-après, cette catégorie de travailleurs classée avec les bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail sans distinction particulière.

- Les **travailleurs saisonniers** qui bénéficient d'un contrat de travail dont la durée ne peut dépasser six mois sur une période de douze mois consécutifs.

Cette durée peut cependant être portée, par exception, à huit mois pour un nombre limité d'activités de production agricole.

Annexe 6 : Entrée des travailleurs permanents par activité collective de l'employeur et qualification professionnelle en 2004

Activité de l'employeur	Qualification				Total
	Ouvriers et employés non qualifiés	Ouvriers et employés qualifiés	Techniciens et agents de maîtrise	Cadres et ingénieurs	
Agriculture, chasse, sylviculture	38	167	2	4	211
Pêche, aquaculture	20	26			46
Extraction de produits énergétiques		4		4	8
Extraction de produits non énergétiques	36	21			57
Industries agricoles et alimentaires	19	51	4	23	97
Industrie textile et habillement	2	22	3	6	33
Industrie du cuir et de la chaussure		3			3
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	11	10	1	1	23
Industrie du papier et du carton ; édition et imprimerie	2	16	5	35	58
Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires				3	3
Industrie chimique	2	7	7	108	124
Industrie du caoutchouc et des plastiques	1	14	4	31	50
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	3	13	3	36	55
Métallurgie et travail des métaux	6	33	7	25	71
Fabrication de machines et équipements	1	10	13	39	63
Fabrication d'équipements électriques et électroniques	5	19	17	182	223
Fabrication de matériel de transport	1	9	3	135	148
Autres industries manufacturières	2	8	2	13	25
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau		2	2	8	12
Construction	96	621	22	47	786
Commerce ; réparations automobiles et d'articles domestiques	73	248	55	261	637
Hôtels et restaurants	164	459	28	15	666
Transports et communications	15	99	27	96	237
Activités financières	5	40	17	150	212
Immobilier, locations et services aux entreprises	64	335	142	1 223	1 764
Administration publique	1	4	7	7	19
Éducation	4	54	29	89	176
Santé et action sociale	27	226	91	87	431
Services collectifs, sociaux et personnels	54	179	38	86	357
Services domestiques	64	56		8	128
Activités extraterritoriales		1		3	4
Non spécifié	3	3		7	13
Total général	719	2 760	529	2 732	6 740

Source : OMI.

Annexe 7 : Entrée des bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail par nationalité et activités collectives principales des employeurs

Activité de l'employeur	Artistes	Détachés	Stagiaires	Chercheurs	Autres	Total
Agriculture, chasse, sylviculture	46	2		6	12	66
Pêche, aquaculture				6	6	12
Extraction de produits énergétiques	31				6	37
Extraction de produits non énergétiques					334	334
Industries agricoles et alimentaires	19	12		5	56	92
Industrie textile et habillement	4	2		2	28	36
Industrie du cuir et de la chaussure					2	2
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	1	7				8
Industrie du papier et du carton ; édition et imprimerie	12		1	6	17	36
Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires	17				1	18
Industrie chimique	57	6	2	2	38	105
Industrie du caoutchouc et des plastiques	10	13		10	14	47
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	6				21	27
Métallurgie et travail des métaux	36	8	2	1	107	154
Fabrication de machines et équipements	91	1		2	19	113
Fabrication d'équipements électriques et électroniques	202	11	3		63	279
Fabrication de matériel de transport	120	6	2	1	27	156
Autres industries manufacturières	5	2	1	1	7	16
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	34	4		1	7	46
Construction	129	12	1	92	129	363
Commerce ; réparations automobiles et d'articles domestiques	65	21	1	16	215	318
Hôtels et restaurants	14	24	2	151	251	442
Transports et communications	43	8		3	91	145
Activités financières	24			2	66	92
Immobilier, locations et services aux entreprises	417	34	710	35	640	1 836
Administration publique	1		44	2	169	216
Éducation	24	29	740	54	2 180	3 027
Santé et action sociale	5	7	79	14	485	590
Services collectifs, sociaux et personnels	13	3	260	110	827	1 213
Services domestiques	8	1			80	89
Activités extraterritoriales	1				8	9
Non spécifié	3	1	4	2	16	26
Total général	1 438	214	1 852	524	5 922	9 950

Annexe 8 : La carte de séjour « vie privée et familiale »

Article L. 313-11

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit :

1° À l'étranger mineur, ou dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, dont l'un des parents au moins est titulaire de la carte de séjour temporaire ou de la carte de résident, ainsi qu'à l'étranger entré en France régulièrement dont le conjoint est titulaire de l'une ou de l'autre de ces cartes, s'ils ont été autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial dans les conditions prévues au livre IV ;

2° À l'étranger mineur, ou dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, qui justifie par tout moyen avoir sa résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 13 ans ;

3° À l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui justifie par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans ou plus de quinze ans si, au cours de cette période, il a séjourné en qualité d'étudiant. Les années durant lesquelles l'étranger s'est prévalu de documents d'identité falsifiés ou d'une identité usurpée ne sont pas prises en compte ;

4° À l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, marié avec un ressortissant de nationalité française, à condition que son entrée en France ait été régulière, que la communauté de vie n'ait pas cessé, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français ;

5° À l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, marié à un ressortissant étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention « scientifique », à condition que son entrée sur le territoire français ait été régulière ;

6° À l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à la condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du Code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an ;

7° À l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus ;

8° À l'étranger né en France qui justifie par tout moyen y avoir résidé pendant au moins huit ans de façon continue et suivi, après l'âge de 10 ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire

français, à la condition qu'il fasse sa demande entre l'âge de 16 ans et l'âge de 21 ans ;

9° À l'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ;

10° À l'étranger qui a obtenu le statut d'apatride en application du livre VII du présent Code, ainsi qu'à son conjoint et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire, lorsque le mariage est antérieur à la date de cette obtention ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective entre les époux ;

11° À l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire. La décision de délivrer la carte de séjour est prise par l'autorité administrative, après avis du médecin inspecteur de santé publique compétent au regard du lieu de résidence de l'intéressé ou, à Paris, du médecin, chef du service médical de la préfecture de police. Le médecin inspecteur ou le médecin chef peut convoquer le demandeur pour une consultation médicale devant une commission médicale régionale dont la composition est fixée par décret en Conseil d'État.

Article L. 313-12

La carte délivrée au titre de l'article L. 313-11 donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle. Le renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre du 4° de l'article L. 313-11 est subordonné au fait que la communauté de vie n'ait pas cessé. Toutefois, lorsque la communauté de vie a été rompue à l'initiative de l'étranger en raison des violences conjugales qu'il a subies de la part de son conjoint, l'autorité administrative peut accorder le renouvellement du titre. L'accès de l'enfant français à la majorité ne fait pas obstacle au renouvellement de la carte de séjour délivrée au titre du 6° de l'article L. 313-11.

Article L. 313-13

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire prévue à l'article L. 313-11 est délivrée de plein droit à l'étranger qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire en application de l'article L. 712-1 du présent Code. Elle est également délivrée de plein droit au conjoint de cet étranger et à ses enfants mineurs ou dans l'année qui suit leur dix-huitième anniversaire lorsque le mariage est antérieur à la date d'obtention de la protection subsidiaire ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective entre époux. La carte délivrée au titre du présent article donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Annexe 9 : Entrée des bénéficiaires d'un titre de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » de 2000 à 2004

Catégories	2000	2001	2002	2003		2004	
	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	%	Nombre	%
Mineur 16-18 ans résidence habituelle depuis l'âge de 13 ans-10 ans jusqu'en 2003 (article L. 313-11, 2°)	2 306	1 853	1 770	1 763	2,8 %	2 798	3,7 %
Résidence habituelle depuis plus de dix ans ou plus de quinze ans comme étudiant (article L. 313-11, 3°)	2 909	2 699	2 155	3 846	6,2 %	3 916	5,2 %
Conjoint de Français (article L. 313-11, 4°)	17 081	20 244	26 589	37 102	59,7 %	43 547	58,0 %
Conjoint de scientifique (article L. 313-11, 5°)	334	366	382	449	0,7 %	450	0,6 %
Parent d'enfant français mineur résidant en France (article L. 313-11, 6°)	2 939	3 558	5 386	8 159	13,1 %	10 041	13,4 %
Liens personnels et familiaux (article L. 313-11, 7°)	5 093	5 564	7 123	10 643	17,1 %	13 989	18,6 %
Né en France, résidence pendant huit ans dont scolarité pendant cinq ans (article L. 313-11, 8°)	65	45	50	69	0,1 %	57	0,1 %
Rente > = 20 % (article L. 313-11, 9°)	8	8	6	7	-	14	-
Apatride ou conjoint ou enfant de 16-18 ans (article L. 313-11, 10°)	20	23	25	44	0,1 %	43	0,1 %
Asile territorial ou conjoint ou enfant de 16-18 ans (article L. 313-13)	385	322	195	89	0,1 %	162	0,2 %
Total des contrôles médicaux ANAEM/titre « VPF »	31 140	34 682	43 681	62 171	100 %	75 017	100 %

Source : Rapport OMI.

Annexe 10 : Synthèse du rapport statistique 2004

L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration a été installé, en juillet 2004, par M. Jean-Louis Borloo et M^{me} Catherine Vautrin et il est dirigé par M^{me} Jacqueline Costa-Lascoux. Son conseil scientifique, présidé par M^{me} Hélène Carrère d'Encausse, est composé de douze personnalités de la haute administration, de l'université et de la recherche.

L'OSII a déjà pu répondre en 2004 au questionnaire de la Commission européenne sur les flux migratoires français et a rendu un premier rapport statistique en novembre 2004, fruit du travail collectif des membres du Groupe statistique représentant six ministères, cinq directions et des instituts de recherche.

Le rapport étudie successivement :

- l'entrée régulière sur le territoire français ;
- le parcours d'intégration.

L'entrée régulière sur le territoire français

Cette première partie du rapport traite des visas, de l'asile, de l'immigration pour motif familial, de l'immigration de travail, de l'immigration pour études, des autres motifs d'entrée en France.

Les visas

Près de 80 millions d'étrangers franchissent les frontières françaises chaque année. En 2004, le nombre de demandes de visas s'est stabilisé autour des chiffres de l'année 2003, soit 2,5 millions.

La **délivrance des visas** connaît une baisse sensible depuis 2002. En 2004, elle retrouve le niveau de 1998, soit environ 2 millions ; 92 % des visas délivrés sont des visas Schengen. Plus de 125 000 visas sont délivrés pour un long séjour, enregistrant une décroissance de plus de 6 % par rapport à 2003. Le taux de refus en 2004 est le plus important de ceux des principaux partenaires Schengen (18 %).

La **répartition des bénéficiaires** d'un visa se fait ainsi : un tiers est originaire du Maghreb et du Moyen-Orient (49 040 en 2003, 45 504 en 2004). Les flux en provenance d'Asie sont en diminution, de 25 305 en 2003 à 23 772 en 2004, ceux d'Amérique sont en hausse de plus de 5 % (de 26 115 à 27 324).

L'asile

La France devient le premier pays destinataire des **demandes d'asile** devançant les États-Unis, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Autriche.

En 2004, l'OFPRA a enregistré 65 600 demandes, regroupant l'asile conventionnel, stabilisé par rapport aux chiffres de 2003, et la protection subsidiaire, introduite par la loi du 10 décembre 2003. L'année 2004 se caractérise par le triplement des demandes de réexamen (2 225 en 2003, 7 069 en 2004) et par l'augmentation du nombre de mineurs isolés (845 en 2002, 1 221 en 2004).

Les cinq premiers pays demandeurs sont respectivement la Turquie, la Chine, l'Algérie, la République démocratique du Congo et Haïti.

Les 11 292 personnes qui ont obtenu le **statut de réfugié** en 2004 se répartissent ainsi :

- 6 358 ont directement fait l'objet d'une décision de protection par l'OFPRA ;
- 4 934 se sont vu reconnaître le statut de réfugié à la suite d'annulations de la Commission de recours des réfugiés.

L'immigration pour motif familial

Globalement, l'année 2004 enregistre une relative stabilisation du nombre des entrées pour motif familial : 102 619 étrangers sont entrés en France au titre des migrations familiales contre 100 149 en 2003, soit une faible augmentation de 2,4 % contre 9,5 % en 2003 et 21,8 % en 2002. Notons, en revanche, que le titre « vie privé et familiale » est en constante augmentation depuis sa création en 1998 (62 171 en 2003 contre 75 017 en 2004).

– Le **regroupement familial** *stricto sensu* diminue (26 768 en 2003, 25 420 en 2004).

– L'entrée des **membres de famille de Français** est le premier flux d'immigration en 2004, soit 61 625 personnes. Notons toutefois une stabilisation de ce flux par rapport à 2003 (61 489 personnes).

– Les étrangers entrés en France pour « **liens personnels et familiaux** » sont au nombre de 13 989 en 2004. Leur nombre connaît une augmentation de plus de 30 % entre 2003 et 2004.

Le flux d'immigration pour motif familial provient majoritairement du continent africain (70 % pour le regroupement familial, 74 % pour les membres de famille de Français, 62 % pour les « liens personnels et familiaux »). Les ressortissants algériens et marocains sont majoritaires pour ce flux.

L'immigration pour motif de travail

Le nombre de **travailleurs permanents** connaît une hausse légère, de 6 500 en 2003 à 6 740 en 2004. Il reste toutefois inférieur au nombre de 2001 qui était de 8 800.

Le nombre de **travailleurs saisonniers** continue sa progression : 15 743 en 2004 contre 13 543 en 2002 (à 97 % dans le secteur agricole).

Le nombre de **bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail** semble stabilisé autour de 10 000 depuis 2002. Le secteur de l'éducation reste le premier employeur des bénéficiaires d'une APT, il en emploie plus de 30 %.

L'immigration pour études

Les chiffres du ministère de l'Éducation nationale indiquent une **population étudiante de nationalité étrangère** de 221 600 personnes poursuivant des études dans l'enseignement supérieur, soit un étudiant sur dix. Le nombre d'étudiants étrangers progresse désormais à un rythme annuel supérieur à 12 %.

Cette augmentation est plus marquée dans les deuxième et troisième cycles que dans le premier cycle. En 2003-2004, les étudiants étrangers représentent 9,7 % des inscrits en premier cycle, 14 % en deuxième cycle et 25 % en troisième cycle.

Plus de la moitié des étudiants étrangers est originaire des pays d'Afrique et près d'un sur trois est originaire d'un pays du Maghreb.

Un étudiant étranger sur quatre est européen (hors Union européenne). On enregistre une augmentation de 93 % entre 1998-1999 et 2003-2004. À l'inverse, le nombre des étudiants de l'Union européenne est resté stable sur la même période.

Parmi les étudiants des pays d'Asie, les étudiants chinois sont près de huit fois plus nombreux à la rentrée 2003 qu'à la rentrée 1998.

En conclusion

Les grandes tendances peuvent être résumées ainsi :

- les étrangers admis au séjour au titre des migrations familiales sont toujours les plus nombreux. Ils représentent 73 % des étrangers admis au séjour en France pour une durée d'au moins un an (les étudiants ne faisant pas partie de cette catégorie). On observe toutefois un ralentissement de l'augmentation des entrées pour ce motif ;
- les réfugiés statutaires représentent plus de 8 % des étrangers ;
- l'immigration de travail compte pour un peu plus de 5 % ;
- les étrangers des pays tiers bénéficiant d'un titre de séjour d'un an au moins sont pour les deux tiers originaires du continent africain ;
- ils résident pour la moitié en Ile-de-France.

Le parcours d'intégration

En 2004, ce sont au total 45 640 personnes primo-immigrantes qui ont signé le **contrat d'accueil et d'intégration** (CAI). Le taux d'adhésion global a évolué passant de 87 % en 2003 à 90,4 % en 2004. Il est aujourd'hui de 92 % et le 100 000^e CAI a été signé début novembre.

Près de 60 % des signataires déclarent être entrés en France l'année de la signature ou l'année précédente. Toutefois, les taux de signature les plus élevés se situent chez ceux qui ont entre deux et quatre années de présence en France.

Plus de 150 nationalités sont représentées parmi les signataires du CAI. Les signataires les plus nombreux sont originaires du continent africain, soit 62 % des signataires, et un signataire sur deux est originaire d'un pays du Maghreb.

Plus des deux tiers des signataires (67 %) sont en capacité de communiquer en langue française, 20 % parlent très difficilement ou difficilement le français. Dans 13 % des cas, la communication est impossible.

La signature du contrat s'accompagne d'une formation civique, et dans 70 % des cas, de la formation civique et d'une formation linguistique.

En 2004, les **acquisitions de nationalité française** ont concerné 168 826 personnes.

L'augmentation de 17 % constatée entre 2003 et 2004 est due en grande partie à celle des acquisitions par décret et des acquisitions par mariage. Celles-ci ont fait l'objet d'un plan d'action de la Direction des populations et des migrations, la volonté ayant été exprimée par le Président de la République à la fin de l'année 2002 de voir accélérer l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française.

On constate un relatif équilibre entre les personnes qui entrent dans la communauté nationale et celles qui immigreront en France en vue de s'y installer.

Un nouveau Français sur deux est originaire d'un pays du Maghreb. Plus généralement, les Africains représentent 64 % de l'ensemble des acquisitions de nationalité. Les Asiatiques comptent pour 16 % de l'ensemble. Près de 14 % sont d'origine européenne.

Jacqueline Costa-Lascoux,
directrice de l'Observatoire

Caroline Bray,
rapporteur

Annexes

Haut Conseil à l'intégration

Présidente

M^{me} Blandine Kriegel, professeur des universités

Secrétaire général

M. Benoît Normand

Ancien secrétaire général

M. Jean-Philippe Moinet

Secrétaire générale adjointe

M^{me} Amina Ennceiri

Membres du Haut Conseil à l'intégration

M. Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse

M^{me} Jeannette Bougrab, maître de conférences à Paris I

M. François Cheng, écrivain, membre de l'Académie française

M^{me} Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de recherche au CNRS – CEVIPOF

M. Jacky Dahomay, président de l'Association des professeurs de philosophie de Guadeloupe

M. Khalid Hamdani, consultant en ressources humaines

M. Claude Imbert, éditorialiste à l'hebdomadaire *Le Point*

M. Yves Jégo, député de Seine-et-Marne, maire de Montereau-Fault-Yonne

M. Zaïr Kedadouche, président de l'association « Intégration France »

M. Olivier Mongin, directeur de la revue *Esprit*

M^{me} Gaye Petek, directrice de l'association « ELELE Migrations et Cultures de Turquie »

M^{me} Myriam Salah-Eddine, adjointe au maire, déléguée à l'action familiale, droits des femmes à la mairie de Marseille

M^{me} Aline Sylla, directrice du développement culturel au musée du Louvre

M. Lilian Thuram, footballeur à la Juventus de Turin

Rapporteur général

M. Richard Senghor, maître de requête au Conseil d'État

Rapporteurs

M^{me} Pascale Flamant, membre de l'inspection générale des Affaires sociales

M^{me} Sabine Raczy, magistrate

M. Thomas Audige, membre de l'inspection générale des Affaires sociales

Membres de l'équipe administrative mise à disposition au HCI

M^{me} Luce Perrot, inspecteur général des Affaires culturelles

Chargés de mission

M^{me} Caroline Bray

M^{me} Raphaëlle Epstein-Richard

M. Guillaume Merzi

Secrétaires

M^{me} Brigitte Bordier

M^{me} Marie-Jeanne Loire

M^{me} Vilma Mansutti

M^{me} Premsanthy Ratier

Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII)

M^{me} Jacqueline Costa-Lascoux, directrice

M^{me} Caroline Bray, chargée de mission, rapporteur

M^{me} Brigitte Bordier, secrétaire

M^{lles} Lénaïc Jouneaux, Olfa Alouini, stagiaires

Conseil scientifique

M^{me} Hélène Carrère d'Encausse, présidente du conseil scientifique,
secrétaire perpétuel de l'Académie française

M. Patrick Butor, directeur de la Direction de la population et des migrations (DPM), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques)

M^{me} Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration, membre du Haut Conseil à l'intégration

M. Jean-Baptiste de Foucauld, président de la Formation démographie et condition de vie du CNIS, inspecteur général des Finances, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. Richard Descoings, directeur de la Fondation nationale des sciences politiques

M^{me} Mireille Elbaum, directrice de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Stéphane Fratacci, directeur de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), ministère de l'Intérieur

M. François Heran, directeur général de l'INED, Institut national des études démographiques

M. Antoine Magnier, directeur de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Robert Rochefort, directeur général du CREDOC

M. Alex Turk, président de la CNIL

Groupe statistique

M. Fatih Akcal, Service des étrangers en France, ministère des Affaires étrangères

M^{me} Elisabeth Algava, Institut national de la statistique et des études (INSEE)

M. Pierre-Alain Audirac, Direction de la population et des migrations (DPM), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Pascal Baudouin, Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

M. Cris Beauchemin, Institut national des études démographiques (INED)

M^{me} Maryline Bèque, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Emmanuel Berger, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M^{me} Catherine Borrel, Institut national de la statistique et des études (INSEE)

M. Yves Breem, Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

M. Jean-Paul Caille, Direction de l'évaluation et de la prospective, sous-direction des études statistiques, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

M^{me} Muriel Chapalain, Service des études statistiques et financières – CSSTM

M^{me} Chantal Daufresne, Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)

M. Guy Desplanques, Institut national de la statistique et des études (INSEE)

M^{me} Brigitte Fresnais-Chamaillard, Direction de la population et des migrations (DPM), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M^{me} Valérie Gilton, Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)

M. Bernard Leca, sous-direction des statistiques, des études et de la documentation (SD/SED), ministère de la Justice

M^{me} Sonia Lumbroso, sous-direction des statistiques, des études et de la documentation (SD/SED), ministère de la Justice

M. Rémy-Charles Marion, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), ministère de l'Intérieur

M^{me} Catherine Mohr, Service des étrangers en France, ministère des Affaires étrangères

M^{me} Brigitte Munoz-Perez, Direction des Affaires civiles et du sceau, ministère de la Justice

M^{me} Jacqueline Perrin-Haynes, Institut national de la statistique et des études (INSEE)

M. Raymond Prats, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), ministère de l'Intérieur

M^{me} Corinne Regnard, Direction de la population et des migrations (DPM), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M^{me} Catherine Roy, secrétariat d'État au Logement, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de l'équipement

M. Jérôme Santerre, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), ministère de l'Intérieur

M. Baudouin Seys, Direction de l'administration générale et de l'équipement, ministère de la Justice

M. Pascal Squarcioni, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ/SDECT/Mission Statistiques), ministère de l'Intérieur

M^{me} Magda Tomasini, chef du bureau études statistiques de l'enseignement supérieur, Direction de l'évaluation et de la prospective, sous-direction des études statistiques, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

M^{me} Frédérique Vallernaud, Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

M. Francis Vennat, Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

Liste des personnes rencontrées ou auditionnées

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

M. Hassan Abouayoub, ambassadeur du Maroc en France

M. Hassan Abrach, directeur de développement et des produits AFTAM

M. Ulil Abshar-Abdalla, directeur Freedom Institut, coordinateur Jarigan Islam libéral

M. Jean-Pierre Acenci, délégué général, Agence éducation par le sport

M. Abel Aissou, conseiller technique chargé de la prévention et de la délinquance, ministère de l'Intérieur

M^{me} Josette Alia, journaliste, *Nouvel Observateur*

M^{me} Danielle Amar, chargée de mission, Association pour faciliter l'insertion des jeunes (AFIJ)

M^{me} Fadela Amara, présidente de la Fédération nationale de la maison des potes – « Ni putes, ni soumises »

M^{me} Loumia Amarsy, président-directeur général, fondatrice de Princesse Tam Tam

M^{me} Nicole Ameline, ministre de la Parité et de l'Égalité professionnelle

M^{me} Nadia Ameri, chercheur

M^{me} Adolé Ankhra, directrice – Femmes inter migrant – ISM maire adjointe service solidarité et intégration

M. Cyril Aouizerate, journaliste – Urbantech

M. Jean-Paul Aplogan, journaliste, chargé de mission pour la diversité culturelle et l'intégration à Radio France

M. Amel Arfaoui, journaliste reporter TF1

M. Rachid Arhab, journaliste France

M^{me} Brigitte Arnaud, association « Union féminine civique et sociale » (UFCS)

M. Richard Artz, directeur du service politique de RTL

M. Maxime Aspostolo, association Pulsart

M^{me} Fouzia Assouli, secrétaire générale Ligue démocratique du droit des femmes (LLDE) – Maroc

M^{me} Claudine Attias-Donfut, directeur de recherches sur le vieillissement, Caisse nationale de l'assurance vieillesse

M. Philippe Auberger, député de l'Yonne

M. Patrick Aubert, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Direction de la population et des migrations

M. Patrick Aubert, ministre conseiller, ambassade de France au Maroc

M. Raymond Aubrac, personnalité de la Résistance

M^{lle} Ouided Ayad, directrice de centre social

M^{me} Yasmina Baddou, secrétaire d'État chargée de la famille, de l'enfance et des personnes handicapées, ministère de la Solidarité – Maroc

M^{me} Marie-Laure Balmes, directrice de la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle – Région Nord-Pas-de-Calais

M^{me} Corrine Balta, écrivain public turcophone au centre social de Montreuil-Fault-Yonne

M. Joseph Baluti, président de l'association « Agir pour l'union africaine »

M^{me} Nora Barsali, directrice de Nora Communication

M. Mostapha Basso, ministre plénipotentiaire chargé des affaires sociales et consulaires auprès de l'ambassade du royaume du Maroc en France

M^{me} Françoise Bas-Theron, membre de l'inspection générale des Affaires sociales (IGAS)

M. Denis Bauchard, président de l'Institut du monde arabe

M. Dominique Baudis, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel

M^{me} Salma Bava, maître de conférences à l'université de New Dehli

M. Philippe Baverel, journaliste, *Le Parisien*

M. Étienne Émile Beaulieu, docteur en médecine, docteur ès sciences, professeur honoraire au Collège de France, membre de l'Académie des sciences

M^{me} Micheline Beausse, présidente de l'association « Les amis de l'enfance survilloise »

M. Claude Bebear, président de l'IMS – Président du conseil de surveillance d'AXA

M. Azouz Begag, écrivain sociologue, ministre délégué à la promotion de l'égalité des chances

M^{me} Aïcha Belcaid, militante des droits de l'homme – Dévouement au féminin

M^{me} Malika Bellarbi, conseillère – Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative

M^{me} Rachida Belliard, directrice de Pertinence – Draveil (91) – Maroc

M^{me} Fatouma Ben Abdenbi, présidente fondatrice – ESPOD

M. Paul Benayoun, chargé de mission au cabinet du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M^{me} Ben Challah, photographe

M^{me} Yamina Benguigui, réalisatrice de film

M^{me} Latifa Ben Mansour, écrivain, chercheuse au CNRS

M^{me} Hourya Benis Sinaceur, agrégée de philosophie, docteur ès lettres

M. Jacques-Alain Benisti, député du Val-de-Marne, coprésident – Commission immigration-intégration – président de la Commission de la délinquance

M. Mohamed Benjebbour, attaché audiovisuel au consulat de France à Los Angeles

M. Tahar Benmounes, directeur de l'action sociale – CNAF

M. Hichem Ben Yaiche, magazine *Nouveau consommateur*

M. Rachid Benzine, universitaire, auteur des *Nouveaux penseurs*

M. Rachid Benzine, sociologue

M^{me} Rabea Berrada, chef de département des relations internationales et de la coopération – Caisse nationale de sécurité sociale – Maroc

M. Alain Berthe, directeur adjoint de la DCPJ

M^{me} Colette Berthier, conseillère municipale à la mairie de Montereau-Fault-Yonne

M. Stefano Bertozzi, Parlement européen – Cabinet du vice-président

M. Michel Besse, préfet de région

M^{me} Calixthe Beyala, collectif Égalité

M. Christophe Blanchard-Dignac, président directeur général de la Française des jeux

M. Raymond Blumenthal, président et producteur « Ile Production »

M^{me} Claudette Bodin, association « Afrique Partenaires Services »

M^{me} Michèle Bondi, réalisatrice – Association « Les Chibanis »

M. Albert Borschette, Centre Metting Room AB-3A

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

M. Dalil Boubakeur, recteur de la Mosquée de Paris

M. M'hamed Boucetta, président de la Commission nationale – Maroc

M. Pascal Bouchard, Agence éducation formation

M. Olivier Bouchaud, professeur – Hôpital Avicenne

M. Hafid Boucheffa, président de l'association « Graines de Sénégal »

M^{me} Khedidja Bourcart, adjointe au maire de Paris chargée de l'intégration et des étrangers non communautaires

M^{me} Pierrette Bourdin, présidente – Maison des femmes d'Asnières

M. Belkacem Boutayeb, président du groupe MENA-IMRI : Institut marocain des relations internationales

M. Malek Boutih, ancien président de SOS Racisme, secrétaire national du PS chargé des questions de société

M. Saïd Bouziri, GÉNÉRIQUE

M. Olivier Brachet, président de l'association « Forum des réfugiés »

M. Thierry Breton, président-directeur général de France Télécom

M^{me} Claude Brevan, déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain

M^{me} Marie-Georges Buffet, secrétaire nationale du Parti communiste

M^{me} Nicole Bristol, responsable de création à l'agence Euro-RSCG

M^{me} Burkova, réalisatrice

M. François Busnel, direction de la rédaction *Lire*

M. Patrick Butor, Direction de la population et des migrations

M^{me} Samira Cadasse, association « Ni putes ni soumises »

M^{me} Hélène Camouilly, ministère de l'Outre-Mer

M. Andreas Carlgren, directeur général du Conseil national de l'intégration de l'ambassade de Suède

M. Jean-François Carencio, directeur de cabinet du ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

M. Patrick De Carolis, président-directeur général de France Télévisions

M^{me} Hélène Carrère d'Encausse, secrétaire perpétuel de l'Académie française

M^{me} Pierrette Catel, chargée de mission – ANPE

M. Yacine Chaïb, sociologue

M^{me} Naïma Chakir, formatrice

M. Pascal Champvert, président – Association des directeurs d'établissements pour personnes âgées

M. Jean-Marie Charon, CNRS

M^{me} Zoubida Charrouf, présidente de l'association « Ibn Albaytar » – Maroc

M^{me} Chaumier-Le Conte, journaliste, France 2

M^{me} Marie-Claude Chazouilleres, conseillère municipale, déléguée à l'accueil de la petite enfance de la mairie de Montereau-Fault-Yonne

M. Abdelkader Chebani, président – Association « Arts-Monica » – Maroc

M. Malek Chebel, écrivain

M^{me} Nouzha Chekrouni, ministre déléguée chargée des Marocains résidant à l'étranger – Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération – Maroc

M^{me} Hanifa Cherifi, conseillère technique du ministre de l'Éducation nationale

M^{me} Edwige Chevrillon, journaliste – BFM

M. Jean-Paul Cluzel, président de Radio France

M. Julien Cohen Solal, professeur

M^{me} Lyne Cohen Solal, adjointe au maire de Paris, chargée du commerce, de l'artisanat, des professions indépendantes et des métiers d'art

M. Jean-Pierre Contis, conseiller aux affaires sociales – Ambassade de France au Maroc

M^{me} Michèle Cotta, éditorialiste – Toute l'histoire

M^{me} Zakia Coudere, directrice – Association des femmes d'Asnières

M^{me} Roseline Crepin Mauries, conseiller technique – Ministère de la Parité et de l'Égalité professionnelle

M. Sylvestre d'Almeida, responsable de la publication *Repères Identités*

M. Jean Daniel, directeur du *Nouvel Observateur*

M^{me} Emilia Dasilva, chef de cabinet à la mairie de Montereau-Fault-Yonne

M. Jean-Claude Dassier, directeur général de LCI

M^{me} Rachida Dati, directrice générale adjointe, conseil général des Hauts-de-Seine

M^{me} Edith Daurier, responsable jeunesse et sport – SCAC

M. Michel David, président de l'association « D'un monde à l'autre » – Roubaix

M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale

M^{me} Viviane Declercq, conseillère municipale, mairie de Montereau-Fault-Yonne

M. Yann De Kersauson, chef du cabinet du président du directoire – M6

M. Gérard Delacroix, président de l'AFTAM

M. Josselin De Rohan, président du groupe UMP au Sénat

M^{me} Isabelle De Saint-Germain, directrice de la communication – Fimalac

M^{me} Marie-Claude De Saint-Loup, maire de Saint-Germain, Laval

M. Michel Descheemaekere, président de l'association sportive amicale de Montereau-Fault-Yonne

M. Gilles Desrumeaux, délégué général de l'Union des professionnels de l'hébergement social

M. Nicolas De Tavernost, président du directoire – M6

M. Eric d'Hotelans, vice-président du directoire – M6

M. Ismaël Diallo, vice-président de l'association « Repères Identités »

M. Amar Dib, président du club Convergences

M. Serge Dintroz, procureur

M. Ouchaïb Doulfikal, chef de la division au ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité – Maroc

M^{me} Zineb Doulfikar, directrice de l'association « Les Chibanis », (lieu d'accueil et d'accompagnement, activités culturelles, film) – Nice

M. Patrick Doutreligne, Fondation Abbé Pierre

M^{me} Carmen Duarte, juriste – « France Terre d'Asile »

M^{me} Jadée Dubois, présidente de « Fraternité Banlieues » – Rhône-Alpes

M. Dugoin-Clément, directeur général des services de la mairie de Montreuil-Fault-Yonne

M. John Du Monceau, vice-président délégué du directoire d'Accor

M^{me} Thérèse Duplaix, proviseur du lycée Turgot

M^{me} Séverine Dury, directrice du mouvement du NID

M. Frédéric Ebling, direction des relations extérieures de l'ANRU

M^{me} Batoul El Badraoui, universitaire – Forum des femmes – Association JOSSOUR – Maroc

M. Hakim El Ghissassi, chroniqueur, journaliste

M^{me} Zhor El Hor, présidente du tribunal de première instance d'El Fida Derb Sultan – Maroc

M^{me} Fatima El Maghnaoui, directrice du centre Annajda – Union de l'action féminine – Maroc

M. Driss Yazimi, GÉNÉRIQUE

M. Jacques Espérandieu, direction de la rédaction du *Parisien*

M^{me} Valérie Expert, journaliste, LCI

M. Hubert Falco, secrétaire d'État aux Personnes âgées

M. Luis Ruben Farias, interprète – Ministère des Affaires étrangères

M. Philippe Faure, ambassadeur de France au Maroc

M. Amokrane Fehrati, chargé de mission des affaires régionales et réservées auprès du ministre de l'Écologie et du Développement durable

M^{me} Benita Ferrero Waldner, Commissaire au Parlement européen

M^{me} Nathalie Ferret, directrice du GISTI

M. Frédéric Fevre, conseiller auprès du garde des Sceaux

M. Marc-Olivier Fogiel, animateur de télévision

M^{me} Maryse Fontaine-Loirat, conseillère technique, mairie d'Evry (91)

M. Guillaume Forrestier, directeur du GIP

M. Michel Forst, secrétaire général – CIMADE

M^{me} Corinne Fourreau, journaliste, *Les Echos*

M^{me} Carine Fouteau, journaliste, *Les Echos*

M. Patrick François, directeur de cabinet du ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille

M. Philippe Frémaux, rédacteur en chef – *Alternatives économiques*

M^{me} Marie-Noëlle Frery, juriste – Association « Femmes contre les intégrismes »

M. Maurice Frydland, réalisateur de films

M. René Frydman, professeur en médecine

M^{me} Cécilia Gabison, journaliste, *Le Figaro*

M. Jean Gaeremynck, directeur de la Direction de la population et des migrations (DPM)

M. Rémi Gallou, CNAV

M^{me} Khadija Gamraoui, chargée de mission – Ministère de la Parité et de l'Égalité professionnelle

M^{me} Elisabeth Garouste, designer

M. Pascal Gateaud, journaliste, *La Tribune*

M. Patrick Gaubert, député au Parlement européen, vice-président de la Commission des libertés civiles de la justice et des affaires intérieures

M^{me} Nathalie Gautier, député du Rhône (PS)

M^{me} Annie Gauvin, ANPE

M. Alain Gelly, président – CATRED

M. Dominique Gérard, directeur de la coordination nationale CNAV

M. Laurent Giovanini, secrétaire général de la CIMADE

M^{me} Danièle Girard, Union féminine civique et sociale

M. Vincent Giret, directeur de la rédaction de *L'Expansion*

M. Andris Gobins, président du Mouvement européen Lettonie et de l'Association des jeunes Lettons européens

M^{me} Geneviève Gøtzinger, directrice de la rédaction – France Inter

M^{me} Marie-Thérèse Gogaud, correspondante régionale – Association des directeurs d'établissements pour personnes âgées

M^{me} Brigitte Gresy, chef du service, auprès de la ministre des Droits des femmes et de l'Égalité

M^{me} Arlette Grosskost, député du Haut-Rhin

M. Luc Gruson, directeur de la Mission de préfiguration du musée de l'Immigration

M. Chérif Guelmine, chargé de mission à l'intégration, à la lutte contre les discriminations et à la coopération internationale

M. Pascal Guénée, directeur de l'Institut pratique des journalistes (IPJ)

M. Xavier Guerrand-Hermès, président, Hermès

M^{me} Béatrice Gurrey, journaliste, *Le Monde*

M^{me} Nouzha Guessous, professeur à la faculté de médecine et au CHU de Casablanca, membre responsable de la Commission consultative de la réforme du Code de la famille (Maroc)

M^{me} Anne-Marie Guillemard, sociologue

M^{me} Christine Guillemaut, trésorière de l'association « Femme contre les intégristes » (Lyon)

M^{me} Suzanne Halle, conseillère municipale, mairie de Montereau-Fault-Yonne

M^{me} Soad Hamad, conseillère en relations extérieures, UNFM – Maroc

M^{me} Harang, journaliste BBC

M. Abderrahim Harouchi, ministre du Développement social, de la Famille et de la Solidarité, ministère du Développement social – Maroc

M. Philippe Harrouard, animateur de télévision

M. Christoph Hartmann, président du groupe parlementaire FDP au *Landtag* de Sarre (Allemagne)

M^{me} Bouchra Hassouna, cadre à la Direction des assurances et de la prévoyance sociale, ministère des Finances et de la Privatisation – Maroc

M^{me} Anita Hausser, journaliste LCI

M. Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile

M. Patrick Hermange, directeur de la Caisse nationale de l'assurance vieillesse

M^{me} Christine Herrero, direction nationale action culturelle du Fasild

M^{me} Warda Hissar-Houti, directrice générale des foyers de travailleurs migrants et activités culturelles, ARALIS – Lyon

M^{me} Annie Honnorat, syndicat Fasild

M^{me} Miroslava Hospodarova, journaliste politique de la radio publique slovaque « SRO »

M. Jean-Michel Hote, Fondation nationale de gérontologie

M^{me} Catherine Humblot, journaliste, *Le Monde*

M^{me} Anne-Marie Idrac, présidente de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)

M. Idrissis, président de l'association SAADA – Lyon

M. Hélène Jaffe, association AVRE

M. Lahoussein Jamal, directeur de l'association « Migration et Développement » (France/Maroc) – Marseille

M^{me} Agnès Jaouiche, ambassade du Canada

M. Adil Jazouli, conseiller – Délégation interministérielle à la ville

M. Denis Jeambar, journaliste, *L'Express*

M. Jean-Jacques Jeulin, directeur de la résidence sociale Nelson Mandela

M. Laurent Joffrin, directeur de la rédaction du *Nouvel Observateur*

M. Jacques Julliard, Journaliste, *Le Nouvel Observateur*

M. Frédéric Junguenet, directeur de cabinet, mairie de Montereau-Fault-Yonne

M. Kabbaj, chef d'entreprise – Petit Bateau

M^{me} Éliane Kamionkowski, directeur de cabinet : département des relations internationales et de la coordination – Caisse nationale d'assurance vieillesse

M. Patrick Karam, président du collectif antillais, guyanais et réunionnais, docteur en sciences politiques

M^{me} Saloua Karkhri-Belkeziz, présidente de l'Association des femmes chefs d'entreprise – Maroc

M. David Kessler, France Télévisions

M. Nacer Kettane, président directeur général de Beur FM

M. Ali Kettani, conseiller auprès de la ministre déléguée chargée des Marocains résidant à l'étranger, ministère des Affaires étrangères et de la Coopération – Maroc

M^{me} Fattoum Koudama, représentante, Conseil consultatif des droits de l'homme – Maroc

M^{me} Iveta Kramesova, journaliste spécialisée dans les questions européennes au quotidien tchèque *Pravo*

M. Éric Kroiher, directeur section internationale du Parti politique conservateur autrichien

M. Christian Kroner, ambassadeur des Pays-Bas

M. Tom Kuperus, conseiller politique de la secrétaire d'État aux Transports et à la Gestion des eaux aux Pays-Bas

M^{me} Marina Laabi, chargée de mission ONG – Affaires sociales SCAC – Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France au Maroc

M. Moncef Labidi, directeur de l'association « Ayyem Zamen » – Paris

M^{me} Anne-Marie Ladouès, journaliste, Agence France Presse

M. Marc Ladreit de la Charrière, président de Fimalac

M. Alain Lafarge, médiateur

M. Arnaud Lagardère, président du groupe Lagardère SA

M. Jamal Lahoucine, directeur de l'association « Migration et Développement »

M. Marwan Lahoud, président de MBDA

M. Daniel Lamar, directeur général de l'Association pour faciliter l'insertion des jeunes

M. Xavier Lambrechts, TV 5 Monde

M. Georges Lancon, directeur délégué en charge du développement externe et de la communication – Logement français

M. Bertrand Landrieux, préfet de la région Ile-de-France, président de l'Association du corps préfectoral

M. François-Xavier Lanfranchi, journal *L'Hémicycle*

M^{me} Soraya Laouadi, responsable du département complémentarité – CNAV

M. Christian Laruelle, directeur de l'ASSFAM

M. Robert Laval, administrateur et correspondant régional de l'Association des directeurs d'établissements pour personnes âgées

M^{me} Nicole Leblond, directrice de l'ASSFAM

M. André Lebon, chef de la mission des études et de la statistique – Direction des populations et des migrations

M. Frédéric Lebourgeois, vice-président de l'AHUEFFA

M^{me} Marylise Lebranchu, député du Finistère

M. Hervé Le Bras, directeur de recherches à l'École des hautes études en sciences sociales et à l'Institut national des études démographiques

M. Daniel Lecrubier, chef de service justice et affaires intérieures à la représentation permanente à Bruxelles

M. Jean-Paul Le Divenah, directeur de cabinet au secrétariat d'État aux Personnes âgées

M. Dominique Lefebvre, maire de Cergy, conseiller président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

M. Yann Le Formal, syndicat Fasild

M. Lemitte, président du Mouvement du NID

M. Patrick Le Quement, directeur du desing Renault

M. Jean-Pierre Le Ridant, député de Loire-Atlantique, UMP

M. Bernard Loche, journaliste, FR3

M. Logan, journaliste, BBC

M. Guillaume Logez, directeur « D'un monde à l'autre »

M^{me} Aïcha Loukmas, secrétaire générale de l'Union de l'action féminine – Maroc

M. Lussis-Marius, association 1901 « Regard – Tziganes »

M^{me} Zarah Mabrouk, chargée de mission aux droits des femmes et à l'égalité, préfecture du Val-d'Oise

M. Maffesoli, observatoire régional de l'intégration à la ville – Strasbourg

M. François Mailier, adjoint au maire chargé du logement, mairie de Montereau-Fault-Yonne

M^{me} Cécile Maillard, journaliste, *France-Soir*

M. Rémy-Peto Manso, association 1901 « Regard – Tziganes »

M. Maragnot, chargé de la coordination de la formation civique – Solidarités et jalons pour le travail

M. Aît-Ovali Maravani, association AVRE

M. Francis Mayer, président de la Caisse des dépôts et consignations

M. Philippe Méchet, directeur de la communication et des affaires publiques – EDF

M^{me} Fadila Mehal, conseillère au cabinet du ministre déléguée à l'Intégration, à l'Égalité des chances et à la Lutte contre l'exclusion

M. Hamlaoui Mekachera, ministre délégué aux Anciens combattants

M. Vincent Meslet, directeur adjoint des programmes nationaux de France 3

M. Francis Metra, France Terre d'asile

M. Michel Meyer, directeur de France-Bleu

M^{me} Mezerette, ministère de la Jeunesse et des Sports

M^{me} Julie Micheau, ANPE

M. Maurice Michel, inspecteur général des Affaires sociales

M. Richard Michel, président de la Chaîne parlementaire

M. Alexandre Michelin, directeur des programmes de France 5

M. Mieke, colonel

M^{me} Fatiha Mlati, directrice du département intégration – France Terre d'Asile

M^{me} Ariane Mnouchkine, metteur en scène

M. Rachid Mokrane, secrétariat d'État aux PME, Commerce, Artisanat

M. Claude Moncorge, président d'honneur, Médecins du Monde

M. Olivier Mongin, membre du HCI, directeur de la revue *Esprit*

M. Malyar Monshipour, champion du monde de boxe – Directeur adjoint de la direction des sports, consulat général de la Vienne

M. Jean-Luc Monterosso, directeur de la maison européenne de la photographie

M^{me} Sylvie Moreau, chef de service à la Direction de la population et des migrations

M. Jean Marc Morel, directeur des services techniques, mairie de Montereau-Fault-Yonne

M. Marc Morel, association AIDES

M^{me} Shan Morgan, conseiller pour les affaires sociales à la représentation permanente britannique à Bruxelles

M. Hervé Morin, président du groupe UDF à l'Assemblée nationale, député

M^{me} Ilana Moryoussef, journaliste, France Info

M. Étienne Mougeotte, vice-président, directeur général de l'antenne de TF1

M^{me} Zakia Mrini, présidente de l'association Ennakhil pour la femme et l'enfant – Maroc

M^{me} Anne Marie Narbot, directrice du SSAE

M^{me} Zoulikha Nasri, conseillère de sa Majesté Mohammed VI – Maroc

M. Jacques Nave, attaché de presse, mairie de Montereau-Fault-Yonne

M. Louis-Karim Nebati, comédien

M^{me} Sylvie Noll, directrice du réseau Ile-de-France – CNAV

M. Benoît Normand, conseiller au cabinet du ministre déléguée à l'Intégration, à l'Égalité des chances et à la Lutte contre l'exclusion

M. André Nutte, directeur de l'Office des migrations internationales

M^{me} Nelly Olin, ministre déléguée à l'Intégration, à l'Égalité des chances et à la Lutte contre l'exclusion

M. Robert Onofrio, directeur du conservatoire de musique, mairie de Montereau-Fault-Yonne

M. Ivo Opstelten, maire de Rotterdam (Pays-Bas)

M. Jean-Marie Oudot, président de l'UNAF0, directeur général de l'AFTAM

M. Khalid Ougditiri, président-directeur général de Hijariwafa Bank

M^{me} Fatima Outaleb, directeur de centre d'hébergement, Union de l'action féminine – Maroc

M^{me} Bernadette Palasse, directrice des ressources humaine, mairie de Montereau-Fault-Yonne

M. Nicolas Paulissen, ministère de l'Outre-Mer

M. Jean-Marie Pauti, conseiller d'État, président de l'ASSFAM

M^{me} Catherine Pégard, journaliste, *Le Point*

M. Édouard Pelet, chargé de mission auprès du président de France Télévisions

M. Michel Pélissier, président de la Sonacotra

M. Michel Peltier, directeur de la DRASS Ile-de-France, président de la Confédération des DRASS de France

M. Dominique Perben, ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

M. Bruno Perdu, consul général de France – Rabat (Maroc)

M. Claude Perinel, directeur à la CNAV

M. Jean-Claude Perrin, entraîneur national d'athlétisme

M^{me} Christine Persoons, formatrice alphabétisation

M^{me} Gisèle Petit, présidente UNAFAM

M. Olivier Pétré-Grenouilleau, professeur des universités

M. Trevor Philips, président de la Commission for Racial Equality

M. René Picon-Dupre, directeur des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale – Ministère délégué aux Anciens combattants

M. Thierry Picquart, président du Comité de liaison pour la promotion des migrants

M. François Pierson, président du directoire d'Axa France

M^{me} Christine Pigeon, coordinatrice du dispositif « École CLE »

M. Pincet, sous-préfet à la ville de Provins

M. Patrick Poivre d'Arvor, journaliste, TF1

M. François Poncelet, président du Sénat

M^{me} Michèle Prodroznik, France Télévisions

M^{me} Andrée Putman, architecte d'intérieur

M. Mehdi Qotbi, président du Cercle d'amitié franco-marocain

M. Brahim Rabhi, président de l'Amicale des Algériens

M. Bruno Racine, président du Centre Pompidou

M^{me} Christine Ramel, présidente de l'association « Femmes contre les intégrismes » – Lyon

M^{me} Manuela Ramin-Osmundsen, chef adjoint de l'Office norvégien de l'immigration

M. Alain Régnier, conseiller à la cohésion sociale et à l'égalité des chances au cabinet du Premier ministre

M. Louis Renard, association 1901 « Regard – Tziganes »

M^{me} Jacqueline Rémy, journaliste, *L'Express*

M. Michel Rey, secrétaire général et directeur général adjoint, M6

M^{me} Fouzia Rhissassi, chaire Unesco, doyenne de la faculté Mohammed V à Rabat – Maroc

M. Jacques Ribs, président de France Terre d'Asile

M. Evence Richard, conseiller du président de l'Assemblée nationale

M^{me} Florence Richard, conseillère spéciale – Ministère de la Parité et de l'Égalité professionnelle

M. Robert, Fondation abbé Pierre
M. Éric Robin, designer
M^{me} Lucile Rodrigo, Commission Stasi
M. Olivier Rousselle, directeur général du Fasild
M. François Roussely, président d'honneur EDF
M^{me} Anne-Marie Royer, directeur du service financier, mairie de Montereau-Fault-Yonne
M^{me} Solenn De Royer, journaliste, *La Croix*
M. Georges Royo, président CSM à Montereau-Fault-Yonne
M. Alain Rozenkier, directeur de la recherche sur le vieillissement, Caisse nationale de l'assurance vieillesse
M. François Russo, cogérant de l'agence Andrée Putman
M^{me} Sonia Rykiel, présidente-directrice générale, créatrice de Sonia Rykiel
M. Mustapha Saadi, président de la coordination des Berbères de France
M. Daniel Sabbagh, chargé de recherches au Centre d'études et de recherches internationales (CERI-FNSP)
M. Yazid Sabeg, président de la CS Communication et système
M. Hakim Sahraoui, producteur – Les films de Cléopâtre
M^{me} Nadia Samir, comédienne
M. Omar Samaoli, Comité d'aide aux migrants âgés en France, Observatoire gérontologique des migrations en France – GMF
M. Christian Saout, association AIDES
M. Jean-Paul Scarpitta, metteur en scène
M. Schiano de Colella, président de l'Association des anciens de la première armée française « Rhin et Danube »
M. Patrick Schild, chef de cabinet de la commissaire Ferro-Waldner – Parlement européen
M. Louis Schweitzer, président de la HALDE
M. Philippe Séguin, 1^{er} président de la Cour des comptes
M. Alain Seksig, ministère de l'Éducation nationale
M^{me} Salama Selemba-Mbeng, responsable de la communication – REPÈRES IDENTITÉS
M. Pierre Sellal, ambassadeur – Parlement européen
M. Olivier Seller, cabinet de la division recherche et développement de France Télécom
M. Richard Senghor, conseiller technique au cabinet du Premier ministre
M. Richard Serero, adjoint de M. Gaubert, député au Parlement européen
M. Guy Serieys, conseiller de coopération et d'action culturelle – Ambassade de France au Maroc

M^{me} Fabienne Servan-Schreiber, productrice

M^{me} Geneviève Sevrin, Amnesty International

M. Hugues Sibille, directeur départemental partenariat à la Caisse des dépôts et consignations

M. Erik Sidney Kroihner, responsable du bureau international Modernpolitics – Politische Akademie – Autriche

M^{me} Hourya Sinaceur, directrice de recherches au CNRS

M^{me} Samira Sitail, directrice de l'information TV2 M – Maroc

M^{me} Nabila Skalli, membre du comité exécutif de l'Association pour la protection de la famille marocaine

M. Alain-Gérard Slama, *Le Figaro*

M. Smida, Association des Tunisiens de France

M. Jean-Marie Souquet, Communication Renault

M. Vladimir Spidla, Commissaire au Parlement européen

M^{me} Sterk, députée à la deuxième chambre du Parlement aux Pays-Bas

M^{me} Marie-Christine Tabet, journaliste, *Le Figaro*

M. Aziz Tabouri, sous-directeur d'Inter Service Migrant

M. Saïd Taghmaoui, comédien

M^{me} Christine Taille, ministère des Affaires étrangères

M. Houcine Tandjaoui, chargé de mission à la Caisse des dépôts et consignation

M^{me} Terrason, présidente – CATRED

M. Marc Tessier, président de France Télévisions

M. Jean-Philippe Thierry, président-directeur général des Assurances générales de France (AGF)

M^{me} Chantal Thomass, créatrice

M^{me} Inga Marte Thorkildsen, député du Parti socialiste de gauche, et membre de la Commission de la justice du Parlement norvégien

M. Boris Thiolay, journaliste, *L'Express*

M^{me} Paula Tolonen, directrice du développement des demandeurs d'asile de la Norvège, délégation franco-norvégienne

M^{me} Cécile Tong-Tong, adjointe à l'intégration, ville de Cergy-Pontoise

M^{me} Valérie Toranian, directrice de la rédaction *Elle*

M^{me} Touati, syndicat Fasild

M. Jacques Toubon, président de la Mission de préfiguration du centre de ressources et de mémoire de l'immigration

M^{me} Zineb Touimi-Benjelloun, responsable régionale de l'UNIFEM – Organisme des Nations unies

M. Jean Tychensky, vice-président de la communauté de communes des Deux Fleuves

M^{me} Tzitzikosta, présidente – Unesco Center

M. Tomas Uddin, Swedisch Integration Board

M. Hubert Valade, directeur de la DRASS Normandie, ancien sous-directeur à la Direction de la population et des migrations

M^{me} Van Develde, président de la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés à Montereau-Fault-Yonne

M^{me} Lætitia Van Eeckhout, journaliste, *Le Monde*

M. Frédéric Vatonne, président de l'association « CSM Athlétisme » à Montereau-Fault-Yonne

M. Vautier, Haut Conseil des rapatriés

M^{me} Catherine Vautrin, secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des chances

M. Francis Vercamer, député du Nord – UDF

M. Pierre Verhøeven, directeur de l'Office des migrations internationales – Maroc

M. Jean Vernhet, directeur général de l'ADMR (Aide à domicile en milieu rural)

M. Emmanuel Verny, directeur général de l'Union nationale des associations de soins et services à domicile (UNASSAD)

M^{me} Martine Véron, journaliste, AFP

M. Pierre Viaux, directeur de l'Office français de protection des réfugiés

M. Pascal Viginier, directeur exécutif de la division recherche et développement de France Télécom

M. Jérôme Vignon, directeur des Affaires sociales – Commission à Bruxelles

M^{me} Cathy Ward, premier secrétaire des affaires politiques à l'ambassade de Grande-Bretagne

M. Marc Weitzmann, écrivain et journaliste

M. Balazs Weyer, journaliste politique à la chaîne de TV hongroise « RTL club »

M. Pierre Wiaz, dessinateur, *Nouvel Observateur*

M^{me} Wyattte, journaliste, BBC

M. Yvan-Pierrot, association 1901 « Regard – Tziganes »

M. Abderrahmane Zahi, secrétaire général – Fondation Hassan II

M. Nordine Zaïdi, directeur général adjoint de la mairie de Montereau-Fault-Yonne

M^{me} Sylvia Zappi, journaliste, *Le Monde*

M. Zeynep-Acikel, réseau intégration « Agir avec elles »

M. Stojan Zitko, rédacteur des questions européennes au quotidien slovène *Delo*

Annexe 3

Visites et déplacements des membres du HCI

03/10/2003	Argenteuil	Visite de l'association « Solidarité et jalons pour le travail » (SJT)
15/10/2003	Colombes	Visite du foyer AFTAM Projet de réhabilitation du foyer intégrant une petite structure médicalisée pour la gestion de la dépendance des immigrés vieillissants
15/10/2003	Gennevilliers	Visite de la résidence Paul Eymard-Duvernay – AFTAM Réalités et accompagnement du vieillissement
30/10/2003	Aubervilliers	Visite foyer AFTAM Barbusse : foyer réhabilité qui tient compte d'une meilleure accessibilité de la population migrante vieillissante Visite foyer AFTAM Fillette : démolition et reconstruction pour transformation en résidence sociale
28/01/2004	Paris	Visite de l'OFPPRA
04/03/2004	Paris	Visite de l'association ELELE
18/11/2004	Montereau-Fault-Yonne	Visite des quartiers Rencontre avec les associations
13/01/2005	Paris	Visite de France Terre d'Asile
07/01/2005	Cergy-Pontoise	Cérémonie des nouveaux naturalisés – Hôtel de Ville
08/01/2005	Paris	Visite du café social Ayyem Zamen
10/06/2005	Rabat – Maroc	Visite du centre socio-éducatif Yacoub El Mansour initié par la Fondation Orient-Occident

Annexe 4

Colloques, forums, conférences

Des membres du HCI ont présenté des communications ou ont participé à des colloques, forums, conférences.

11/10/2003	Paris	Colloque « Ces migrants qui changent la face de l'Europe » – Sénat
18/11/2003	Avignon	« Accompagner les mutations » – UNAFO
09/12/2003	Lyon	Rencontre associative « Les enjeux de l'intégration en crise »
17/12/2004	Paris	Colloque ADDI « Appui aux activités génératrices de revenus dans les réseaux ethniques ou communautaires »
22/01/2004	Paris	Première conférence des CIDF à l'Institut Goethe « Laïcité et droits et femmes »
28/01/2004	Paris	« Les Français et la question de l'intégration des étrangers », émission <i>L'opinion en question</i> , Canal +
08/03/2004	Paris	« Festival au féminin »
19/03/2004	Paris	Colloque sur « La violence faites aux femmes » – Hommes et Migrations
19-20/03/2004	Rome – Italie	Colloque sur l'éthique, la science et la société
29-30/04/2004	Saumur	Forum national « Politiques de la ville et éducation – Propositions pour l'avenir » – Hôtel de Ville
11/05/2004	Paris	Colloque « Immigrations, intégration »
13/05/2004	Evry	Colloque « Femmes du monde »
18/06/2004	Paris	Colloque « Les modèles d'intégration : enjeux et perspectives » au palais du Luxembourg – Sonacotra
18/06/2004	Paris	Colloque « La participation citoyenne des étrangers à la démocratie locale » – Hôtel de Ville
18/06/2004	La Courneuve	Débat « La discrimination positive : nécessaire ou dangereuse » – Conseil local de la jeunesse
Août 2004	New York – États-Unis	Les minorités et la citoyenneté
04-08/10/2004	Amsterdam – Pays-Bas	Colloque « Actions, coopération et actions culturelles aux Pays-Bas » – Intervention sur l'intégration
10-22/10/2004	États-Unis	Colloque « Intégration Alliance France »

25/10/2004	Bruxelles – Belgique	Journée d'étude « Une analyse critique des modèles d'intégration européens »
04/11/2004	Montpellier	« Les immigrés(es) vieillissent aussi : un enjeu pour les politiques publiques » – Faculté de médecine
13-14/11/2004	Marseille	Colloque « Modèle d'intégration en crise », Cité de la réussite
19/11/2004	Orléans	Colloque « L'intégration : de quoi parle-t-on, de qui parle-t-on ? » organisé par l'ADAMIF, le Fasild, les collectivités territoriales et la région Centre
19/11/2004	Marseille	Colloque sur « Les rencontres de la cité »
21/11/2004	Paris	Journée d'amitié judéo-musulmane
23/11/2004	Paris	Jury Axa
24/11/2004	Paris	Colloque « Parcours éducatifs et professionnels des jeunes en difficulté » – Préfecture de l'Ile-de-France, Mission ville régionale, Education nationale, DIV
29/11/2004	Strasbourg	Colloque « Enfant et violences » – Commission française de l'Unesco
08/12/2004	Paris	Colloque sur les discriminations – DARES
16/12/2004	Paris	Colloque ADDI « Appui aux activités génératrices de revenus dans les réseaux ethniques ou communautaires »
17/12/2004	Bruxelles – Belgique	Comité immigration et asile
14/01/2005	Paris	Forum interconfessionnel – Ambassade de Grande-Bretagne
17/01/2005	Paris	Les enfants de l'immigration à l'école française
20/01/2005	Créteil	Colloque sur la laïcité
21/01/2005	Gennshagen – Allemagne	Colloque « Société civile et intégration en France, en Allemagne » – Conception de l'intégration en France et en Allemagne
22-27/01/2005	Washington – États-Unis	<i>Visitor's Program</i> , Américan Embassy
25/01/2005	Paris	Commission des affaires culturelles, familiales et sociales – Mission d'information sur la définition des savoirs enseignés à l'école
25/01/2005	Lyon	Conférence à l'université et rectorat de Lyon « Le contrat d'accueil et d'intégration : la condition des primo-arrivants »
27/01/2005	Paris	Aspects de la réflexion morale – Collection « Quadrige » du dictionnaire éthique et de philosophie
28/01/2005	Paris	Assemblée nationale – Chaîne parlementaire – « Les Français et la question de l'intégration des étrangers »
01/02/2005	Paris	Assemblée nationale – Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes – « Le problème des femmes et de l'immigration »
01/02/2005	Paris	Assemblée nationale « Le socle commun des connaissances : l'éducation à la citoyenneté démocratique »

03/02/2005	Marne-la-Vallée	Conférence à l'université : « La laïcité à l'école de la République »
04/02/2005	Paris	« L'Europe et les réfugiés : quel accueil pour quelle insertion ? » – La Cimade – Forum des réfugiés
04/02/2005	Paris	Colloque France Terre d'Asile à l'ASIEM
07/02/2005	Cergy-Pontoise	Direction de la communication de la Ville de Cergy-Pontoise – Cérémonie aux nouveaux naturalisés
11/02/2005	Paris	« Femmes de l'immigration » – Ministère de la Parité et de l'Égalité professionnelle
11/02/2005	Lille	Colloque franco-britannique sur la réussite scolaire et l'intégration
15/02/2005	Paris	Forum intercontinental par l'ambassade de Grande-Bretagne
16/02/2005	Paris	Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
23/02/2005	Strasbourg	Réunion d'eurodéputés sur l'antisémitisme
04/03/2005	Saint-Étienne	Colloque « Scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France »
07/03/2005	Paris	« Les droits des femmes issues de l'immigration » – Ministère de l'Égalité et de la Parité professionnelle
09/03/2005	Grenoble	Conférence sur la laïcité
10/03/2005	Paris	« L'intégration des femmes » – Journée de la femme – Association des membres du CICA
08/03/2005	Beauvais	Intervention « Femmes et intégration » – Hôtel du département
12/03/2005	Paris	« À la recherche de la Nation » -14 ^e Journée du livre politique – Lire la politique
14/03/2005	Strasbourg	« Migration, integration and development towards a european policy »
16/03/2005	Lyon	Colloque sur les « Violences faites aux femmes » organisé par l'ordre des avocats du bareau de Lyon
16/03/2005	Lyon	Colloque sur les « Mariages forcés » avec la délégation régionale aux Droits des femmes
18/03/2005	Paris	« Insertion scolaire et professionnelle des jeunes issus de l'immigration » – Colloque de la DARES et de l'INED
19/03/2005	Rabat – Maroc	Journée d'études sur « Les femmes, les migrations et le vieillissement »
22/03/2005	Grand Orient	« La population turque et laïcité »
23-24/03/2005	Paris	Colloque ANPE « Quatrièmes entretiens de l'emploi » – Migrations internationales et gestion de l'emploi à la Cité des sciences
29/03/2005	Paris	« Les quotas d'immigration » – Commission nationale des droits de l'homme
31/03/2005	Paris	« Égalité des chances et lutte contre la ségrégation : logement, éducation, emploi... »
31/03/2005	Paris	Assises nationales de l'intégration – Assemblée nationale

02/04/2005	Bondy	Débat sur la violence scolaire – Lycée Jean-Renoir
02/04/2005	Paris	Le Printemps de la diversité en France – Palais du Luxembourg
02/04/2005	Paris	Conférence sur la laïcité et égale dignité des personnes – Temple de l'Étoile
06/04/2005	Marseille	Colloque sur la diversité à l'école au ministère de l'Éducation nationale
07/04/2005	Paris	Conférence à l'Institut néerlandais « Théo Van Gogh : conséquences d'un meurtre politique »
14/04/2005	Reykavick – Islande	Alliance française de Reykavick – Ambassade de France en Islande – <i>The philosophy</i> de Michel Foucault – <i>Secularism and integration in France</i>
21/04/2005	Paris	Communication et migrants « Mieux communiquer pour mieux soigner » – Hôpital Avicenne
27/04/2005	Paris	« Laïcité et intégration » – L'Europe, le Traité constitutionnel et les femmes – Conseil national des femmes françaises
09/05/2005	Paris	Prix Reporters d'espoirs
10/05/2005	Paris	Journée d'étude « Lutter contre l'absentéisme scolaire » – CSTB et conseil général du département du Val-d'Oise
11/05/2005	Toronto – Canada	Mission « Migration Dialogue »
13/05/2005	Varsovie – Pologne	<i>OSCE Human Dimension Seminar on Migration and Integration</i> – Migration et intégration en France (laïcité et intégration)
19/05/2005	Paris	Journée d'étude sur « Le vieillissement des personnes migrantes » – Migrations santé
21/05/2005	Paris	Colloque à la Maison du barreau à Paris – Projet de Constitution européenne – « Quels enjeux pour quels droits et quelles libertés – L'Europe et le droit des femmes »
23/05/2005	Rézé	Conférence sur la « Politique de l'intégration et acquisition de la nationalité française » – Direction de la population et des migrations
25-26/05/2005	Paris	« Migrations internationales et leur impact sur les pays en voie de développement : au-delà des logiques de quotas »
27/05/2005	Roubaix	Visite du lycée Jean-Rostand
30/05/2005	Paris	Conseil scientifique de Migrations Société
02/06/2005	Paris	Comité de pilotage de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration – Palais de la Porte dorée
08/06/2005	Paris	La femme arabe entre Orient et Occident – Unesco – « La femme arabe en occident »
09/06/2005	Casablanca – Maroc	« La civilisation méditerranéenne de <i>Mare Nostrum</i> »
10/06/2005	Rabat – Maroc	Séminaire « Le troisième âge des Marocains résidant à l'étranger » – Fondation Hassan II
17/06/2005	Séville – Espagne	« Les politiques françaises de l'immigration et d'intégration » – Convention des cadres dirigeants de VINCI

19/06/2005	Paris	Allocution d'ouverture « Le vieillissement des personnes migrantes » – Migrations santé
21/06/2005	Paris	Conférence sur « L'éducation à la citoyenneté » – Centre de conférences internationales
22/06/2005	Paris	Colloque de l'Association des maires des grandes villes de France, « 1905-2005 : la laïcité dans la cité »
24/06/2005	Paris	Politique d'intégration des étrangers en France – Politique d'éducation à la citoyenneté
30/06/2005	Reims	Colloque « Femmes et l'immigration, une chance pour la France »
03/07/2005	Paris	Université d'été de SOS Racisme
05/07/2005	Paris	Atelier national Média de la diversité en France – Institut Panos
21/07/2005	Tours	« Journée de la population européenne » organisée par l'INED – Centre international de la population
30/08/2005	Jouy-en-Josas	« La question du changement en France – Changer tout... tout le temps » – Mouvement des entreprises en France – Medef
05/09/2005	Paris	« Les discriminations à l'école » – Commission nationale des droits de l'homme
22/09/2005	Strasbourg	« Intégration et repli communautaire » – Conférence sur les politiques d'intégration en Europe – Observatoire régional de l'intégration et de la ville
24/09/2005	Paris	Colloque Amnesty international sur les mariages forcés et la situation des femmes issues de l'immigration en Turquie
24/09/2005	Paris	« Femmes françaises, femmes turques : dialogue sur les valeurs européennes » – Assemblée nationale
24/09/2005	Bordeaux	« Problématique générale et enjeux de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité des chances » – Amphithéâtre de l'Athénée municipal
25/09/2005	Lorient	Journée des Harkis
30/09-01/10/2005	Lugano – Italie	Colloque à l'Instituto Studi Mediterranei (ISM) – « <i>Migratzione : Una sfida per la Citta – Integrate, sicurrezza e qualita della ita nell aera mediterranea</i> »
Octobre 2005	Paris	« Discrimination » à France Inter
17 au 21/10/2005	Toronto – Canada	Dixième conférence internationale Métropolis « Nos diverses cités : migration et diversité en transit »
19/11/2005	Orléans	Colloque « L'intégration : de quoi parle-t-on, de qui parle-t-on ? » – Colloque organisé par l'Assemblée départementale pour l'accompagnement des migrations et de leur famille (ADAMIF), le Fasild, les collectivités territoriales de la région Centre

Événements organisés par le HCI

26/04/2004	Paris	Colloque « Écrans pâles » à l'Institut du monde arabe en collaboration avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild)
15-16/09/2004	Rabat	Séminaire international, à Rabat, au Maroc en collaboration avec le ministère délégué chargé des Marocains résidant à l'étranger – Droits civils des femmes issues de l'immigration – Situation des travailleurs migrants âgés
11/12/2004	Paris	« Forum de la réussite des Français venus de loin » en collaboration avec l'Assemblée nationale et le Fasild

Table des matières

Sommaire	3
Avant-propos	7
Le bilan de la politique publique d'intégration	8
L'avis sur l'organisation administrative de la politique d'intégration.	10
Le rapport statistique	11
Première partie	
Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005	15
Introduction	17
L'histoire récente d'une politique d'intégration par défaut	18
Les principes de la politique d'intégration	23
Les principes mis en œuvre par les politiques publiques	25
Le pilotage de l'action publique	28
Un véritable service public de l'accueil a été mis en place	28
Un outil fondamental : le contrat d'accueil et d'intégration	29
Une agence spécialisée : l'ANAEM.	30
Le Comité interministériel à l'intégration a été réactivé pour jouer un rôle de véritable coordination	31
Le Haut Conseil à l'intégration	32
– L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration	33
– L'évolution des droits des femmes issues de l'immigration après le séminaire de Rabat	34
La Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), un projet sur les représentations collectives	34
La HALDE : pour un dispositif de lutte contre les discriminations adapté	36
Une politique publique d'intégration émancipée	38
Un projet d'intégration volontariste : la promotion sociale individuelle	40
L'école	40
L'emploi, vecteur de la promotion sociale	41
Les manques de la politique d'intégration qui restent à combler	43

Deuxième partie	
Les avis	45
Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel	49
Introduction	51
Le colloque « Les écrans pâles »	52
État des lieux : une représentation inégale de la diversité	58
– Les programmes destinés à la jeunesse	58
– Les émissions de jeux et de divertissement	58
– Les documentaires et reportages	59
– Les débats	59
– Le secteur de la fiction	59
– Les journalistes et les présentateurs	60
Des expériences étrangères	60
Une évolution récente	64
Le plan d'action de France Télévisions	65
– Installer la diversité à l'antenne	66
– Établir une évaluation	66
– Mettre en œuvre une action de formation	66
Dans les autres chaînes.	67
Les réformes souhaitables	69
La diversité culturelle et la question des minorités	69
Diversité culturelle et culture commune	70
Diversité culturelle et discrimination positive.	72
Discrimination positive et <i>affirmative action</i>	73
Parité et discrimination positive.	74
Discrimination positive et action positive.	75
Diversité culturelle et la tradition républicaine.	76
Les recommandations du HCI	81
La diversité à l'antenne	81
Une meilleure évaluation des actions menées.	82
La formation	82
L'adaptation du dispositif réglementaire	83
Annexe 1 : Écrans pâles	84
Programme du colloque « Écrans pâles ? Diversité culturelle et culture commune dans l'audiovisuel » organisé par le HCI, en partenariat avec le CSA et le Fasild	85
Intervention de Denis Bauchard, président de l'Institut du monde arabe	87
Intervention de Blandine Kriegel, présidente du Haut Conseil à l'intégration.	88
Intervention de Dominique Baudis, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel	91
Intervention d'Olivier Rousselle, directeur général du Fasild	94

Intervention de Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture et de la Communication	97
Intervention de Catherine Vautrin, secrétaire d'État à l'Intégration et à l'Égalité des chances, auprès du ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale	100
Annexe 2 : L'action du Fasild en direction des médias	104
Agir en direction des médias : une préoccupation constante . . .	104
Le Fasild et la télévision : principaux repères historiques	105
La politique actuelle d'intervention du Fasild	108
La condition sociale des travailleurs immigrés âgés	113
Introduction	115
Données générales	120
Les difficultés spécifiques rencontrées par les vieux travailleurs migrants	124
L'accès à la retraite : des risques de pertes de droits pour certains	124
Le logement	126
– Des expériences innovantes	128
L'accès aux soins et aux services à destination des personnes âgées	129
– Des pathologies particulières	129
– Une dépendance plus précoce	130
Un tableau aggravé pour les femmes immigrées	134
– La pension de réversion	135
Un mode de vie spécifique, une culture à prendre en compte . .	136
– Le « mythe du retour »	136
– Le choix du lieu d'inhumation	138
Propositions et recommandations du Haut Conseil à l'intégration	139
En matière de retraite	139
En matière de logement	139
En matière de santé et de services à destination des personnes âgées	140
En matière de participation à la vie locale	140
En matière d'amélioration de la connaissance	141
Contribuer au devoir de mémoire de la société	142
Annexe 1 : Résumé	143
Annexe 2 : Les travailleurs migrants âgés : sources bibliographiques	144
Rapports officiels, études, colloques, notes, articles, expertise . .	144
Films	145
Expositions	145

L'organisation administrative de la politique d'intégration	147
Introduction	149
Un préalable : doter les pouvoirs publics de véritables outils d'évaluation	153
La connaissance des données relatives à l'intégration peut être encore améliorée	153
La réforme des finances publiques peut fournir le cadre d'une évaluation de l'action des pouvoirs publics en matière d'intégration	154
Mobiliser les acteurs locaux autour d'une politique locale d'intégration impulsée par l'État	155
Soutenir les collectivités territoriales voulant se mobiliser sur les problématiques d'intégration	155
Le préfet, représentant local de l'État, doit jouer un rôle mobilisateur en matière d'intégration	156
Cette mobilisation locale doit reposer sur une organisation solide et partenariale	157
Outre-Mer, les acteurs de l'intégration sont absents	159
Confirmer le rôle pivot de l'État dans la conduite de la politique d'intégration	160
La Direction de la population et des migrations (DPM) est un acteur essentiel dans l'apparition et la relance de la politique d'intégration	160
La DPM doit mieux assurer son rôle de pilotage stratégique de la politique d'intégration	161
Recentrer le principal établissement public de l'État chargé de l'intégration sur une mission claire et un nouveau cœur de métier	163
Le Fasild est un acteur clé de la politique d'intégration	163
La mission du Fasild peut être recentrée sur la promotion sociale, professionnelle et culturelle, individuelle et collective	165
Le Fasild doit privilégier le soutien et l'aide aux projets	167
Le Fasild doit adopter une véritable logique de service public	169
– La signature d'un contrat d'objectifs et de moyens pourrait conforter cette évolution du Fasild	170
La question d'une agence chargée de l'intégration est posée	170
Le Comité interministériel à l'intégration (CII) doit voir son rôle de pilotage politique renforcé	173
Conclusion	174
Annexe 1 : Résumé	175
Les réformes engagées	175
Les propositions de réformes	175
Annexe 2 : L'exemple de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)	178
Annexe 3 : L'exemple du programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI) du Nord-Pas-de-Calais	180

Troisième partie
Observatoire statistique de l'immigration
et de l'intégration du Haut Conseil
à l'intégration 183

Rapport statistique 2002-2004 185

Introduction **187**
Présentation de l'OSII et de ses missions **187**
– Les missions de l'OSII **187**
– Les instances de l'OSII **188**
Les défis de la connaissance statistique. **188**
– Les évolutions du phénomène migratoire. **188**
– Les limites des outils statistiques. **189**
Les travaux de l'Observatoire. **189**
– Au niveau national **189**
– Au niveau international. **190**
Les avancées de la réflexion de l'OSII. **191**
– La mise en cohérence des données statistiques **191**
– La comparabilité internationale **191**
– La logique du parcours d'intégration **192**
Les thèmes nécessitant de nouvelles investigations **192**

Première partie

L'entrée régulière des étrangers
sur le territoire français 195

Les visas d'entrée des étrangers en France. **196**
– Les visas de court séjour **196**
– Les visas de long séjour **197**
– Les visas particuliers **197**
Nombre de visas délivrés par la France **197**
– L'évolution de la demande **197**
– La délivrance des visas **198**
Répartition de la délivrance des visas selon les zones
géographiques **198**
Les visas de long séjour **199**
– Les visas de long séjour par catégories **199**
– Les visas de long séjour par zone géographique de délivrance. **200**
La délivrance de visas en 2004 **201**
– Les visas par motif. **201**
– Les visas par nationalité du demandeur **201**
L'asile **206**
Évolution de la demande d'asile **206**
– Les réexamens **208**
– Les procédures prioritaires **209**
– L'asile à la frontière **210**
– Les mineurs isolés **211**
Origine des demandeurs d'asile **211**
– L'Asie **211**
– L'Europe **212**
– L'Afrique **212**

– L'Amérique	212
Les réfugiés statutaires	216
L'immigration pour motif familial	217
Le regroupement familial <i>stricto sensu</i>	220
– Répartition par modalité de regroupement familial	220
– Répartition des personnes bénéficiant du regroupement familial	221
– Répartition par zone géographique	221
Les autres procédures d'immigration pour motif familial	222
– Les membres de famille de Français	222
– Les étrangers titulaires d'une carte « vie privée et familiale » en raison de « liens personnels et familiaux avec la France »	224
– Les membres de famille de réfugiés ou apatrides	224
L'immigration pour motif de travail	225
Les travailleurs des pays tiers titulaires d'une autorisation provisoire de travail	226
– Les travailleurs saisonniers	226
– Les bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail (APT)	227
Les travailleurs « permanents »	229
Les actifs non salariés	231
Les étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur	232
Une progression constante depuis 1998	232
Une relative concentration géographique	233
– Dans l'ensemble de l'enseignement supérieur	233
– Dans les universités	234
Répartition des étudiants étrangers selon les cycles universitaires	235
La part des étudiants étrangers selon les filières universitaires	235
Répartition des étudiants étrangers par origine géographique	236
Les choix d'orientation selon la nationalité	239
Les autres motifs d'entrée en France	240
Les autres titulaires de la carte « vie privée et familiale »	240
Les visiteurs	241
Les entrées d'étrangers pour séjour d'une durée au moins égale à un an (hors étudiants)	243
Deuxième partie	
Le parcours d'intégration	247
Les étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration	249
Le taux d'adhésion selon les départements	250
Les principales nationalités concernées	251
– La répartition par pays d'origine	251
– Le taux d'adhésion	251
Les caractéristiques démographiques des signataires	252
– Selon le sexe	252
– Selon l'âge	253
Le statut des étrangers signataires	253

-La répartition selon les motifs de l'entrée en France	253
-Le taux d'adhésion selon les statuts	254
L'ancienneté de la présence en France	254
La connaissance de la langue française	255
-Le niveau de connaissance linguistique	255
-Le taux d'adhésion selon la connaissance de la langue	255
Les prestations accompagnant le CAI	256
-La formation civique	257
-La formation linguistique	257
-La journée d'information sur la vie en France	258
-L'accompagnement social	258
Les non-signataires du CAI	258
-Les motifs de refus de signer	258
-Répartition des non-signataires selon le sexe	258
-Le statut des étrangers non signataires	259
L'acquisition de la nationalité française	260
Les modalités d'obtention de la nationalité française	260
-L'acquisition par le <i>jus soli</i> simple	260
-L'acquisition par mariage avec un conjoint français	261
-L'acquisition par naturalisation ou réintégration	261
Les flux d'acquisition de la nationalité française	262
Les origines des nouveaux Français	264
Les caractéristiques sociodémographiques des nouveaux Français	266
Annexe 1 : L'instauration de la protection subsidiaire	270
Annexe 2 : Répartition des demandes d'asile par région (hors mineurs accompagnants)	272
Annexe 3 : Répartition du nombre de réfugiés par département (hors mineurs accompagnants)	273
Annexe 4 : Bilan définitif de la demande d'asile enregistrée	274
Annexe 5 : Procédure d'introduction des travailleurs salariés	275
Annexe 6 : Entrée des travailleurs permanents par activité collective de l'employeur et qualification professionnelle en 2004	276
Annexe 7 : Entrée des bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail par nationalité et activités collectives principales des employeurs	277
Annexe 8 : La carte de séjour « vie privée et familiale »	278
Article L. 313-11	278
Article L. 313-12	279
Article L. 313-13	279

Annexe 9 : Entrée des bénéficiaires d'un titre de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » de 2000 à 2004.	280
Annexe 10 : Synthèse du rapport statistique 2004 . .	281
L'entrée régulière sur le territoire français	281
Le parcours d'intégration	284
 ANNEXES	 285
Annexe 1 Haut Conseil à l'intégration	 287
Annexe 2 Liste des personnes rencontrées ou auditionnées	 291
Annexe 3 Visites et déplacements des membres du HCI	 307
Annexe 4 Colloques, forums, conférences	 309
Annexe 5 Événements organisés par le HCI	 315