

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LES PARCOURS D'INTEGRATION

- L'accès des français d'origine étrangère et originaires des DOM – TOM aux fonctions d'encadrement dans les entreprises et les administrations
- L'accueil des étrangers primo-arrivants

Novembre 2001

Sou2001-3539

Sommaire :

AVANT - PROPOS	4
Chapitre 1^{er} : La présence de Français d'origine étrangère et originaires des DOM TOM dans le monde du travail et notamment les postes d'encadrement	6
Introduction	6
I- L'étude commandée par le HCI	8
1.1 La méthodologie de l'étude	8
1.2 La difficulté de construire un discours explicite sur cette question au sein de l'entreprise	10
1.2.1. Une question qui ne se pose pas	10
1.2.2. Un discours marqué par la rhétorique républicaine	12
1.2.3. Un discours centré sur l'entreprise, au sein de laquelle seules les compétences des individus sont prises en compte	13
1.2.4. La nécessité de poser la question en tant que telle.	13
II- Quelques informations peuvent cependant être tirées des enquêtes statistiques nationales	15
2.1. Les statistiques nationales fournissent des informations sur l'insertion professionnelle des étrangers	15
2.2. L'exploitation des enquêtes emploi, réalisée par le CREDOC à la demande du HCI, confirme les handicaps des cadres étrangers sur le marché du travail et souligne le poids des origines géographiques	17
2.3. Seules des études spécifiques permettent d'approcher la situation des Français d'origine étrangère	18
III- Les lacunes de l'appareil statistique public	21
Les lacunes de la statistique publique	21
Conclusion	23
Annexe : Exploitation des résultats de l'enquête emploi par le CREDOC	26
Chapitre 2 : Une refonte indispensable du service public de l'accueil des primo-arrivants	32
1 - Le dispositif d'accueil des primo-arrivants.	32
1-1 L'intervention de nombreuses structures.	33
1-2 La montée en puissance du dispositif et le renforcement des moyens.	33
2- L'instauration d'un véritable service public de l'accueil.	35
2-1 La nécessaire prise en compte de l'ensemble des populations arrivant sur le territoire français.	35
2-2 Le développement d'une approche globale de l'accueil.	39
2-2-1 Un accueil morcelé et ponctuel.	39
2-2-2 Les exemples hollandais et québécois.	41
2-2-3 La nécessité d'un suivi global des primo-arrivants.	43
2-3 - Mieux assurer l'apprentissage linguistique	43
2-4 Lever les entraves affectant les parcours scolaires et de formation.	46
3- Une agence nationale de l'accueil chargée de conclure un contrat individuel d'intégration.	48

3-1 La mise en place d'une agence nationale chargée de l'accueil des primo-arrivants _____	49
3-2 La signature d'un contrat individuel d'intégration. _____	52
CONCLUSION _____	54
Annexes _____	58
Annexe n° 1 Composition du Haut Conseil à l'Intégration _____	58
Annexe n° 2 Liste des personnes auditionnées par le Haut Conseil à l'Intégration _____	59
Annexe n° 3 Liste des principaux documents diffusés auprès des membres du HCI dans le cadre de la préparation de ce rapport _____	660
Annexe 4 Synthèse de l'étude CREDOC _____	62
Annexe 5 _____	71
L'intégration des étrangers et des originaires d'outre-mer dans la société Française _____	71

AVANT - PROPOS

Jusqu'à une période récente, il paraissait entendu que le problème de l'intégration des français d'origine étrangère ou des étrangers vivant en France ne se posait plus. Les lois républicaines suffisaient pour leur assurer lentement mais sûrement la plénitude de leurs droits sociaux dans la communauté française, la seule qui soit reconnue. On reconnaissait il est vrai qu'ils étaient parfois victimes, en raison de leur origine, de discriminations qu'il fallait combattre. Mais leur insertion économique et sociale ne posait pas de problème spécifique par rapport à d'autres populations déshéritées.

Les enquêtes menées par le Haut Conseil montrent que la situation est plus complexe et que le problème de l'intégration, même s'il a changé de forme, est loin d'être résolu. On constate en effet que la place des immigrés parmi les cadres dirigeants de la nation est encore aujourd'hui extrêmement réduite. Par ailleurs, à l'autre extrémité du parcours d'intégration, lorsque les nouveaux immigrés arrivent en France, le dispositif public mis en place pour les accueillir est devenu trop peu efficace.

La première partie du rapport s'attache donc à mesurer sur la base des statistiques disponibles et d'une enquête spécialement confiée par le Haut Conseil au CREDOC, la place des immigrés ou de leurs descendants immédiats dans la société française.

Il vaut la peine de noter que cette enquête s'est heurtée à un tabou prétendument républicain qui interdirait de distinguer même à des fins purement statistiques et sous le couvert de l'anonymat le sort fait aux immigrés ou aux citoyens originaires des DOM TOM, des français dit de souche. Les enquêteurs du CREDOC, pourtant dûment munis d'une lettre de la CNIL qui avalisait leur démarche, se sont vus dans la majorité des cas opposer un refus de coopérer de la part des responsables des organisations qu'ils ont approchées. Il est significatif que ce sont les services de l'Etat qui ont adopté l'attitude la plus négative ainsi qu'il ressort du tableau que nous avons pris soin d'insérer dans le rapport.

Ce comportement a pour inconvénient majeur de rendre largement opaque la situation réelle des immigrés dans la société française. La volonté délibérée d'ignorer un aspect majeur de la réalité française, qui est propre à notre pays, interdit en particulier de concevoir et d'appliquer des actions ciblées en faveur de populations qu'il faut bien appeler minoritaires. Même si ses motifs sont honorables et prétendent garantir l'égalité entre tous les citoyens, elle se retourne de fait contre ceux qu'elle entend protéger.

Il s'avère en effet à partir des informations fragmentaires que le CREDOC a pu recueillir et des explorations informelles que nous avons pu mener que la présence des immigrés, en particulier ceux venus du Maghreb, parmi les cadres des grandes entreprises publiques ou privées, est faible, voire très faible. Les entreprises les plus modernes, tels les cabinets de conseil, qui recrutent beaucoup de cadres sur le seul critère de la compétence et quelle que soit leur origine, constituent une exception notable.

Enfin, et cela est particulièrement déplorable, ni les Français d'origine maghrébine ni ceux venus des DOM ne sont présents aujourd'hui parmi les cadres supérieurs de l'Etat : aucun officier général, très peu ou pas d'officiers supérieurs, aucun préfet, aucun ambassadeur, aucun membre des Grands

Corps de l'Etat, peu ou pas de directeurs d'administration centrale. Il suffit du reste d'entrer dans un ministère pour constater que les Antillais, nombreux au guichet d'accueil du rez-de-chaussée, disparaissent rapidement dès que l'on atteint les étages. La situation se modifiera bien sûr à la longue, lorsque l'ancienneté permettra à quelques sous-préfets ou officiers, originaires des DOM ou d'Afrique du Nord d'accéder à ces fonctions. Le Gouvernement ne peut-il pas prendre des raccourcis, c'est-à-dire procéder à des nominations à des postes de responsables d'hommes ou de femmes de souche non métropolitaine sans attendre que le jeu hypothétique de l'ancienneté ait modifié à la longue la composition sociologique de la haute administration ? D'autres pays ont accompli ces gestes qui ont eu une influence symbolique et psychologique importante. D'autre part, il est clair que tout ce qui pourra être fait par l'école pour « acculturer » les jeunes immigrés sera d'une importance décisive. Certains mécènes privés ont ainsi décidé d'attribuer des « bourses au mérite » à de jeunes bacheliers brillants mais hors d'état, sans aide extérieure, d'accéder à des études longues. Parmi les lauréats, les jeunes immigrés sont très nombreux. Pourquoi le ministère de l'Education Nationale ne lancerait-il pas une initiative de ce genre à une échelle digne de l'Etat ?

Le deuxième thème du rapport concerne, à l'autre extrémité du parcours d'intégration, les primo arrivants qui restent nombreux et sont souvent culturellement très démunis : L'Office des Migrations Internationales (OMI) agit de son mieux avec les moyens qui lui sont octroyés, mais ceux-ci sont à ce point indigents qu'à peine 20 % des étrangers arrivant en France passent par ses guichets. Encore faut-il ajouter que seul un petit nombre d'entre eux sollicite un appui linguistique ou social. On peut donc en conclure que l'OMI n'apporte une aide significative qu'à moins de 10 % des immigrés à leur arrivée en France.

Les expériences faites ailleurs et dont le Haut Conseil a eu un témoignage direct au Québec et aux Pays Bas montrent pourtant que l'intégration commence dès l'arrivée en France et que les premiers contacts pris à un stade précoce peuvent avoir une influence décisive sur la totalité du séjour. Là encore le Haut Conseil estime que la France aurait intérêt à s'en inspirer. Il préconise l'instauration d'un véritable service public de l'accueil.

Enfin, le Haut Conseil recommande dans sa conclusion une révision approfondie de tout le dispositif foisonnant mis en place par étapes successives dans le domaine de l'intégration afin de supprimer les doubles emplois entre les différents acteurs et d'évaluer sur la base de l'expérience l'efficacité de chacun. Le Haut Conseil, bien entendu, souhaite ne pas être absent de cet examen auquel il souhaite collaborer mais auquel il est aussi prêt à se soumettre.

Roger FAUROUX

Chapitre 1^{er} : La présence de Français d'origine étrangère et originaires des DOM TOM dans le monde du travail et notamment les postes d'encadrement

Comment poser une question qui ne se pose pas ?

Introduction

« La montée et la gravité des discriminations dont sont victimes des étrangers en France et des Français d'origine étrangère doivent conduire les pouvoirs publics à engager une politique visant à assurer dans les faits le respect du principe d'égalité (...) ». Dans la conclusion de son rapport pour 1998¹, le Haut Conseil à l'Intégration distinguait clairement deux catégories d'individus susceptibles d'être victimes de discriminations : les étrangers d'une part et les Français d'origine étrangère, de l'autre².

Trois ans après ce rapport, la question se pose toujours, au-delà des discriminations en ce qui concerne les difficultés d'intégration de ces deux catégories.

Si les difficultés rencontrées par les étrangers font l'objet de nombreux enquêtes, l'insertion sociale professionnelle des personnes issues de l'immigration ainsi que des personnes originaires des DOM TOM reste un phénomène mal connu. En effet, l'outil statistique national ne permet pas d'isoler ces catégories. Or, l'on sait que la statistique est un outil puissant au service de la construction de politiques publiques et de leur évaluation.

Le HCI a estimé que sa réflexion devait concerner non seulement les Français de la « deuxième et de la troisième générations » mais également ceux qui sont originaires de l'outre-mer. Il est conscient du caractère novateur d'une telle démarche qui pourrait choquer certains esprits. Celle-ci apparaît néanmoins parfaitement justifiée au regard des inégalités qui frappent nos concitoyens des DOM-TOM.

L'invisibilité statistique et juridique de ces populations, destinée à les protéger contre toute forme de discrimination organisée, a-t-elle pour prix un « aveuglement » social, préjudiciable au traitement de leurs difficultés spécifiques ? Dans quelle mesure cette lacune statistique est-elle un frein aux politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations ?

Telles sont les questions sur lesquelles le Haut Conseil à l'Intégration a souhaité se pencher dans la première partie de son rapport pour 2001.

Pour ce faire, le HCI a confié au CREDOC une étude exploratoire à mener auprès de quelques grandes organisations (entreprises, administrations, établissements de formation).

¹ « Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité ».

² Dans la lettre de mission adressée à Jean-Michel Belorgey qui a donné lieu au rapport intitulé « Lutter contre les discriminations », la ministre de l'emploi et de la solidarité évoquait également « l'existence de discriminations dont sont victimes non seulement les étrangers qui vivent en France mais aussi ceux de nos concitoyens qui « ont l'air » étrangers ».

Les résultats de cette étude, remise en juillet dernier, ne permettent pas d'aller véritablement au-delà de la perception intuitive des phénomènes et de tirer des conclusions générales sur la fréquence et l'importance de discriminations ou encore sur l'existence d'un « plafond de verre » dans l'ascension sociale et professionnelle des personnes d'origine étrangère et originaires des DOM TOM.

En revanche, des informations qualitatives, d'ordre subjectif, qui révèlent l'existence d'une gêne véritable des directions de ressources humaines sur ce sujet, méritent d'être analysées dans la mesure où elles soulignent le caractère sensible d'une « question qui ne se pose pas », la crainte de la poser et en définitive l'absence de parole publique claire à destination des directions des ressources humaines du secteur public comme du secteur privé.

I- L'étude commandée par le HCI

Précisons d'emblée les définitions des termes que nous utiliserons par la suite. Est considérée comme **immigrée** la personne née à l'étranger de nationalité étrangère qu'elle soit étrangère ou qu'elle ait acquis la nationalité française. Nous entendons par « **deuxième génération** » l'ensemble des Français nés en France de parents nés étrangers à l'étranger.

Confronté aux lacunes de l'appareil statistique, le Haut Conseil à l'Intégration a lancé une enquête spécifique. Il s'agissait de chercher à disposer d'un matériau permettant de mieux comprendre les mécanismes en jeu au sein des entreprises et autres grandes organisations (administrations, collectivités territoriales, grandes écoles) : connaître aussi bien le discours et les politiques des directions des ressources humaines que la perception, par l'encadrement, de la question de l'ascension professionnelle des personnes d'origine étrangère et originaires des DOM TOM.

Entre la visibilité immédiate des personnes d'origine étrangère et originaires des Dom Tom (patronymes, couleur de peau) et leur invisibilité aussi bien juridique, statistique que sociologique, il y a un paradoxe que le HCI a souhaité comprendre. Les pouvoirs publics, en premier lieu, les acteurs sociaux, en second lieu, s'ils souhaitent mesurer les difficultés spécifiques rencontrées par ces populations se heurtent en effet à trois obstacles d'une nature différente mais qui se combinent pour faire de l'intégration des Français d'origine étrangère et originaires des DOM TOM « une question qui ne se pose pas » : une impossibilité juridique, un silence statistique et des non-dits sociaux.

1.1 La méthodologie de l'étude

Afin de mieux saisir les mécanismes en œuvre au sein du monde professionnel, le CREDOC a réalisé sur la demande du HCI une enquête auprès de grandes entreprises, d'administrations d'Etat, de collectivités territoriales, d'entreprises publiques et d'établissements d'enseignement supérieur.

Les résultats de l'étude doivent être interprétés avec prudence : en effet, l'échantillon des organisations et des cadres interrogés ne saurait être, au regard de sa taille, ni significatif, ni représentatif de l'encadrement ou des entreprises.

Après avoir obtenu l'accord de la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL), le CREDOC est entré en contact avec 25 organismes. 18 ont accepté un entretien approfondi. Les entretiens avec les directions des ressources humaines portaient en premier lieu sur la politique de recrutement des cadres (profils recherchés, type de diplôme et d'expérience, compétences linguistiques, origine...). Etaient ensuite évoquées des questions concernant plus directement les populations intéressant le Haut Conseil à l'Intégration. Ces entretiens ont notamment permis d'évaluer le degré de connaissance par les directions du nombre de personnes d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM dans l'encadrement.

Enfin, ces entretiens ont permis de cerner les positions des responsables du recrutement sur les politiques concernant ces populations (leur existence ou plus souvent leur opportunité). Au terme de ces entretiens, leur était proposé de participer à l'enquête par questionnaires.

Il s'agissait de convaincre les responsables rencontrés de diffuser, auprès des cadres récemment recrutés, un questionnaire destiné à recenser le nombre de personnes de nationalité étrangère, le nombre de français d'origine étrangère en distinguant les français par acquisition (1^{ère} génération), les enfants d'étrangers (2^{ème} génération) et les petits-enfants d'étrangers (3^{ème} génération).

Ce questionnaire anonyme, court et adapté aux spécificités des organismes, a été « auto-administré » et transmis par voie postale. Il a été conçu de manière à éviter la constitution de fichiers nominatifs.

Les organismes qui ont accepté de participer à l'enquête ont procédé à l'extraction d'un échantillon de 500 cadres récemment recrutés. Dans les établissements d'enseignement, l'ensemble des élèves inscrits en 2001 ont été destinataires du questionnaire. Dans les deux collectivités locales ayant accepté de répondre au questionnaire, la faiblesse des effectifs a conduit à interroger les cadres de catégories A et B.

Chaque organisme a ensuite envoyé, sous enveloppe nominative, le questionnaire aux personnes de l'échantillon. Les questionnaires remplis étaient ensuite envoyés directement au CREDOC, sans repasser par l'organisme.

10 structures ont accepté de participer à l'enquête qui s'est déroulée entre mai et juin 2001 : deux entreprises publiques, deux collectivités locales, un syndicat, deux établissements d'enseignement, une direction d'administration centrale, et deux grandes entreprises.

4 731 questionnaires ont été envoyés, 1 669 ont été « informés » et envoyés directement par les cadres au CREDOC, soit pour l'ensemble de l'étude un taux de réponse de 35 %.

Trois matériaux ont pu être exploités :

- l'évaluation de la proportion des français d'origine étrangère et natifs des DOM-TOM parmi les cadres de 4 grandes entreprises, de 4 organismes publics et les étudiants de 2 grandes écoles ;
- l'appréciation subjective que les cadres de ces entreprises et organismes portent sur la question de l'accès aux fonctions d'encadrement de ces populations (1 669 questionnaires) ;
- le discours de ces entreprises et organismes sur les phénomènes de discrimination susceptibles d'expliquer la faible proportion de ces populations parmi les cadres (entretiens approfondis avec les directions de ressources humaines).

Structures qui ont accepté la réalisation de l'enquête :

- Auchan
- Usinor
- France Télécom
- EDF-GDF
- Ministère de l'emploi et de la solidarité, DAGPB
- Mairie de Bobigny
- Mairie de Perpignan
- CFDT
- CNAM (arts et métiers)
- ESSEC

Structures qui ont refusé l'enquête après un entretien

- Thomson multimédia
- Renault
- Hachette Filipacchi
- RATP
- France Télévision
- Ministère de l'intérieur (Direction Générale de la Police Nationale)
- Assistance publique – Hôpitaux de Paris
- Institut d'Etudes Politiques de Paris

Structures qui n'ont pas donné suite à la demande d'entretien

- AXA
- IKEA (en contrepartie, la direction de l'entreprise a accepté d'être auditionnée par le HCI)
- Bertelsman
- Groupe Amaury
- Le Monde
- Ministère de l'emploi et de la solidarité (DAGEMO)
- Rectorat de Versailles

1.2 La difficulté de construire un discours explicite sur cette question au sein de l'entreprise

Le constat : les acteurs de l'entreprise, aussi bien les directeurs que les cadres, peinent à construire un discours explicite sur la question de l'accès aux postes d'encadrement des personnes d'origine étrangère et originaires des DOM TOM

Aussi bien les modalités de constitution de l'échantillon que sa taille interdisent de tirer des conclusions quantitatives générales. En revanche, les entretiens avec les responsables de ressources humaines et les questionnaires remplis par les cadres sont riches d'enseignements qualitatifs et subjectifs. 17 entretiens ont pu être réalisés (9 entreprises, 4 administrations et 4 organismes publics).

1.2.1. Une question qui ne se pose pas

Le fait saillant de cette étude réside dans le constat de la profonde gêne qui existe pour aborder un tel sujet en univers professionnel : entre la tentation de le nier et la crainte de la manière dont ce thème pourrait être perçu, les marges d'action sont étroites pour les directions de ressources humaines.

Cette gêne est apparue si forte qu'elle a donné le sentiment aux responsables de l'étude de « poser une question qui ne se pose pas », soit qu'elle ne constitue, aux yeux des personnes interrogées, ni un problème ni une grille pertinente d'analyse des mécanismes de sélection de l'encadrement dans le monde du travail, soit qu'elle susciterait trop de polémiques, d'ambiguïtés, dans un univers qui préfère les éviter.

On observe un décalage entre le malaise des directions de ressources humaines et l'absence de réactions hostiles des cadres interrogés. En effet, il n'y a pas eu de rejet de l'étude qui n'a suscité ni refus de principe ni polémique.

a) la crainte que le sujet soit mal perçu dans l'organisation

Plusieurs organisations contactées n'ont pas souhaité donner suite à l'enquête en invoquant la difficulté pour elles de communiquer en interne sur ces thèmes et la crainte d'une perception ambiguë des objectifs de l'étude.

« dans la mesure où le problème ne se pose pas au sein de l'entreprise, la direction considère que le thème pourrait être mal perçu »

Une grande entreprise publique a ainsi craint le télescopage de plusieurs démarches internes : la conduite dans le même temps d'une enquête auprès des cadres pour constituer un vivier de volontaires pour partir à l'étranger a fait craindre que la démarche soit mal ressentie « *les cadres pourraient penser que compte tenu de leur origine, on pourra leur imposer un départ et une destination* ». De telles craintes révèlent la « sensibilité » du sujet.

Une grande organisation hospitalière a motivé son refus par une crainte des réactions des syndicats. Plusieurs organismes contactés ont refusé l'enquête mais ont proposé d'explorer les dossiers individuels en méconnaissance de la loi « informatique et libertés », notamment de la règle selon laquelle les informations présentes dans les fichiers et dossiers nominatifs ne peuvent servir à d'autres usages que ceux prévus lors de leur recueil.

b) la pénurie d'informations sur ces questions

La présence de cadres étrangers est en général bien identifiée tandis que celle de cadres français d'origine étrangère ou originaires des DOM TOM est ignorée ou passée sous silence. La pénurie générale d'informations révèle le peu d'intérêt que la majorité des structures rencontrées portent à ces questions.

Ce malaise est sensible et ce, quelles que soient les initiatives prises pour favoriser l'accès de ces catégories de personnes à l'emploi et à des fonctions de responsabilité. D'ailleurs, plusieurs organisations ayant participé à cette enquête semblent avoir adopté des stratégies implicites en faveur de ces publics. En revanche, il apparaît qu'elles ne souhaitent ou ne parviennent pas à construire et diffuser un discours sur cette question.

c) une question jugée peu importante

Pour la majorité des personnes ayant accepté de répondre aux questionnaires, l'accès des individus d'origine étrangère aux postes d'encadrement dans les entreprises est une question jugée peu importante.

Là encore deux hypothèses peuvent être envisagées. Soit la question apparaît sans fondement dans la mesure où ces critères ne sont pas pertinents en milieu professionnel, et elle est alors imposée de l'extérieur mais ne correspond pas à une réalité vécue. Soit cette question est refoulée, en particulier par les personnes non susceptibles d'être concernées.

Au-delà du malaise que suscite le thème de l'enquête, deux registres de discours, ouverts ou fermés au thème de l'accès à l'encadrement des personnes d'origine étrangère ou originaires des DOM TOM, se dégagent de ces entretiens. Deux types de discours sont avancés par les responsables des ressources humaines : un discours fortement emprunt de rhétorique républicaine et un discours plus précisément centré sur l'entreprise.

1.2.2. Un discours marqué par la rhétorique républicaine

Une direction d'administration centrale a ainsi refusé l'enquête en invoquant le caractère totalement inopportun d'une telle étude : les agents penseraient ou bien que l'on reproche leurs origines aux populations concernés, ou bien que l'on s'oriente vers de la discrimination positive. En revanche, cette direction, comme d'autres organisations contactées, était disposée à se livrer à un discret travail d'analyse des dossiers de personnel.

Une grande entreprise a opposé un refus de principe : « *on ne pose pas de questions là-dessus, on ne demande pas si les gens sont homosexuels ou étrangers* ». Le rapprochement est immédiatement fait avec des catégories de la population susceptibles de connaître des discriminations : en définitive, il ne faut pas connaître les personnes susceptibles d'être victimes de discriminations car cela pourrait faciliter de telles discriminations.

Ce discours repose sur l'idée de l'invisibilité des Français d'origine étrangère, invisibilité d'ailleurs présentée comme la preuve de leur bonne intégration. Ce discours empêche toute réflexion sur les discriminations, dans la mesure où une telle démarche supposerait précisément de distinguer les individus selon des critères incompatibles avec les principes républicains.

« l'origine des gens, je m'en fous. Ce n'est pas un problème, ce sont des professionnels (...) la différence homme - femme, ça se voit, l'origine, c'est différent. »

Ces réponses révèlent l'existence de blocages dans le raisonnement qui aboutissent à la négation même de la question de l'accès aux fonctions d'encadrement des français issus de l'immigration ou originaires des DOM TOM. Poser le problème de l'intégration des personnes immigrées suppose de commencer par admettre la visibilité de ces personnes, le cas échéant leur spécificité, autant d'éléments qui ne se « pensent » pas facilement dans un cadre d'action empruntant ces principes à une tradition républicaine, interprétée de manière très restrictive.

Il existe cependant une version « ouverte » du discours républicain, à l'œuvre notamment dans une entreprise publique qui affiche clairement une volonté d'action pour faire évoluer les

mentalités en interne et pour mettre en place des « quotas » d'embauches de personnes issues de l'immigration dans les sites où ces populations sont très présentes. Précisons cependant que cette politique ne joue pour l'instant que pour les métiers de base et qu'elle semble aussi correspondre à une stratégie d'image.

Aussi bien les cadres interrogés que les directions de ressources humaines considèrent dans leur très large majorité que leur entreprise n'a pas de politique spécifique à l'égard des populations étudiées : ni discrimination négative, ni discrimination positive.

D'ailleurs, les cadres défendent le plus souvent l'importance d'en rester au strict respect du principe d'égalité, jugé suffisant pour éviter les discriminations, la reconnaissance objective des compétences devant rester au centre des recrutements et l'origine demeurer un critère neutre.

1.2.3. Un discours centré sur l'entreprise, au sein de laquelle seules les compétences des individus sont prises en compte

« au moment du recrutement, une personne n'est pas jugée sur la couleur de sa peau ou ses origines, mais sur ses compétences »

« on n'a rien à cacher, mais vous savez quand on commence à regarder, on commence à en faire un problème »

Plusieurs directions de ressources humaines renvoient au système de formation la responsabilité éventuelle du faible accès aux fonctions d'encadrement des personnes issues de l'immigration ou originaires des DOM TOM.

Ce discours permet aussi de justifier les recrutements de ressortissants étrangers mais exclut implicitement de son champ l'apport culturel de français issus de l'immigration. Il y a alors une distinction nette entre les « étrangers » dont le recrutement traduit la stratégie d'ouverture internationale de l'entreprise, et les Français d'origine étrangère ou originaires des DOM TOM.

Les entreprises peuvent également avancer des stratégies d'image pour justifier le fait que la visibilité de certains postes (secteur de la communication et de la presse), dont les détenteurs doivent incarner les particularités culturelles des publics auxquels ils s'adressent, limite l'accès de personnes d'origine étrangère ou de couleur.

Ce discours n'est évidemment pas explicite et se réfugie là encore derrière l'argument de la compétence : « la discrimination positive ne doit pas conduire à des choix pour lesquels on aurait moins d'exigences sur les compétences ».

A l'inverse, dans certaines entreprises, le recrutement de français issus de l'immigration peut correspondre à des stratégies de développement national mais concerne bien souvent des postes peu qualifiés.

1.2.4. La nécessité de poser la question en tant que telle.

La gêne du monde du travail à parler en interne et en externe des parcours professionnels des personnes d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM est significative de l'ambiguïté de la société à l'égard de cette question.

On ne peut imputer systématiquement ce refus à une volonté de dissimuler des pratiques discriminatoires.

De leur point de vue, les directions des ressources humaines peuvent en toute bonne foi estimer légitime un tel silence. Elles peuvent d'abord se fonder sur le refus des personnes d'origine étrangère présentes dans la structure de se voir rappeler cette caractéristique, même en vue d'un traitement favorable. Les entreprises peuvent également craindre les effets négatifs chez les autres catégories de personnels d'un discours favorable aux personnes d'origine étrangère, qui pourrait laisser craindre des pratiques de discrimination à rebours. Les entreprises peuvent enfin craindre qu'une trop grande publicité sur ce thème se retourne contre elles, en cas de médiatisation ou d'exploitation d'un cas réel ou supposé de discrimination. Ainsi, même une organisation pratiquant dans les faits une politique sincère de non-discrimination estimera souvent de son intérêt de ne pas faire de ce thème un sujet de débat ou de communication.

Si une telle attitude peut être légitime considérée individuellement, elle emporte pour la société considérée dans son ensemble des conséquences très négatives. En cultivant le silence sur cette question, les entreprises et organisations publiques ou privées maintiennent le mythe selon lequel "elle ne se pose pas", ce qui crée un terrain favorable au maintien des pratiques discriminatoires et des préjugés là où ils existent, à l'ignorance de ces phénomènes ailleurs. La somme des silences individuels crée un silence collectif qui, s'il ne favorise pas en lui-même la discrimination, empêche de la connaître et partant de lutter efficacement contre elle.

L'équilibre n'est pas facile à trouver comme en témoigne l'expérience menée au sein d'IKEA France depuis 1989. Suite à un problème de discrimination à l'embauche, la direction d'IKEA France a mis en place, en concertation avec les organisations syndicales représentatives, une commission anti-discrimination chargée de lutter contre toutes les formes de discrimination au sein de l'entreprise. L'action menée n'est pas inutile, notamment en ce qui concerne la place et la reconnaissance des représentants syndicaux à l'intérieur de l'entreprise. De l'aveu même des personnes auditionnées par le HCI, l'expérience est plus mitigée quant à la lutte contre les discriminations fondées sur l'origine des individus. On note même un risque de banalisation de la question, « la discrimination étant désormais mise à toutes les sauces » pour reprendre les termes propres des intéressés. Entre le silence, le tabou, la dramatisation, d'une part, et la banalisation ou l'instrumentalisation d'autre part, l'écueil à éviter est double.

À côté de la mise en place d'instruments répressifs ou administratifs³ de sanction des pratiques discriminatoires, l'enjeu pour l'Etat est de réussir à briser cette logique de silence afin que les entreprises, les administrations et les acteurs sociaux s'habituent à traiter le thème de la discrimination, n'aient plus peur de l'aborder mais l'intègrent dans leur fonctionnement quotidien. Il est ainsi nécessaire, pour les pouvoirs publics, de faire de cette question un thème du débat public, en utilisant les canaux à sa disposition (information, administration du travail, partenaires sociaux...) de sorte qu'elle finisse par être familière et, de question publique, devienne une affaire interne à chaque organisation, traitée sans dramatisation.

³ Voir les conclusions du rapport remis par JM Belorgey à la ministre de l'emploi et de la solidarité et, notamment les passages consacrés aux CRE (commissions for racial equality en Grande-Bretagne).

II- Quelques informations peuvent cependant être tirées des enquêtes statistiques nationales

On dispose de nombreuses études sur l'insertion professionnelle des étrangers qui font apparaître quelques tendances fortes : féminisation et tertiarisation de l'emploi étranger, taux de chômage élevé, faible qualification, plus grande précarité de l'emploi (CDD, intérim, temps partiel).

L'emploi immigré est, comme celui des étrangers, marqué par la faible qualification, la sur-représentation des emplois d'ouvriers et d'employés, un risque de chômage plus élevé que la moyenne des actifs et des chances de mobilité sociales plus réduites. On observe enfin des différences non négligeables entre immigrés selon leur origine géographique.

La reconstitution de la catégorie « deuxième génération » est en revanche beaucoup plus difficile, les données dont on dispose sur l'insertion professionnelle des personnes issues de l'immigration ne se fondent pas sur les enquêtes classiques de l'INSEE. La direction de l'animation, de la recherche et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la solidarité a réalisé des études ciblées sur les chômeurs d'origine étrangère (voir infra) mais de tels travaux demeurent assez rares

A partir d'octobre 2001, les résultats de l'enquête Histoires Familiales fourniront la nationalité et le lieu de naissance des parents.

2.1. Les statistiques nationales fournissent des informations sur l'insertion professionnelle des étrangers

La direction de la population et des migrations du ministère de l'emploi et de la solidarité a récemment réalisé une synthèse des données disponibles⁴ sur l'insertion professionnelle des étrangers.

Parmi les 26 millions d'actifs en 2000, 6 % sont étrangers soit près d'1,6 million de personnes. Ce nombre est en légère diminution (- 1,7 % en cinq ans). Arrivent en tête les portugais (22 %), les algériens (14 %), les marocains (13 %) et les ressortissants des pays d'Afrique sub-saharienne (10 % des actifs étrangers).

Si l'évolution de la répartition de la population active étrangère par âge suit celle de la population active française, on observe cependant un vieillissement plus marqué.

Malgré un léger rééquilibrage, **la structure de la population active étrangère se caractérise par une sur-représentation des emplois peu qualifiés.** Ainsi, en 2000, les ouvriers représentent 48 % de la population active étrangère (contre 25 % de la population active française), en 1992, cette proportion s'élevait à 54 % en 1992.

⁴ L'insertion professionnelle des étrangers : 1999-2000, Julia CAPEL-DUHN, Notes et Documents n° 48, DPM, MES, février 2001. Données issues des travaux de l'INSEE, de la DARES, du CNASEA et de l'AFPA.

A l'inverse, la proportion d'étrangers employés augmente, ils représentent le quart de la population active étrangère en 2000 contre le cinquième en 2000. La proportion de cadres augmente également légèrement.

En définitive, le fait saillant, malgré les améliorations récentes, demeure le poids des emplois non qualifiés qui concernent près de la moitié de la population active étrangère.

2000	Agriculteurs exploitants	Artisans, commerçants chefs d'entreprise	Cadres, professions intellectuelles	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Chômeurs n'ayant jamais travaillé	Total
%	0.6	7.1	7.9	8.1	25.0	48.4	2.9	100

Source : enquête emploi INSEE, 2000.

La **tertiarisation des emplois**, qui caractérise l'ensemble de la population active, est plus marquée encore au sein de la population active étrangère. En 2000, 63 % des actifs étrangers travaillent dans le secteur tertiaire tandis que l'industrie et la construction ont vu leur part d'étrangers diminuer dans la dernière décennie.

Le temps partiel est légèrement plus fréquent au sein de la population active étrangère mais c'est plus précisément le **temps partiel subi** qui caractérise cette population dans des proportions qu'il convient de souligner. En effet parmi les salariés étrangers du secteur privé non originaires d'un pays de l'Union européenne, près de 12 % travaillent à temps partiel sans le souhaiter. Parmi les salariés français et les salariés étrangers originaires d'un pays de l'Union européenne, cette proportion avoisine les 6 à 7 % soit deux fois moins. Notons qu'un quart des femmes étrangères salariées sont concernées par le temps partiel subi.

La concentration du temps partiel subi aux bas niveaux de qualification plus fréquents parmi la population active étrangère qu'au sein de la population française explique vraisemblablement en partie le poids particulier du temps partiel subi chez les salariés étrangers. Cette explication ne semble pourtant pas suffisante.

Si l'observation des situations de travail révèle un désavantage des étrangers sur le marché de l'emploi, ce constat est encore beaucoup plus net quand on se penche sur les situations de chômage.

Le chômage des étrangers est beaucoup plus élevé que celui des Français. Là encore, la concentration de l'emploi étranger aux bas niveaux de qualification, davantage exposés au risque de chômage, l'explique en partie, mais en partie seulement dans la mesure où le différentiel de taux de chômage entre Français et étrangers existe et ce, quelle que soit la catégorie socio - professionnelle examinée. Ce constat est d'autant plus intéressant que l'on observe également un différentiel parmi les salariés français, entre les Français de naissance et les Français par acquisition. Parmi les étrangers, la vulnérabilité est plus forte pour les maghrébins.

Ainsi, pour les ouvriers, le taux de chômage en 2000 est de 11,5 % pour les Français de naissance alors qu'il atteint presque 15 % pour les Français par acquisition. Ce taux est plus faible pour les étrangers originaires d'un pays de l'Union européenne (9,4 %) mais bien plus élevé pour les étrangers non originaires d'un pays de l'Union européenne puisqu'il avoisine les 24 % (26,4% pour les ouvriers étrangers originaires du Maghreb).

Ce différentiel de taux de chômage entre Français, Français par acquisition, étrangers originaires d'un pays de l'Union européenne et étrangers non originaires d'un pays de

L'Union européenne, s'observe également quant au lieu de comparer les catégories socio-professionnelles, on s'attache aux niveaux de formation des individus.

Ainsi, en adoptant un angle inversé, si l'on s'intéresse aux niveaux de formation les plus élevés⁵, on constate que les Français de naissance connaissent un taux de chômage de 5 % tandis que celui des Français par acquisition est plus de deux fois supérieur (11,1 %). Parmi les étrangers, là encore les taux de chômage sont très différents selon l'origine nationale : le taux de chômage des étrangers originaires d'un pays de l'Union européenne s'élève à 7,2 % tandis qu'il culmine à 18,2 % pour les étrangers non originaires d'un pays de l'Union européenne.

Le différentiel ne semble pas se réduire avec l'augmentation du niveau d'études.

2.2. L'exploitation des enquêtes emploi, réalisée par le CREDOC à la demande du HCI, confirme les handicaps des cadres étrangers sur le marché du travail et souligne le poids des origines géographiques

Dans l'impossibilité d'exploiter les données du dernier recensement, qui ne seront disponibles que postérieurement à la rédaction du présent rapport, le CREDOC a utilisé les données de l'enquête emploi de 1994, 1997 et 2000. Cette enquête ne permet pas d'approcher les personnes de la 2^{ème} génération (voir étude DARES infra). Les principales données chiffrées figurent en annexe n° 1.

Le **déficit des cadres** chez les immigrés est important mais la sous-représentation des professions intermédiaires et la sur-représentation des ouvriers sont beaucoup plus significatives. Parmi les français des Dom Tom, la sur-représentation des employés l'emporte.

Les **taux de chômage des cadres immigrés sont environ deux fois plus élevés** que les taux de la population France entière.

La répartition des cadres immigrés selon les secteurs d'activité est également spécifique : ils sont plus présents dans les services (éducation, santé, action sociale, services aux entreprises) que dans l'industrie.

Les immigrés sont légèrement sur-représentés dans les professions de l'information, des arts et du spectacle, en particulier dans les métiers artistiques, les autres professions du secteur (journalistes, bibliothécaires...) étant moins représentées parmi eux. Dans les entreprises, les immigrés sont plus présents parmi les ingénieurs et cadres techniques que parmi les cadres administratifs et commerciaux. Très peu présents pour des raisons juridiques dans l'encadrement de la fonction publique, on constate cependant que les professions qui leur sont ouvertes dans le secteur public sont assez bien investies : enseignement supérieur, recherche, fonction publique hospitalière hors cadres administratifs.

Aussi bien l'accès à l'encadrement que le risque de chômage varient de manière significative selon l'origine géographique des personnes.

⁵ Niveaux I et II : personnes sorties du système éducatif avec un diplôme de second ou troisième cycle universitaire, ou un diplôme de grande école.

Les immigrés d'Europe du Nord sont fortement sur-représentés parmi les cadres, à l'inverse les immigrés d'Europe du Sud, du Maghreb et surtout de Turquie sont largement sous-représentés. On note également une assez forte sous-représentation des Français des DOM TOM. Enfin, la différence est sensible entre les immigrés français et les immigrés étrangers. Le poids des origines est encore plus marqué pour le risque de chômage des cadres : le taux de chômage des cadres originaires du Maghreb est quatre fois plus important que celui de l'ensemble des cadres en 2000.

2.3. Seules des études spécifiques permettent d'approcher la situation des Français d'origine étrangère

La direction de l'animation, de la recherche et des statistiques du ministère de l'emploi a réalisé plusieurs études permettant de toucher la « 2^{ème} génération »⁶.

L'enquête « trajectoires des demandeurs d'emploi et marché local du travail » permet en effet de repérer les demandeurs d'emploi français d'origine étrangère. Elle a porté sur huit zones d'emploi, ses résultats ne sont donc pas représentatifs au niveau national. Plus de 5 000 demandeurs d'emploi de moins de 55 ans ont été interrogés à trois reprises (1996, 1997, 1998).

Dans cet échantillon, on compte 69 % de français d'origine française, 20 % de Français d'origine étrangère et 11 % d'étrangers. Parmi les 11 % d'étrangers, les algériens, marocains et tunisiens représentent 60 %, les portugais, italiens, espagnols, 16 %. En revanche, parmi les Français d'origine étrangère (20 % de l'échantillon), ces deux groupes ont un poids comparable.

Une nationalité étrangère contribue fortement aux inégalités des actifs devant l'emploi.

Les étrangers sont plus exposés au chômage (23 % contre 11 % pour les Français en janvier 1999), parmi eux les étrangers non européens sont particulièrement vulnérables (30 %). Ce résultat confirme les conclusions des études de la DPM et du CREDOC.

On peut évaluer l'effet propre de la nationalité en neutralisant les autres facteurs tels que la formation et la qualification. Toutes choses égales par ailleurs, un homme âgé de 35 à 44 ans, ouvrier qualifié, avec un niveau d'études primaires a 10,7 % de chances d'être au chômage s'il est français, et 25,2 % s'il est originaire d'un pays non européen.

Les Français d'origine étrangère sont deux fois plus nombreux à entrer au chômage que les étrangers

L'accès à la nationalité française ne fait pas disparaître tous les obstacles spécifiques que rencontrent les étrangers sur le marché du travail.

Etre originaire d'un pays non européen augmente la précarité pour les Français comme pour les étrangers

Les chômeurs étrangers souffrent d'un niveau de formation plus faible, une partie d'entre eux sont en outre handicapés par une mauvaise connaissance de la langue française.

Près de 60 % des personnes interrogées avaient déjà connu une période de chômage dont la durée est cependant plus longue pour les personnes de nationalité ou d'origine non européenne : 38

⁶ Chômeurs étrangers et chômeurs d'origine étrangère, Premières synthèses, DARES, Novembre 2000.

% et 37 % d'entre elles sont déjà restées plus d'un an au chômage contre 28 % des français d'origine.

Les chômeurs originaires de pays non européens retrouvent plus difficilement un emploi. Le taux de retour en emploi après un an de chômage s'élève en effet à 64 % pour les personnes de nationalité ou d'origine européenne, à 60 % pour les personnes d'origine française ; en revanche, les personnes dont la nationalité n'est pas européenne de même que les français dont les parents n'étaient pas européens ont un taux de retour à l'emploi après un an de chômage qui s'élève à 45 %.

On voit donc deux tendances apparaître assez nettement dans cette étude : l'impact positif d'une origine européenne, mais surtout l'impact négatif d'une origine extra - européenne.

« il ne semble donc pas que la nationalité française soit de nature à réduire les inégalités sur le marché du travail : les immigrés de la deuxième génération par exemple ne paraissent pas moins pénalisés sur le marché du travail que leurs parents »

exemple : pour un homme âgé de 30 à 44 ans, ouvrier qualifié dont le dernier emploi était sous CDI et a duré de un à trois ans, la probabilité de retrouver un emploi en dix-huit mois est de

- 68 % s'il est français né de deux parents français
- 74 % s'il est français avec au moins un parent étranger d'origine européenne
- 58 % s'il est étranger non européen
- 53 % s'il est français né de deux parents non européens

La réinsertion des chômeurs d'origine non européenne est paradoxalement plus délicate pour ceux qui sont de nationalité française que pour ceux qui ont conservé leur nationalité d'origine (toutes choses égales par ailleurs). Les premiers ont davantage intégré les normes d'emploi de la société française et manifestent plus d'exigences (salaires, conditions de travail...) : 13 % des français d'origine non européenne ont refusé une offre contre 8 % des étrangers.

Les meilleures performances des personnes venues des pays européens

Parmi les étrangers originaires du Portugal, d'Italie et d'Espagne, un sur trois mobilise ses relations personnelles, familiales ou amicales pour l'aider dans sa recherche d'emploi contre un Français sur quatre. Ils bénéficient de solidarités plus fortes au sein de groupes mieux intégrés et bien implantés dans certains secteurs d'activité. Parmi les étrangers d'origine européenne, près d'un tiers retrouvent un emploi dans le BTP, parmi les français d'origine européenne, 18 % s'orientent vers ce secteur.

La « préférence » des migrants d'origine italienne, espagnole ou portugaise pour les métiers du BTP semble donc se maintenir assez significativement d'une génération à l'autre. L'embauche dans ce secteur reposant largement sur le parrainage, les relations sociales et familiales sont mobilisées.

A l'inverse, les Français d'origine non européenne (essentiellement des maghrébins) délaissent ce secteur et ne se distinguent en rien des français d'origine française dans le choix des secteurs d'activité dans lesquels ils se reclassent.

Les auteurs de l'étude de la DARES concluent leurs travaux de manière claire :

« Avoir hérité d'une origine non européenne constitue un handicap sur le marché du travail que l'accession à la nationalité française n'efface pas. Au contraire, celle-ci peut jouer dans comme un facteur aggravant dans la mesure où elle s'accompagne de l'acquisition de références françaises »

III- Les lacunes de l'appareil statistique public

L'invisibilité statistique des 2^{ème} et 3^{ème} générations de migrants et des personnes originaires des DOM TOM limite la qualité et la quantité d'informations disponibles sur ce thème. Cette invisibilité s'autorise du rappel des principes fondamentaux qui supposent l'indifférenciation de la population au regard de critères « ethniques ».

Les lacunes de la statistique publique

Plusieurs principes de valeur constitutionnelle, de nombreuses règles de droit positif ainsi qu'une tradition nationale interdisent en effet les distinctions fondées sur l'origine des citoyens français.

Le préambule de la Constitution de 1946 proclame que tout être humain possède des droits inaliénables et sacrés « sans distinction de race, de religion ni de croyance ». L'article 1er de la Constitution de 1958 rappelle que la France assure « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

L'article 225-1 du code pénal définit une discrimination comme toute distinction opérée entre les personnes physiques ou morales, notamment à raison de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ». Enfin, l'article L. 122-45 du code du travail dispose que « aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement, aucun salarié ne peut être sanctionné ou licencié en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de sa situation de famille, de son appartenance à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, ou, sauf inaptitude constatée par le médecin du travail de son état de santé ou de son handicap.

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dispose en son article 31 qu'« Il est interdit de mettre ou conserver en mémoire informatique, sauf accord exprès de l'intéressé, des données nominatives qui, directement ou indirectement, font apparaître les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou leur appartenance syndicale (loi n° 921-336 du 16 décembre 1992) ou les « mœurs » des personnes ». Seules peuvent y procéder les Eglises, les groupements à caractère religieux, philosophique, politique ou syndical. Seuls des motifs d'intérêt public peuvent être invoqués dans d'autres hypothèses, l'avis conforme de la Commission nationale informatique et libertés sera alors requis ainsi que l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat. Une recommandation de la CNIL de 1997 détaille les précautions dont il convient, en tout état de cause, de s'entourer : « la commission recommande généralement que l'indication du pays d'origine, bien que cette information résulte inmanquablement de l'état civil de la personne, ne fasse pas, en tant que telle, l'objet d'un traitement informatique particulier qui pourrait permettre d'effectuer des tris, notamment entre Français, sur ce critère »⁷.

⁷ Commission nationale de l'informatique et des libertés, délibération 97-026 du 1^{er} avril 1997 relative à la visite sur place effectuée le 7 janvier 1997 à la Direction de la Construction et du Logement de la Mairie de Paris.

Le respect de ces principes est strictement contrôlé par le juge.⁸

L'invisibilité statistique des 2^e et 3^e générations repose donc sur la tradition de leur inexistence juridique.

La tradition statistique française privilégie le critère juridique de la nationalité

Depuis 1871, les recensements ont toutefois dissocié les « Français par acquisition » et les « Français de naissance ». Depuis 1851, les recensements comportent une question sur le lieu de naissance : on aurait donc pu travailler sur la catégorie « immigré » (personnes nées à l'étranger de nationalité étrangère). Depuis le début des années 1990⁹, cette catégorie est validée : « personnes, nées étrangères à l'étranger, qui se sont installées en France, ayant ou non acquis la nationalité française ».

Le recensement général de la population de 1999 a introduit une nouvelle information relative à la date d'arrivée sur le territoire national pour les personnes nées à l'étranger. En revanche, il reste impossible de suivre les générations suivant la migration puisqu'il faut connaître le lieu de naissance des parents.

D'autres pays comme la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, le Canada utilisent des catégories ethniques

La Grande Bretagne est le seul pays européen à produire des « statistiques ethniques », revendiquées comme outil de lutte contre les discriminations, par les représentants des communautés. Depuis le début des années 1960, la Grande Bretagne établissait des estimations des différentes communautés en fonction du lieu de naissance de l'individu, et même de ses parents en 1971. Depuis 1991, les statistiques ethniques sont établies sur une base auto-déclarative. Une liste de catégories est proposée ; elle est loin d'être parfaite mais ces données ont permis de mettre en évidence certains « handicaps » (concentration géographique, contrastes dans les statuts professionnels, le taux de chômage, le niveau de diplôme...). Ces statistiques ethniques ont permis la mise en place de politiques locales spécifiques et la définition de quotas de recrutement.

L'exemple britannique démontre que les statistiques ne sont jamais établies indépendamment de la conduite des politiques publiques. C'est en effet précisément parce que la Grande-Bretagne se caractérise par une logique communautaire et une politique de quotas que de telles statistiques se sont développées.

⁸ Voir le rapport public du Conseil d'Etat de 1996, et les arrêts du Conseil d'Etat 21 novembre 1962 République malgache c/Mme Rasafindranaly, 24 octobre 1990 Ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace c / Vignon.

⁹ Voir le rapport du HCI de 1992.

Conclusion

Les Français d'origine étrangère et originaires des DOM TOM se caractérisent par une inexistence juridique et une invisibilité statistique. S'y ajoutent, dans l'univers professionnel, des discours, sinon des pratiques, consistant à occulter ces identités, la citoyenneté ou la compétence professionnelle, parfois les deux, faisant en quelque sorte écran à l'origine des individus.

Mettre fin à cette invisibilité au nom de la définition et de la poursuite d'une politique d'intégration propre à ces populations ou bien au contraire la consacrer, ou à tout le moins, s'y résoudre : telle semble être l'alternative qui se présente aux pouvoirs publics. Malgré les limites de l'étude qu'il a commandée, le Haut Conseil à l'intégration estime, au terme de sa réflexion sur la question, qu'il lui revient de prendre position.

Si l'on considère que la conduite d'une politique d'intégration spécifique aux personnes d'origine étrangère et originaires des DOM TOM s'impose en raison des problèmes sociaux qu'elles rencontrent (accès à l'emploi, à la formation, au logement, à la culture, aux loisirs), des actions spécifiques doivent être définies. Plusieurs questions se posent alors : comment déterminer les populations cibles ? Ces publics une fois définis, comment mesurer les inégalités ou les difficultés afin de proportionner les mesures correctrices ?

A ce stade de la réflexion, il apparaît possible de comparer la situation des personnes issues de l'immigration et originaires des DOM TOM à celle qu'ont connue les femmes dans le monde du travail avant le développement d'études et la systématisation des données sexuées dans les bilans sociaux des entreprises.

On pourrait dès lors, en s'inspirant des pratiques mises en place à propos de l'emploi des femmes, être tenté d'introduire des données liées à l'origine dans les bilans sociaux des entreprises. Cela présenterait le double avantage, d'une part, de disposer de données objectives et concrètes sur les secteurs d'activité et, d'autre part, de permettre aux partenaires sociaux de se saisir de la question au sein de l'entreprise. En ciblant précisément l'ampleur des difficultés, en repérant l'existence d'inégalités, voire de discriminations, ces outils permettraient à la fois de poser ouvertement la question de l'intégration des personnes d'origine étrangère et originaires des DOM TOM et de se doter des moyens de mettre en œuvre une politique susceptible d'être efficace. La question reste entière quant aux responsables de telles statistiques : les entreprises elles-mêmes ou une structure extérieure, du type de l'inspection du travail.

Le Haut Conseil à l'intégration n'estime pas souhaitable, eu égard aux éventuelles dérives auxquelles de tels outils pourraient donner lieu, de recommander la mise en place au niveau des acteurs micro-économiques, d'instruments permettant de repérer et de quantifier les individus en raison de leur origine.

Il n'en reste pas moins nécessaire de déterminer les modalités d'une action publique de nature à éliminer les inégalités qui frappent ces populations. Dans cette perspective, le HCI considère qu'il y a lieu de sortir de l'alternative décrite ci-dessus en faisant en sorte que les

problèmes qui sont propres aux Français d'origine étrangère et originaires des DOM TOM ne relèvent plus de l'ordre du non-dit.

Il revient aux pouvoirs publics de favoriser l'émergence d'un discours, sinon d'un débat, sur la question. Briser les silences, lever les tabous, bref faire en sorte qu'enfin la question se pose, ou à tout le moins puisse se poser sans polémique stérile, réserve excessive ou effets pervers. La parole publique doit pouvoir se saisir, sans qu'il y ait besoin d'une révolution juridique ou d'un grand soir statistique, des inégalités qui frappent nos concitoyens d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM. Le HCI n'a pas d'autre ambition, par ces lignes, que de contribuer à cette réflexion. Dans cette perspective, la commande d'études ponctuelles mais d'envergure plus importante que celle du CREDOC, du type de celle de la DARES ou de celle menée en 1992 par l'INED sur la mobilité géographique et l'insertion sociale¹⁰ pourrait contribuer à mieux appréhender la situation des 2^e et 3^e générations.

C'est pourquoi le HCI préconise la création d'un observatoire, sur le modèle de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, chargé de recueillir, au moyen d'enquêtes et d'études statistiques permanentes, des données objectives sur l'insertion sociale et professionnelle des Français d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM.

Sa mission, complémentaire de celle du GELD auquel l'observatoire pourrait être rattaché, serait double : améliorer d'une part la connaissance des situations individuelles et comprendre, d'autre part, les mécanismes et les processus qui y conduisent. Il va de soi que ces travaux devront être conduits sous le contrôle de la CNIL et dans le respect des personnes. Notons qu'un tel outil statistique pourrait également servir d'instrument pour la politique de l'emploi. Par la constitution d'indicateurs de performance des politiques menées par bassin d'emplois, l'observatoire pourrait ainsi, en liaison directe avec l'ANPE, contribuer, de manière opératoire, à la réduction des inégalités dans le monde du travail.

De telles recommandations peuvent s'autoriser de la directive 2000-43 CE du Conseil des ministres de l'Union Européenne du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, prise en application de l'article 13 du Traité instituant la Communauté Européenne qui prévoit notamment que la discrimination indirecte peut être établie par tous moyens « y compris sur la base de données statistiques ». Précisons que le délai de transposition de cette directive expire en juillet 2003.

La combinaison de politiques sociales actives, en matière d'éducation et de logement notamment, et d'une action efficace de lutte contre les discriminations devrait pouvoir suffire à résoudre les difficultés propres à ces populations : en amont, par la disparition des obstacles institutionnels, économiques ou culturels qui se dressent sur les trajectoires individuelles ; en aval, par le traitement, y compris judiciaire, des cas de discrimination. Mais il est aujourd'hui impossible de l'affirmer. C'est pourquoi s'impose le besoin d'améliorer la connaissance concrète de la situation des Français d'origine étrangère et originaires de l'outre-mer. Comme l'écrit M. T. Joint-Lambert dans son avant-propos au rapport 2000 de

¹⁰ Voir rapport HCI de 1998

l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale : « les politiques menées se fondent sur les représentations des phénomènes ; lorsque ces représentations changent du fait des progrès de la connaissance, les orientations de l'action s'infléchissent ou s'affinent ».

Les travaux que le HCI appelle de ses vœux auront pour premier mérite de nourrir le débat. Ils révéleront sans doute la nécessité, dans certains domaines, de mener des actions spécifiques.

La parole des pouvoirs publics (gouvernement, Parlement, élus locaux), relayée par le service public de l'information, doit favoriser la prise de conscience collective. C'est la prise de conscience collective qui permettra aux différents acteurs sociaux (associations, chefs d'entreprise, syndicats, médias) d'appréhender sans œillère la question de l'égalité effective des droits pour les Français d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM dans les secteurs publics et privés.

Annexe : Exploitation des résultats de l'enquête emploi par le CREDOC

Données chiffrées

Définitions retenues

- population France entière : français de naissance et par acquisition et étrangers
- immigrés : personnes nées à l'étranger de nationalité étrangère, aujourd'hui étrangères ou françaises par acquisition
- immigrés français : personnes nées à l'étranger de nationalité étrangère, aujourd'hui françaises
- immigrés étrangers : personnes nées à l'étranger de nationalité étrangère, restés étrangers
- immigrés d'Europe du Nord : français ou étrangers, nés en Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Danemark, Royaume-Uni, Suisse, Autriche, Norvège, Suède
- immigrés d'Europe du Sud : immigrés français ou étrangers, nés en Italie, Grèce, Espagne, Portugal
- immigrés du Maghreb : immigrés français ou étrangers, nés en Algérie, au Maroc et en Tunisie
- immigrés d'Afrique : immigrés français ou étrangers, nés en Afrique hors Maghreb
- immigrés d'Asie : immigrés français ou étrangers nés au Vietnam, au Laos et au Cambodge
- immigrés de Turquie : immigrés français ou étrangers, nés en Turquie
- français des Dom Tom : français nés dans les départements et territoires d'outre-mer

Tableau 1. Taux d'activité des individus de 18 à 65 ans

	ensemble	hommes	femmes
France entière	70,4	77,5	63,6
Ensemble immigrés	65,8	78,9	52,4
Immigrés français	72,2	81,6	63,1
Immigrés étrangers	63,5	78,0	48,4
Immigrés Europe du Nord	65,9	77,3	57,3
Immigrés Europe du Sud	72,7	79,7	65,2
Immigrés Maghreb	59,5	76,4	41,4
Immigrés Afrique	68,4	80,1	57,4
Immigrés "Asie"	73,4	84,1	61,3
Immigrés Turquie	59,9	86,4	32,0
Français DOM-TOM	74,6	85,9	63,6

Tableau 2. Répartition par CSP des actifs (actifs occupés et non occupés)

2000	Agriculteurs exploitants	Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	Cadres et professions intellectuelles supérieures	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Chômeurs n'ayant jamais travaillé ou militaires du contingent
France entière	2,58	5,85	11,70	19,40	30,18	28,32	1,97
Ensemble immigrés	0,69	7,05	6,91	9,71	26,18	45,51	3,94
Français DOM-TOM	0,15	1,17	6,30	17,28	43,78	29,43	1,90

Note : Pour les actifs occupés (sauf militaires du contingent), la CSP est celle de l'emploi actuel ; pour les chômeurs, la CSP est celle du dernier emploi.

Tableau 3. Représentation des immigrés et des Français nés dans les DOM –TOM actifs occupés dans les différentes CSP

2000	Agriculteurs exploitants	Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	Cadres et professions intellectuelles supérieures	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Ensemble
Immigrés	1,64	7,93	3,91	3,07	5,10	10,17	6,01
Français nés dans les Dom Tom	0,05	0,18	0,46	0,68	1,24	0,86	0,81

Tableau 4. Le chômage des cadres

	1994			2000		
	Cadres	Cadres au chômage	Taux de chômage (%)	Cadres	Cadres au chômage	Taux de chômage (%)
France entière	8989	401	4,46	9488	290	3,06
Ensemble immigrés	316	27	8,54	386	27	6,99

N.B. : Ne sont pris en compte que les chômeurs PSERE (Population sans Emploi à la Recherche d'un Emploi).

Tableau 5. Répartition des cadres actifs occupés entre les différents secteurs d'activité

	Agriculture, sylviculture et pêche	Industries	Construction	Commerce et réparation	Transports	Activités financière
France entière	0,25	15,40	1,78	8,63	2,41	5,75
Ensemble immigrés	0,28	14,00	2,80	8,68	3,36	3,08

	Activités immobilières	Services aux entreprises	Services aux particuliers	Education, santé, action sociale	Administrations	Effectifs
France entière	1,13	19,39	4,74	29,17	11,34	9138 ' 100
Ensemble immigrés	1,68	24,37	6,44	27,17	8,12	357 ' 100

Guide de lecture : en 2000, sur 100 immigrés cadres actifs occupés, 8,12 % travaillent dans l'administration

Tableau 6. La présence des cadres immigrés dans les différents secteurs d'activité

	Agriculture, sylviculture et pêche	Industries	Construction	Commerce et réparation	Transports	Activités financière
2000	4,35	19,31	6,13	3,93	5,45	2,10

	Activités immobilières	Services aux entreprises	Services aux particuliers	Education, santé, action sociale	Administrations	Ensemble
2000	5,83	4,91	5,31	3,64	2,80	3,91

Guide de lecture : en 2000, sur 100 cadres actifs occupés employés dans l'administration, 2,80 % sont des immigrés.

Tableau 7. Répartition des cadres actifs occupés selon les catégories détaillées de cadres

	Prof. libérales	Cadres fonction publique	Professeurs, prof. scientifiques	Prof. information., arts, spectacle	Cadres administratifs et commerciaux des entreprises	Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise	Effectifs
France entière	10,46	9,79	24,21	5,85	27,13	22,57	9142 ' 100
Ensemble immigrés	10,36	3,36	24,93	7,56	27,45	26,33	357 ' 100

Guide de lecture : en 2000, sur 100 immigrés cadres actifs occupés, 3,36 % sont cadres de la fonction publique.

Tableau 9. Répartition par CSP des actifs occupés pour les différentes origines géographiques

2000	Agriculteurs exploitants	Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	Cadres et professions intellectuelles supérieures	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers
France entière	3,00	6,44	12,90	20,85	29,02	27,79
Ensemble immigrés	0,82	8,50	8,39	10,64	24,62	47,03
Immigrés français	0,85	9,53	11,07	16,14	28,13	34,28
Immigrés étrangers	0,81	8,05	7,21	8,22	23,07	52,64
Immigrés Europe du Nord	5,15	7,99	30,67	23,71	20,62	11,86
Immigrés Europe du Sud	0,60	9,76	5,39	8,68	27,90	47,66
Immigrés Maghreb	0,15	8,02	6,59	9,69	21,57	53,97
Immigrés Afrique	0,00	4,05	8,33	10,36	34,01	43,24
Immigrés "Asie"	0,46	11,93	9,63	16,51	21,56	39,91
Immigrés Turquie	0,93	8,33	1,39	2,78	8,80	77,78
Français DOM-TOM	0,17	1,39	7,30	17,39	44,17	29,57

Tableau 10. Le chômage des cadres selon l'origine géographique

2000

	Cadres	Cadres au chômage	Taux de chômage (%)
France entière	9488	290	3,06
Ensemble immigrés	386	27	6,99
Immigrés français	154	10	6,49
Immigrés étrangers	232	17	7,33
Immigrés Europe du Nord	122	3	2,46
Immigrés Europe du Sud	94	4	4,26
Immigrés Maghreb	99	12	12,12

N.B. Ne sont pris en compte que les chômeurs PSERE (Population sans Emploi à la Recherche d'un Emploi).

Tableau 11. Origine sociale (% de pères cadres ou professions intermédiaires), capitaux scolaires (% de diplômés de l'enseignement supérieur) et accès aux emplois de cadres (% de cadres parmi les actifs occupés) selon les origines géographiques

Ensemble des actifs occupés	2000		
	Père cadre ou prof. interm.	Diplômés du supérieur	Cadres
France entière	21,30	23,50	12,90
Ensemble immigrés	11,10	14,80	8,40
Immigrés français	11,60	19,40	11,10
Immigrés étrangers	10,90	12,80	7,20
Immigrés Europe du Nord	46,40	50,00	30,70
Immigrés Europe du Sud	3,70	6,50	5,40
Immigrés Maghreb	7,10	12,50	6,60
Immigrés Afrique	18,90	22,10	8,30
Immigrés "Asie"	20,60	24,80	9,60
Immigrés Turquie	4,20	5,10	1,40
Français DOM-TOM	14,30	15,00	7,30

Tableau 12. Origine sociale, capitaux scolaires et accès aux emplois de cadres.
 Détail France entière, immigrants d'Afrique et d'Asie.

Ensemble des actifs occupés	Année 2000		
	Père cadre ou prof. intermédiaire	Diplômés du supérieur	Cadres
France entière	21,3 %	23,5 %	12,9 %
Immigrés Afrique	18,9 %	22,1 %	8,3 %
Immigrés Asie	20,6 %	24,8 %	9,6 %

Chapitre 2 : Une refonte indispensable du service public de l'accueil des primo-arrivants

La France n'a jamais cessé d'être un pays d'immigration. **Depuis 1997, 500 000 étrangers se sont ainsi installés en France.** Si le mythe de « l'immigration zéro » a finalement disparu des discours politiques, la réalité d'un tel flux d'entrées sur le territoire français n'est pas véritablement prise en compte dans le débat public.

L'immigration légale prend quatre formes distinctes : l'arrivée d'immigrés autorisés à résider en France, éventuellement avec leur famille, le regroupement des familles d'étrangers déjà installés, l'arrivée des conjoints étrangers de ressortissants français, et l'accueil des réfugiés et de leur famille. S'ajoutent à ces populations les étrangers déjà sur le territoire français dont la situation est régularisée. Depuis 1998, le nombre de « nouveaux séjours permanents » correspondant à ces différents statuts s'élève, chaque année, à plus de 100 000 : 141 000 personnes en 1998, 111 000 en 1999 et 124 000 en 2000 (Source : rapport du Groupe Statistique du Haut Conseil à l'Intégration pour 2000).

Réfléchir à l'intégration de ces personnes et de leur famille conduit nécessairement à examiner les conditions de leur accueil. C'est en effet dès la prise de contact avec la société française que peuvent au mieux être posés les jalons d'une intégration réussie. Au-delà de la nécessité d'assurer à ces personnes souvent désorientées des conditions d'arrivée prenant en compte leurs difficultés spécifiques, l'accueil a aussi pour tâche de préparer leur future insertion économique, sociale et civique. **L'accueil constitue en effet la première étape du processus d'intégration.**

C'est dans cette perspective que le Haut Conseil à l'Intégration a décidé de s'intéresser au dispositif d'accueil des primo-arrivants en France. Il convient de préciser que sa réflexion se limite à l'accueil des ressortissants de pays non membres de l'Union Européenne dont le nombre s'élève respectivement à 111 000 en 1998, 82 000 en 1999 et 93 000 en 2000.

1 - Le dispositif d'accueil des primo-arrivants.

Précisons pour commencer que, dans le cadre du présent rapport, la catégorie des « primo-arrivants » recouvre tous les étrangers qui pénètrent, pour la première fois, sur le territoire français¹¹. L'accueil des primo-arrivants est aujourd'hui assurée par de nombreuses structures au premier rang desquelles figure l'Office des Migrations Internationales (OMI). Les moyens consacrés à cette politique d'accueil ont été, ces dernières années, notablement renforcés.

¹¹ Dans le cadre du dispositif d'accueil existant, le terme de « primo-arrivant » désigne aujourd'hui une personne étrangère arrivée régulièrement en France depuis deux ans, alors même qu'il est délicat de borner *a priori* dans le temps la qualité de primo-arrivant.

1-1 L'intervention de nombreuses structures.

Le pivot de l'accueil des primo-arrivants est l'**Office des migrations internationales (OMI)**, organisme chargé en application de l'article L. 341-9 du code du travail « d'exécuter les opérations de recrutement et d'introduction des immigrants étrangers et de leurs familles ».

Si l'OMI est un prestataire direct de services, le **Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (FAS)** intervient, pour sa part, en finançant un certain nombre d'actions en matière d'accès au droit, d'apprentissage du français et d'action sociale

Le tissu associatif collabore également à l'accueil des étrangers en France : associations de quartier, associations communautaires, le **Service social d'aide aux émigrants (SSAE)**, association reconnue d'utilité publique, **l'Association de service social et familial aux migrants (ASSFAM)**, structures particulièrement présentes dans l'accompagnement social des primo-arrivants. Enfin, les acteurs des politiques publiques « de droit commun » (services sociaux des conseils généraux, DDASS, sécurité sociale, ANPE...) interviennent en tant que de besoin en complément des actions spécifiques aux primo-arrivants.

Cette liste, déjà fort longue, serait incomplète s'il n'était fait mention de l'administration de tutelle : **la Direction de la population et des migrations (DPM)** du ministère des affaires sociales qui pilote la politique d'accueil au plan national en définissant le cadre général des actions à conduire dans ce domaine.

1-2 La montée en puissance du dispositif et le renforcement des moyens.

En 1998, le gouvernement de Lionel Jospin a arrêté de nouvelles orientations pour le développement de la politique d'accueil. « Accueillir, c'est d'abord organiser concrètement l'arrivée de celui qui a été autorisé à résider en France (...) C'est aussi, pour celui qui représente le pays d'accueil, expliquer les droits et les devoirs, les règles de la vie commune. C'est enfin se préoccuper des besoins du nouvel arrivant de façon à faciliter son installation. L'objectif du gouvernement est de mettre en place une politique d'accueil efficace répondant à ces principes » expliquait Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, dans sa communication au conseil des ministres du 21 octobre 1998.

Les objectifs de la politique d'accueil ont ensuite été précisés et les moyens en ont été renforcés dans le cadre de la circulaire DPM-CII n° 99/315 du 1er juin 1999 de la ministre de l'emploi et de la solidarité.

Jusqu'en 1998, la politique d'accueil ne concernait que les familles arrivant dans le cadre du regroupement familial. Depuis 1999, elle s'adresse également aux membres étrangers de familles de réfugiés et aux conjoints de Français. **Le HCI tient à souligner le bien-fondé de cet élargissement des interventions de l'OMI.**

La catégorie des conjoints de Français regroupe en effet les étrangers dont les difficultés d'intégration sont les plus importantes.

Alors que les conditions de ressources et de logement auxquelles est subordonné l'autorisation de regroupement familial garantissent d'une certaine manière que l'étranger rejoignant ne se trouvera pas dans une situation de grande précarité, la catégorie des conjoints de Français recouvre les hypothèses les plus variées et notamment, des situations d'exclusion sociale.

Afin d'assurer avec efficacité la montée en puissance du dispositif d'accueil des primo-arrivants, les moyens qui y sont consacrés ont été renforcés de manière significative.

Aux outils existants (plan départemental d'accueil et pré-accueil) s'ajoute désormais une nouvelle formule, particulièrement adaptée aux besoins des populations concernées : le passage en plate-forme d'accueil.

Un **plan départemental d'accueil (PDA)**¹² est élaboré dans chaque département sous l'égide du préfet avec l'ensemble des acteurs intéressés. Un **pré-accueil** est organisé à destination des étrangers déjà présents sur le territoire pour les informer des modalités d'arrivée de leur famille. Dans plusieurs départements, les services essentiels à l'étranger primo-arrivant sont rassemblés sur une **plate-forme d'accueil (PFA)** lieu unique dans lequel une réponse globale est apportée aux questions des nouveaux arrivants en France.

Le fonctionnement d'une plate forme d'accueil de l'OMI

Treize plates-formes d'accueil (PFA) ont été créées dans les départements dans lesquels l'immigration légale est la plus importante, en vue de rassembler en un même lieu les services d'accueil : huit en région parisienne, les autres à Lyon, Marseille, Toulouse, Lille et Nancy.

Les personnes admises au titre du regroupement familial et les conjoints de Français ou de réfugiés sont convoqués sur la plate-forme pour une demi-journée qui se déroule de la manière suivante :

- accueil par les services de l'OMI ;
- diffusion d'un film de présentation de la France ;
- entretien d'une trentaine de minutes avec un « auditeur social » en vue de faire le point sur les projets de l'immigrant et de répondre à ses questions ;
- visite médicale .

¹² Ces plans départementaux d'accueil (PDA) ont été créés en 1993.

Deux prestations facultatives sont également proposées à l'immigrant : un bilan linguistique et un entretien avec un assistant social.

Le Haut Conseil à l'Intégration, après avoir examiné les conditions dans lesquelles cet accueil est réalisé en France, constaté les insuffisances dont souffre le dispositif actuel, et étudié les politiques suivies dans deux pays particulièrement actifs dans ce domaine, le Québec et les Pays-Bas, souhaite proposer aux pouvoirs publics **une réorganisation significative de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants**. Cette dynamisation des politiques publiques devrait conduire à **l'instauration d'un véritable service public de l'accueil**.

2- L'instauration d'un véritable service public de l'accueil.

Assurer un véritable service public de l'accueil des étrangers en France implique, en premier lieu, une prise en compte de l'ensemble des primo-arrivants, et en second lieu, le développement d'une approche globale de la question de l'accueil.

A cette fin, le HCI préconise la mise en place d'une structure unique chargée de coordonner les moyens existants et de proposer à chaque étranger un contrat individuel d'intégration.

2-1 La nécessaire prise en compte de l'ensemble des populations arrivant sur le territoire français.

Le passage en plate-forme d'accueil se fait à l'occasion de la visite médicale. Si la visite médicale obligatoire a partiellement perdu son caractère de police sanitaire, et sert plutôt désormais à repérer les cas d'infections graves et à orienter les personnes concernées vers les structures médicales pouvant les prendre en charge, il est de bonne administration d'utiliser l'obligation juridique de l'examen médical ¹³ pour amener les personnes sur la plate-forme d'accueil, alors qu'une simple faculté offerte aux intéressés risquerait d'entraîner sans doute une fréquentation moins importante.

Malgré l'élargissement, depuis 1999, du public auquel s'applique le dispositif d'accueil, celui-ci ne concerne encore, comme il a été précisé ci-dessus, que trois catégories d'étrangers arrivant en provenance d'Etats non membres de l'Union Européenne : les familles arrivant dans le cadre du regroupement familial, les membres de famille de Français et les membres de famille de réfugiés. Les trois catégories d'étrangers visées par le dispositif d'accueil ne regroupent qu'à peine 52 000 des 93 000 « nouveaux séjours permanents » non communautaires relevés par le rapport du groupe statistique du HCI au titre de l'année 2000 soit environ **56 % du total des entrées régulières** ¹⁴ : 1100 familles de réfugiés, 20 895 regroupements familiaux et 29946 conjoints de Français.

¹³ Les étrangers ne peuvent obtenir un titre de séjour qu'après avoir subi une visite médicale réalisée par les services de l'OMI.

¹⁴ Sur la base du rapport statistique du HCI, ces proportions s'élèvent à 52 % seulement au titre de 1999.

A cela s'ajoute le fait que l'OMI ne touche **qu'environ 50 % des primo-arrivants qui appartiennent à ces trois catégories**. Ce faible « taux de pénétration » de l'OMI s'explique par une couverture insuffisante du territoire national. C'est ainsi que seulement 23 000 convocations dans les 13 plates-formes d'accueil ont été adressées au cours de l'année 2000.

En revanche, le taux de présentation des personnes convoquées est très élevé : plus de 19 000 en 2000 soit environ 83 %. Ce taux d'absence, qui est partiellement compensé par des reports de la date de consultation de la plate-forme, s'explique notamment par le fait que l'OMI ne prend pas en charge les frais de transport des intéressés. **Il n'en reste pas moins qu'au final seul 1/5^e environ des étrangers qui arrivent en France passent par une plate-forme d'accueil.**

En outre, pour les ressortissants des trois pays dans lesquels l'OMI dispose de missions réalisant sur place la visite médicale (le Maroc, la Tunisie et la Turquie), la consultation de la plate-forme en France n'est pas une obligation.

Pour les ressortissants de ces trois pays, la convocation est donc remplacée par une simple invitation à laquelle répondent environ 70 % des personnes concernées - ce pourcentage augmentant régulièrement.

La faible couverture des primo-arrivants par le dispositif d'accueil est aggravée par le fait qu'une petite partie seulement des personnes qui sont accueillies en plates-formes font appel aux services facultatifs qui y sont mis à leur disposition : **seul un tiers environ sollicite un entretien avec une assistante sociale, et la même proportion demande un entretien linguistique soit seulement 7 % du total des primo-arrivants.**

Si ces faibles taux peuvent en partie d'expliquer par l'élévation du niveau scolaire et social des personnes immigrées, phénomène que l'on examinera plus tard en détail, ils traduisent également l'absence d'attrait des services ainsi proposés, principalement en raison d'une méconnaissance de leur intérêt et des avantages qu'ils apportent.

Pour pallier ces insuffisances, le Haut Conseil à l'intégration préconise de poursuivre les efforts déjà engagés dans le cadre des orientations suivantes.

En premier lieu, **il importe d'élargir à l'ensemble des primo-arrivants le périmètre de la politique d'accueil.**

De très nombreux étrangers restent encore exclus du champ d'application de la politique d'accueil conduite par l'OMI : les primo-arrivants sans attache préalable sur le territoire français, notamment les étrangers titulaires d'une carte de séjour travailleur (7300 en 2000), les titulaires de la carte de séjour "vie privée et familiale" de l'article 12 bis 7° de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (8000 en 2000) ou encore les réfugiés (5200 en 2000) alors que nombre des problèmes qui se posent à eux pourraient se voir apporter un début de solution grâce aux services qui sont délivrés en plate-forme d'accueil.

L'absence de prise en charge de ces catégories d'étrangers n'a d'autre justification que budgétaire alors même que les difficultés qui jalonnent leurs parcours individuels sont

tout-à-fait comparables à celles que connaissent les primo-arrivants visés par les programmes d'accueil. Il est ainsi paradoxal que l'OMI accueille les membres de famille de réfugiés alors qu'aucune action spécifique n'est prévue au profit des réfugiés eux-mêmes.

En ce qui concerne cette dernière question, le HCI tient à souligner la difficulté spécifique que pose l'accueil des demandeurs d'asile.

Alors que les autres catégories de primo-arrivants ont vocation à séjourner durablement et, de manière régulière, sur le territoire français, seule une faible part des demandeurs d'asile obtiendra, après examen par l'OFPRA et, le cas échéant, la commission de recours des réfugiés, le statut de réfugié. L'OFPRA affiche ainsi un taux d'accord officiel de l'ordre de 17 % seulement.

Or, l'accueil se pose en des termes différents selon qu'est en cause un étranger auquel a été reconnue la qualité de réfugié ou un demandeur d'asile en séjour provisoire dans l'attente qu'il soit statué sur son cas. La première catégorie relève sans hésiter du dispositif d'accueil de droit commun. La seconde doit faire l'objet d'un traitement spécifique de nature à résoudre un certain nombre de questions d'ordre humanitaire : logement, allocation d'attente ... L'accueil des demandeurs d'asile, dont la difficulté s'accroît à mesure que la pression migratoire augmente (plus de 22 000 premières demandes d'asile en 1998, près de 31 000 en 1999 et près de 39 000 en 2000) n'a pas vocation à être traité dans le cadre du dispositif de droit commun qui s'adresse, par définition, aux étrangers dont la situation se caractérise par une certaine sécurité juridique. Il excède donc le champ du présent rapport, ce qui ne diminue en rien la nécessité de dégager les moyens nécessaires à la mise en place d'une politique d'accueil à la hauteur de la situation. Une réflexion est d'ailleurs en cours sur les modalités spécifiques de l'accueil des demandeurs d'asile.

Il n'est pas inintéressant de noter que les Pays-Bas sont confrontés à la même difficulté : leur programme d'accueil ne concerne que les étrangers ayant obtenu le statut de réfugié ce qui laisse entière la question de la prise en charge des demandeurs d'asile dès leur arrivée sur le territoire hollandais.

Le HCI préconise donc fermement l'extension du dispositif d'accueil aux catégories suivantes d'étrangers : les réfugiés, les titulaires de la carte « vie privée et familiale » dont la régularisation, si elle a pour effet de légaliser leur situation, n'offre en elle-même aucune garantie d'intégration et, les titulaires d'une carte travailleur¹⁵. Un tel élargissement du périmètre de la politique d'accueil permettrait de mieux répondre à l'exigence d'universalité qui caractérise le service public.

Dans la mesure où les titulaires des cartes de travailleur et « vie privée et familiale » sont soumis à l'obligation de passer une visite médicale, il serait facilement envisageable de coupler cette visite, qui se déroule dans les locaux de l'OMI, avec un passage en plate-forme d'accueil. Une telle extension du dispositif existant supposerait toutefois des moyens particulièrement renforcés. Il n'est pas inutile de souligner que la mise en place d'un véritable service public de l'accueil implique un important effort financier.

¹⁵ S'il fallait phaser la montée en puissance du dispositif, il y aurait moins d'urgence à prendre en charge cette dernière catégorie. En effet, la délivrance d'une carte de travailleur est subordonnée à l'existence d'un contrat de travail. L'accès au marché du travail précédant nécessairement l'arrivée en France, un certain nombre de problèmes se posent en effet de manière moins aiguë à cette catégorie de primo-arrivant.

En deuxième lieu, **il importe d'assurer un maillage plus serré du territoire et de meilleures conditions d'accès aux dispositifs d'accueil.**

Il ne sert à rien d'élargir le champ d'application de la politique d'accueil des primo-arrivants si le « taux de pénétration » des dispositifs existants n'augmente pas de manière significative. Certes, l'absence de plate-forme ne signifie pas nécessairement qu'aucune action spécifique - du type visite à domicile - ne soit menée. **Mais, pour bénéficier d'une plus grande visibilité, l'accueil doit pouvoir se faire en un lieu institutionnel unique.**

Il est donc impératif d'assurer la présence sur l'ensemble du territoire de structures en charge du service public de l'accueil afin d'accroître sensiblement l'actuel "taux de pénétration de l'OMI". Une meilleure répartition territoriale s'impose d'autant plus que les situations d'isolement les plus marquées se trouvent fréquemment chez les étrangers qui ne résident pas dans les zones d'immigration massives où sont aujourd'hui situées les plate-formes de l'OMI. Les grandes métropoles offrent en effet d'autres formes de lien social, notamment communautaires, qui permettent, dans certains cas, de relayer voire de se substituer à la politique publique de l'accueil.

En outre, pour garantir un meilleur taux de fréquentation des plates-formes, les frais de transport doivent être payés aux familles convoquées dont les moyens sont faibles, et des structures pour les enfants (mini-crèches avec une assistante maternelle par exemple) doivent être créées dans les locaux d'accueil.

Une nécessaire amélioration des services rendus par les délégations de l'OMI à l'étranger

Dans la perspective d'un meilleur « taux de pénétration » de l'OMI, le HCI n'écarte pas l'idée de réorienter les missions aujourd'hui dévolues aux délégations de l'OMI situées à l'étranger et de les charger d'assurer les mêmes prestations que les plates-formes d'accueil situées en France.

Une telle réorientation permettrait d'améliorer le service rendu par ces délégations. En effet, il n'est pas sûr que ces structures, situées à distance à la fois de la future zone d'accueil et du milieu de vie des immigrants, délivrent aujourd'hui un service réellement utile, en dehors de la visite médicale, ainsi qu'en témoignent les observations faites par un membre du Haut Conseil sur la plate-forme d'Istanbul (Gaye Petek-Salom in revue VEI Enjeux, n° 125, juin 2001) : « A l'issue du parcours administratif, la ou les personnes concernées sont convoquées à l'antenne de l'OMI à Istanbul où, sauf exception, la visite doit être terminée dans la journée (entretien, visite médicale, visa). Il faut noter que les futurs primo-arrivants viennent parfois de très loin. Ils se rendent donc le matin à l'OMI, le plus souvent après quinze, vingt heures de voyage en autocar de nuit. Las, tendus, ils sont reçus dans une salle d'attente où leur est proposée une vidéo sur la France à laquelle ils sont forcément peu réceptifs (...) L'entretien social est court, il se passe dans un petit box aménagé dans un bureau à l'aide de paravents. Au cours de cet entretien et de la visite médicale, les intervenants de l'OMI tentent d'aborder brièvement l'histoire des personnes et de leur donner quelques éléments sur la suite du parcours (...) Il paraît très difficile (...) à ce stade, d'aborder les valeurs de la France ou ses structures. Les personnes ne sont pas prêtes à recevoir ce type d'information. Et cela d'autant

plus que certains, dans l'incapacité d'organiser un hébergement à Istanbul, dans l'attente de l'avion repartent parfois chez eux, pour refaire le trajet, juste avant le départ (...).

Le HCI préconise donc l'instauration d'un service public de l'accueil, présent sur l'ensemble du territoire et touchant l'ensemble des primo-arrivants. Toutefois, celui-ci ne prendra tout son sens qu'avec le développement d'une approche globale de l'accueil.

2-2 Le développement d'une approche globale de l'accueil.

Au développement d'une approche globale de l'accueil doit correspondre concrètement un suivi global du parcours des primo-arrivants. Or, l'accueil des primo-arrivants en France est aujourd'hui à la fois ponctuel et morcelé. Afin, de porter la réforme qu'il appelle de ses vœux, le Haut Conseil recommande une modification des structures actuellement en charge du service public de l'accueil.

2-2-1 Un accueil morcelé et ponctuel.

Des structures éclatées et sans lien entre elles

La première caractéristique du dispositif d'accueil est son **caractère morcelé**. D'une part, les services à destination spécifique des primo-immigrants sont éclatés : OMI, FAS, SSAE, ASSFAM. Ces structures assurent des missions distinctes mais qui se recoupent parfois : respectivement, accueil à l'arrivée en France, soutien social et politique d'intégration. Face à la complexité et à la superposition des dispositifs et des actions financées au titre de l'accueil, le FAS a conclu, avec l'OMI et la DPM, un accord cadre afin de préciser les missions et les obligations réciproques des différents partenaires engagés dans le dispositif d'accueil. Toutefois, le besoin de clarification est tel que le FAS a ensuite entrepris, en mars 2001, la réalisation d'une « cartographie nationale de l'accueil ».

L'éparpillement des structures en charge de l'accueil est encore accentué par le manque de diffusion de l'information qui caractérise globalement le secteur et par l'absence, dans bien des cas, de passerelles entre les différents acteurs intervenant dans le domaine. Le cloisonnement est notamment très fort entre les organismes en charge des politiques « spécifiques » et ceux assurant des prestations « de droit commun »¹⁶.

D'autre part, les services publics auxquels les immigrants sont appelés à recourir le plus souvent n'ont pas, pour la plupart d'entre eux, de politique concertée à l'égard de cette population. Soit parce que ces services sont pris en charge par une multiplicité d'acteurs (logement, formation), soit parce qu'ils n'ont pas défini une politique spécifique aux primo-immigrants (emploi).

Un accueil ponctuel

¹⁶ A titre d'anecdote, c'est ainsi un membre du HCI qui a appris à certains assistants sociaux de Marseille l'existence, dans cette ville, d'une plate-forme de l'OMI.

La formule du passage en plate-forme d'accueil constitue un progrès notable. La concentration en un lieu unique des différentes prestations offertes aux primo-arrivants est en effet un gage d'efficacité : d'une part, l'étranger est dispensé d'un certain nombre de démarches ; d'autre part, il est orienté, le cas échéant, vers d'autres structures chargées d'assurer le relais de l'OMI dans l'accueil et l'intégration des immigrés. La demi-journée que les étrangers passent en plate-forme est toutefois encore insuffisante.

Le passage en plate-forme : un accueil encore trop ponctuel

La mise en place des plates-formes de l'OMI témoigne du souci des pouvoirs publics de privilégier une approche globale de l'accueil. Toutefois, les moyens consacrés à l'accueil sont encore loin d'être à la hauteur des objectifs. De ce point de vue, les visites de délégations du HCI dans les plate-formes de Montrouge et de Marseille ont été très éclairantes.

Quelle que soit l'énergie déployée par les intervenants sur les plate-formes d'accueil, une visite d'une demi-journée n'offre en effet qu'un « ticket d'entrée » dans la société française, agrémenté dans le meilleur des cas d'un carnet des adresses utiles. Le dynamisme et la compétence des intervenants compensent partiellement la faiblesse des moyens, en temps surtout, consacrés à l'accueil des primo-arrivants. L'enquête menée en juin 2001 auprès des bénéficiaires, pour le compte du FAS, souligne ainsi l'évaluation positive que font les primo-arrivants du dispositif : notamment, la qualité de l'accueil et de l'écoute et la capacité à déclencher un certain nombre de démarches administratives.

Si la qualité des entretiens assurés par les « auditeurs sociaux » de l'OMI mérite ainsi particulièrement d'être soulignée, certaines prestations restent toutefois encore largement inadaptées. Le film de présentation de la France a récemment été modifié. Il offre aux étrangers un accès direct à la société et aux institutions françaises conforme aux valeurs républicaines quoique encore en décalage avec la réalité quotidienne.

Le bilan linguistique et l'entretien avec un assistant social doivent perdre leur caractère facultatif afin de permettre une plus grande individualisation de la prestation d'accueil.

Le caractère ponctuel de l'accueil des étrangers est encore accentué par le fait qu'après le passage en plate-forme dans les cas où il a lieu, et sauf prise en charge par les assistants sociaux du SSAE, de l'ASSFAM ou du département, la situation de l'immigrant ne fait plus l'objet d'un suivi spécifique. Or compte tenu de ses difficultés à se repérer dans la société d'accueil, et des multiples problèmes qu'il rencontre (logement, scolarisation des enfants, emploi), le primo-arrivant devrait pouvoir, en aval des prestations offertes par la structure d'accueil, faire appel à un interlocuteur susceptible de l'aider dans ses démarches, et qui pourrait en retour faire régulièrement le point avec lui sur l'évolution de sa situation.

Aide ponctuelle, services morcelés : ces travers, qui peuvent rester supportables lorsqu'ils concernent des usagers à même de connaître leurs droits et de faire appel aux

services qui les intéressent, ne sont pas acceptables lorsqu'ils pénalisent des individus en recherche d'intégration et sans repères dans leur société d'accueil. Quels que soient les progrès réalisés depuis 1999 et les talents déployés par les différents acteurs du système, il existe encore une importante marge de progression.

Le recours à l'administration comparée n'est pas sans limite. Les membres du HCI ont toutefois estimé nécessaire de confronter la politique menée en France à celles de pays réputés pour leur volontarisme en la matière : les Pays-Bas et le Québec.

2-2-2 Les exemples hollandais et québécois.

Sans qu'il soit question de transposer mécaniquement les politiques d'accueil mises en place aux Pays-Bas et au Québec qui ont développé un modèle d'intégration tout-à-fait spécifique, il est intéressant de relever que ces politiques reposent précisément sur une approche globale des problèmes que pose l'accueil des primo-arrivants.

Aux Pays-Bas, l'immigré est pris en charge dès son arrivée sur le territoire hollandais. Il bénéficie alors d'un programme d'intégration relativement contraignant qui se déroule sur plusieurs années.

La politique d'accueil des primo-arrivants aux Pays-Bas

Après plusieurs années de discussion, une loi sur l'intégration des primo-arrivants (Wet inburgering Nieuwkomers) a été adoptée le 30 septembre 1998. Cette loi oblige les communes à mettre en place, dans le respect des orientations définies par le gouvernement et, plus précisément, l'agence (« task force ») en charge de la politique d'accueil, des programmes d'accueil personnalisés. Ces programmes comportent systématiquement pour tous les immigrants quel que soit leur statut, les étapes suivantes :

- **l'enquête d'intégration** qui s'étale sur plusieurs semaines, constituée de questionnaires, interviews, et tests de connaissance, destinée à faire le point sur les aspirations et les besoins du primo-arrivant et à définir un programme d'intégration individualisé ;
- **le programme d'intégration** lui-même, composé d'un cours de langue obligatoire de 500 heures, sur environ six mois, de modules d'orientation sociale et d'une formation professionnelle. Il donne lieu à un contrat entre l'immigrant et l'organisme de formation auquel la commune a confié la réalisation des programmes ;
- **un suivi professionnel et social**, par deux personnes référentes appuyant l'immigrant dans son parcours.

Le programme d'intégration est obligatoire. Un certificat est délivré à l'immigrant à la fin de son programme. Des sanctions financières sont infligées aux immigrés qui refusent de le suivre.

L'ensemble du dispositif est financé par l'Etat qui rembourse les sommes avancées par les communes pour la réalisation des programmes d'actions. En 1999, 22.500 programmes ont été menés, pour un montant total d'environ 130 Meuros (850 MF).

Au Québec, la politique d'accueil repose également sur une approche « multidimensionnelle » de l'intégration. En revanche, elle ne revêt pas le caractère contraignant propre aux programmes hollandais.

La politique d'accueil au Québec

Immigration et intégration constituent un sujet de compétences partagé entre le Québec et l'Etat fédéral canadien. La dernière entente établit cependant que le Québec a seul compétence pour l'intégration et pour la sélection des immigrants : la province dispose d'une grille de sélection propre (qui met l'accent sur l'âge, l'employabilité, la compétence linguistique) et de bureaux et personnels dans les pays étrangers. En outre, la province peut accueillir des « réfugiés publics » qui ont fait l'objet d'un parrainage collectif souscrit en leur faveur par un organisme ou un groupe de personnes au Québec.

Le Québec est la seule province canadienne à disposer de ces prérogatives. L'enquête de police et le contrôle sanitaire avant l'arrivée au Canada relèvent cependant dans tous les cas de la compétence fédérale.

L'immigration fait l'objet d'un discours politique officiel cohérent et consensuel : elle est vécue comme un enjeu de société qui touche autant à la démographie qu'au rôle de la langue française, à la croissance économique ou à la place du Québec dans le monde. L'immigrant se voit proposer de prendre sa part dans la construction d'une société pluraliste, qui revendique l'enrichissement dans la diversité, et bénéficie de la charte des droits et libertés. Le contrat moral passé avec la société d'accueil suppose qu'en échange, il apprenne le français et adhère à certaines valeurs fondamentales de la société québécois : démocratie, pluralisme, respect des opinions politiques, philosophiques, religieuses, égalité des hommes et des femmes (interdiction de la répudiation, de l'excision, de la polygamie)...

L'intégration est définie comme « multidimensionnelle » : compétence linguistique, travail, logement, santé et intégration citoyenne, l'accent étant cependant surtout mis sur l'apprentissage de la langue française.

Les choix en matière d'immigration et d'intégration font l'objet d'un plan d'action triennal, adopté à l'assemblée de Québec. Le Plan 2001-2003 vise à atteindre une immigration de 45 000 personnes par an composée de 50 % d'immigrants ayant des notions de français. En 2000, 30 000 personnes ont immigré au Québec (soit toute proportion gardée 2,14 fois plus qu'en France). Si la compétence de sélection de la province se borne aux travailleurs indépendants et aux « réfugiés publics », la planification inclut les autres motifs d'entrée : « réunification familiale », qui représente

1/3 de l'immigration, et asile de la convention de Genève. En 2001, le plan prévoyait d'accueillir 21 000 travailleurs indépendants et entrepreneurs, 8000 « réunifications familiales » et 7000 réfugiés.

Ces politiques d'accueil reposent des modèles d'intégration spécifiques. Leur mise en œuvre rencontre un certain nombre de difficultés.

Le HCI tient cependant à relever qu'elles répondent, avec un grand souci de pragmatisme, à un objectif précis : permettre aux primo-arrivants de devenir rapidement autonomes dans la société d'accueil. Ce type de considérations conduit le HCI à souligner la nécessité d'un suivi global des primo-arrivants en France.

2-2-3 La nécessité d'un suivi global des primo-arrivants.

Les orientations définies en 1998 visent à privilégier une approche globale de l'accueil. Elles appellent de nouveaux développements notamment en ce qui concerne le suivi dans le temps du parcours d'intégration des primo-arrivants. Comme le relève le rapport précité sur l'évaluation de l'accueil en plate-forme, si « on peut parler d'un impact d'ordre pédagogique non négligeable » du passage en plate-forme, « les impacts dans la durée sont difficiles à évaluer ». En conclusion, le rapport relève que « le suivi des arrivants n'est pas encore une priorité entrée dans les faits » et souligne l'existence de « difficultés d'ajustement entre institutions et un manque de concertation ».

Or, l'accueil des primo-arrivants excède largement la question de l'installation matérielle des étrangers en France. Il ne s'agit pas seulement, pour les pouvoirs publics, de jouer le rôle de facilitateurs pour l'insertion sociale et professionnelle des immigrés. Leur incombe en outre une véritable mission de prestation de services. Les structures publiques de l'accueil doivent ainsi directement agir sur des questions situées en amont de l'accueil (santé, conseil juridique) comme en aval de l'installation (formation linguistique, scolarisation, logement). Dans le cadre du présent rapport, le HCI a particulièrement souhaité insister sur les questions de l'apprentissage linguistique et des parcours scolaires qui lui sont apparues essentielles à la réussite d'une véritable approche globale de l'accueil.

2-3 - Mieux assurer l'apprentissage linguistique

L'accueil sur la plate-forme s'accompagne, lorsque l'étranger le souhaite, d'un bilan linguistique dont l'objet est d'évaluer le niveau en français et de définir les modalités d'un apprentissage de la langue. Mais comme on l'a noté, un tel bilan n'est réalisé que par un tiers des visiteurs soit un peu plus de 6000 personnes en 2000.

De surcroît, lorsque la personne accepte à l'issue de ce bilan de suivre un cours de français, l'OMI se borne à la renvoyer sur une structure, le plus souvent associative, chargée de dispenser les formations. Faute de suivi, ni le relais avec la structure de formation ni, par la suite, l'assiduité de l'étranger ne sont garantis. Des considérations matérielles (frais

d'inscription dans certains cas, transports, garde des enfants,) peuvent expliquer le nombre élevé de défections.

S'y ajoute, pour certaines femmes, une pression du cercle familial qui estime que l'assimilation linguistique n'est pas prioritaire. Un certain nombre de témoignages ont ainsi appelé l'attention du HCI sur l'existence de situations individuelles inadmissibles, certains immigrés étant physiquement empêchés par leurs proches de se rendre aux cours de langue.

Catégories d'étrangers n'ayant pas vocation à passer par les plates-formes de l'OMI, couverture imparfaite des besoins des populations visées par le dispositif (soit que l'étranger convoqué ne se présente pas soit qu'il ne souhaite pas profiter de l'évaluation linguistique), taux d'évasion élevé des personnes supposées être en formation : de nombreux immigrés s'installent durablement sur le territoire français sans acquérir dès le départ les bases nécessaires à une bonne insertion culturelle et sociale.

Ces considérations pessimistes doivent heureusement être nuancées. Un certain nombre d'étrangers ayant échappé à l'accueil en plate-forme rattachent des formations linguistiques grâce à l'action des travailleurs sociaux et au dynamisme du tissu associatif. En outre, l'obligation scolaire permet d'éviter ce problème pour les enfants de moins de 16 ans et pour les enfants de la « deuxième génération ». La situation n'en reste pas moins préoccupante.

Rappelons que les Pays-Bas ont entrepris en la matière une politique beaucoup plus volontariste en introduisant des cours obligatoires de langue et de civilisation pour certains de leurs nouveaux immigrants. Depuis 1998, les primo-arrivants en provenance de pays extérieurs à l'Union Européenne qui s'installent aux Pays-Bas doivent obligatoirement, sous peine de sanction financière, suivre un cours gratuit de 600 heures : 500 heures de néerlandais et 100 heures d'apprentissage des usages sociaux et des obligations civiques. Des politiques similaires ont été mises en place au Danemark et en Finlande.

Au Québec, une politique volontariste a également été mise en œuvre. La formation linguistique des adultes se fait essentiellement dans les structures publiques d'accueil mais aussi à l'université où les immigrants trouvent un environnement plus familier (la plupart d'entre eux ont déjà un parcours en faculté) et un premier contact avec la société d'accueil, dans des établissements scolaires qui servent de sas entre le lycée et l'université et enfin dans les associations ou les entreprises. Une formation linguistique à temps plein comprend 1000 heures de cours sur 40 semaines, l'étranger touchant alors une allocation équivalant au revenu minimum). A temps partiel, la formation linguistique représente encore de 9 à 12 heures de cours/semaine, l'étranger percevant, dans cette hypothèse, des allocations couvrant les frais de garde des enfants et de déplacement). Un corps d'enseignants spécialisés, formés dans le cadre de licences universitaires de français pour étrangers, est employé par le Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.

Le HCI tient à souligner la faiblesse quantitative de l'offre de formation linguistique telle qu'elle existe en France en comparaison des politiques menées aux Pays-Bas et au Québec : le volume des heures de cours dispensés est nettement trop faible, deux cents heures en tout.

Un certain nombre de personnes auditionnées ont en outre appelé l'attention du Haut Conseil sur le caractère largement inadapté de l'offre de formation linguistique en France. L'enquête déjà citée relève que le bilan linguistique effectué en plate-forme suscite des attentes qui sont souvent déçues par la suite, la personne ne trouvant pas de cours adapté voire pas de place dans la structure indiquée sur la plate-forme.

On note en effet un décalage croissant entre l'offre de cours de français et le besoin des populations concernées. Traditionnellement, la prise en charge linguistique des publics étrangers est assurée par des associations dont l'activité est centrée sur l'alphabétisation et l'apprentissage du français de base.

Cette situation était adaptée à une immigration légale surtout constituée de conjoints d'étrangers en provenance de pays en développement dont les premiers handicaps étaient le faible niveau scolaire, l'absence totale de connaissance de la langue française, et parfois l'illettrisme.

Mais la structure de l'immigration légale est en train de changer. Ainsi sur les 5.000 personnes convoquées en 2000 par les plates-formes d'accueil de Paris, 1.000 environ venaient au titre du regroupement familial et 4.000 étaient des conjoints de ressortissants français. Ces derniers ont souvent été scolarisés dans leur pays d'origine et ont un niveau supérieur aux publics traditionnels des dispositifs d'accueil. Ils souhaitent bénéficier de cours de français langue étrangère (FLE) à visée sociale et professionnelle, et non de cours de base leur permettant seulement de se mouvoir dans leur environnement quotidien. Or de tels cours sont plus rarement offerts dans le cadre des dispositifs d'accueil.

La maîtrise de la langue est un élément essentiel de l'autonomie de la personne et de son développement social et professionnel. Il est ainsi conforme au pacte réciproque que concluent un immigrant et son pays d'accueil de faire de l'acquisition de la langue une condition de l'installation en France. **Chaque nouvel immigrant doit se voir systématiquement proposer une offre de formation linguistique adaptée à ses besoins.**

La mise en place d'un tel dispositif impliquerait un effort important de la part de l'Etat, qui doit être en mesure de fournir de telles prestations, et d'en prendre en charge le coût si les ressources de l'immigrant sont insuffisantes. Ces cours devraient être suffisamment substantiels (500 heures, soit environ 6 mois de cours semi-intensifs) pour amener les étrangers à un niveau satisfaisant de maîtrise du français.

Cette démarche nécessite d'abord un accroissement significatif de l'offre de cours. Des changements qualitatifs sont également nécessaires, afin de développer l'apprentissage du français langue étrangère, afin de mieux prendre en compte les besoins des nouveaux publics immigrants. Il faut noter que si l'instauration d'une formation linguistique obligatoire au Pays-Bas n'a pas sensiblement augmenté la demande de cours –qui était, avant la réforme, déjà importante-, elle a en revanche contraint les pouvoirs publics à mettre en place les outils nécessaires au respect de cette nouvelle obligation. Le caractère obligatoire de la formation a eu davantage d'effets sur l'offre que sur la demande.

Le Haut Conseil à l'intégration ne préconise pas que la formation linguistique soit accompagnée, comme aux Pays-Bas, de sanctions à l'égard des étrangers qui refusent de conclure un contrat d'insertion linguistique ou qui abandonnent le cursus en cours de route,

par exemple lorsqu'ils trouvent un emploi. Le caractère obligatoire de cette formation n'empêche d'ailleurs pas un certain nombre d'étrangers de s'évader du programme en cours de route.

Il est plus conforme à la politique française d'intégration de responsabiliser les personnes concernées en les incitant à suivre de tels parcours au moyen d'une véritable valorisation des acquis. **La formation linguistique devrait ainsi déboucher sur la délivrance à l'étranger d'un certificat attestant qu'il a suivi le programme de formation linguistique et permettant d'en valoriser les acquis.**

La possession de ce certificat pourrait à terme être nécessaire à la fois pour l'entrée dans des formations qualifiantes (voir infra) et pour l'instruction des demandes de naturalisation. Un tel certificat, validé par des structures professionnelles, pourrait en effet utilement se substituer à la partie de l'actuel « P. V. » d'assimilation des candidats à la naturalisation consacré à l'assimilation linguistique. Il pourrait également, à moyen terme, être utile à la validation du contrat d'insertion que doivent conclure les bénéficiaires du RMI.

Le HCI tient toutefois à souligner que de telles orientations ne permettent pas de régler toutes les situations individuelles, notamment celles qui relèvent d'une procédure pénale.

2-4 Lever les entraves affectant les parcours scolaires et de formation.

L'obligation scolaire est l'un des plus puissants facteurs d'intégration. Si l'école joue ce rôle dès la deuxième génération, car les enfants nés en France sont familiarisés avec la langue française dès leur plus jeune âge, elle remplit sa fonction avec une plus grande difficulté à l'égard des enfants et des adolescents qui arrivent en France à un âge déjà avancé sans maîtriser notre langue. Pour faire face à ce problème, l'Education nationale a créé des mécanismes qui sont adaptés dans leur principe mais dont les modalités doivent encore être améliorées.

Le dispositif d'accueil des élèves primo-arrivants a été mis en place dans ses grandes lignes par le ministère de l'éducation nationale dans les années 1970. Trois instruments principaux ont été créés pour favoriser, à travers leur scolarisation, l'intégration des enfants primo-arrivants dans la société française :

- **les classes d'initiation (CLIN)** pour les premier et second degrés, **et les classes d'accueil (CLA)** dans les collèges, sont des classes spécifiques à destination des élèves étrangers. Leur objectif premier est la maîtrise de la langue française par les élèves, de façon que ceux-ci rejoignent le plus rapidement possible les classes ordinaires. En mai 2001, on comptait 476 CLIN scolarisant près de 6.000 élèves et 562 CLA en scolarisant plus de 7.000. Une fois dans le cursus ordinaire, les élèves primo-arrivants peuvent bénéficier de mesures spécifiques de soutien (près de 7.700 enfants en ont bénéficié en 2000-2001) ;

- **des enseignements de langues et cultures d'origine (ELCO)** ont été créés pour les élèves originaires des huit principaux pays d'émigration. Ces enseignements, suivis par les élèves hors du temps scolaire et sur une base volontaire, sont assurés par des enseignants recrutés et rémunérés par les pays d'origine. Leur but est double : assurer une meilleure intégration des enfants dans le système scolaire français et maintenir un lien avec le pays natal, notamment dans la perspective d'un retour ;
- **les centres de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM)** ont pour mission d'informer et former les enseignants et les personnels administratifs de l'Education nationale à l'accueil de ces élèves.

Le nombre d'enfants primo-arrivants n'a cessé d'augmenter dans les années récentes. En 2001, près de 28.000 enfants primo-arrivants ont été scolarisés selon les diverses formules existantes.

Une augmentation de 50% des inscriptions a été constatée en Île-de-France en 2000; 13 CLA ont été ouvertes à Paris depuis 1998, 20 CLA et 20 classes spécifiques en lycée en Seine-Saint-Denis pour la même période. Cette élévation du nombre d'enfants primo-arrivants semble durable. Pour les enfants de 6 à 16 ans, le problème majeur est le nombre insuffisant de classes d'initiation et d'accueil. Ceci oblige à orienter certains enfants vers des classes ordinaires, ce qui a toute chance d'entraîner l'échec scolaire et dans certains cas la sortie de l'enfant du système. Ce phénomène est encore aggravé pour les enfants qui entrent sur le territoire en cours d'année scolaire, les classes d'accueil étant dans certaines régions saturées dès le premier trimestre.

Cette situation préoccupante a conduit le ministère de l'éducation nationale et ses partenaires à repenser le dispositif d'accueil et de scolarisation.

La scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France : les orientations du ministère de l'éducation nationale

M. Lang, ministre de l'éducation nationale, a indiqué en mai 2001 lors de journées nationales d'études sur ce thème les orientations qu'il entendait suivre :

- le renforcement des dispositifs d'accueil, en vue de raccourcir les délais d'inscription dans les établissements ;
- la création de places d'accueil dans les établissements des centres-villes, afin d'éviter la concentration des élèves primo-arrivants dans les zones en difficulté ;
- la création de classes d'accueil spécifiques pour les élèves non scolarisés antérieurement ;
- l'évolution des ELCO vers un enseignement de langues vivantes permettant aux jeunes de tirer parti de leur héritage familial et à la Nation d'enrichir son patrimoine linguistique ;
- le renforcement des partenariats avec les autres administrations pour que la scolarisation soit un élément d'une politique plus large d'intégration. Une convention-cadre a été signée en

ce sens entre le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'emploi et de la solidarité et le FAS en mars 2001.

Le HCI tient à souligner le bien-fondé de ces nouvelles orientations. Il importe en effet que les pouvoirs publics rééquilibrent l'offre et les conditions de scolarisation et de formation pour permettre à ces publics de surmonter les difficultés spécifiques qui sont les leurs. Le nombre de classes d'initiation et d'accueil doit être accru et faire l'objet d'une planification conjointe entre l'OMI, le FAS et le ministère de l'éducation nationale afin que chaque enfant d'immigrant puisse accéder à une telle classe dans un établissement proche de son domicile.

Le HCI tient en outre à appeler l'attention des pouvoirs publics sur le problème qui se pose pour les adolescents de plus de 16 ans ¹⁷, pour lesquels aucune structure spécifique n'est prévue dans le système scolaire et qui sont trop jeunes pour accéder aux dispositifs classiques de formation professionnelle.

Des modalités de prise en charge des adolescents de plus de 16 ans par le système scolaire doivent donc être définies, afin de leur donner la chance de s'intégrer socialement et professionnellement au même titre que leurs cadets. La création de classes d'accueil au lycée apparaît ainsi comme une mesure indispensable pour l'accueil des jeunes de 15 à 18 ans.

Enfin les adultes étrangers nouvellement arrivés ne peuvent souvent avoir accès aux dispositifs de formation professionnelle de droit commun, en raison des conditions auxquelles est subordonné l'accès à certains de ces stages (durée d'inscription à l'ANPE au moins égale à un an) et des modalités financières qui les accompagnent (prise en charge de la formation mais absence de rémunération des stagiaires). C'est pourquoi il conviendrait d'aligner le statut des étrangers nouvellement arrivés au regard de la formation professionnelle sur les régimes les plus favorables, afin de leur permettre un accès facilité à l'apprentissage d'un métier.

Ces orientations ne constituent que des éléments de l'approche globale de l'accueil dont le HCI entend souligner la nécessité. A ce stade de la réflexion, il apparaît que la refonte du service public de l'accueil passe par une réforme de structure seule de nature à porter les nouvelles orientations de la politique de l'accueil des primo-arrivants en France.

3- Une agence nationale de l'accueil chargée de conclure un contrat individuel d'intégration.

La mise en place d'un véritable service public de l'accueil doit être l'occasion, pour les pouvoirs publics, d'assurer avec une plus grande efficacité la nécessaire articulation entre l'accueil des étrangers, la politique d'intégration et les programmes de lutte contre les

¹⁷ Voir sur ce point l'étude commandée par la DPM consacrée aux "Jeunes primo-arrivants âgés de quinze ans et plus" -juillet 2001.

discriminations. C'est dans une telle perspective que **le HCI recommande la création d'une structure unique centralisant l'ensemble des moyens mis en œuvre dans le cadre de ce service public. Cette agence nationale de l'accueil sera chargée de conclure avec chaque primo-arrivant un contrat individuel d'intégration.**

3-1 La mise en place d'une agence nationale chargée de l'accueil des primo-arrivants

Le Haut Conseil à l'Intégration estime qu'il doit être mis fin à l'éclatement entre les structures qui sont chargées des primo-arrivants au niveau national qui est source de difficultés inutiles pour les étrangers comme pour les acteurs de la politique d'accueil.

L'OMI a vocation à être transformé en une agence nationale de l'accueil, opérateur institutionnel unique chargé de la mise en œuvre d'une politique globale d'accueil des personnes étrangères. Dans cette perspective, le programme d'accueil doit être pensé et clairement présenté comme la première étape du processus d'intégration des immigrés.

La création, sous la forme d'un établissement public national, d'une agence nationale de l'accueil des étrangers en France, pivot du service public de l'accueil, permettra une mutualisation des moyens existants et devrait déboucher sur une plus grande cohérence des actions menées. Les différentes structures qui interviennent aujourd'hui dans le domaine ont chacune leur histoire propre, leur légitimité institutionnelle et leur savoir-faire mais les justifications qui ont présidé à leur création ont désormais disparu et doivent pouvoir céder devant le besoin d'unification.

Cet établissement public, qui devrait se substituer à l'OMI, doit impérativement être doté de moyens financiers et en personnels suffisants pour proposer, sur l'ensemble du territoire, à la totalité des primo-arrivants une gamme élargie de prestations.

Le HCI souligne la nécessité de réfléchir, dans les plus brefs délais, aux modalités permettant d'assurer à cet établissement un financement propre. Le Conseil d'Etat a en effet estimé, par une décision en date du 20 mars 2000, que l'arrêté interministériel du 17 mars 1997 instituant une redevance à verser à l'OMI par la personne qui subit le contrôle médical était illégal dès lors que ce contrôle qui a essentiellement pour objet la protection de la santé publique ne constituait pas un service rendu pouvant donner lieu à la perception d'une redevance. Une réflexion pourrait utilement être engagée sur l'institution d'une redevance à percevoir, dans des proportions raisonnables, en contrepartie du service que constituerait la prestation d'accueil prise dans son ensemble.

Une telle réforme de structure restera toutefois sans effet si elle ne connaît pas de prolongements systématiques au niveau local. Pour assurer une meilleure prise en charge à ce niveau, on pourrait envisager, en s'inspirant de l'exemple hollandais, de décentraliser une partie des compétences nécessaires et de confier aux communes l'accueil des primo-arrivants. Il pourrait de même être envisagé de confier cette compétence aux départements au titre de

leurs responsabilités en matière d'action sociale. Toutefois, le Haut Conseil à l'Intégration estime préférable que cette compétence continue d'être dévolue à l'Etat.

L'exigence d'une meilleure répartition territoriale implique nécessairement que l'agence soit présente, sous forme d'antennes au niveau local. **La mise en œuvre de ces orientations passe par la création, sur le modèle des plates-formes de l'OMI, de maisons d'accueil des étrangers gérées par la nouvelle agence nationale.**

Les maisons d'accueil doivent, à l'instar des « carrefours d'intégration » mis en place au Québec, rassembler en un lieu unique un ensemble de prestations de nature à répondre aux besoins les plus urgents des primo-arrivants : santé, aide sociale, logement, apprentissage de la langue.

L'exemple québécois des Carrefours d'intégration

Dès l'aéroport, un entretien de 45 minutes permet de recenser les besoins immédiats du primo-arrivant (carte d'assurance maladie, système scolaire...) et de l'orienter vers les carrefours d'intégration.

Les « carrefours d'intégration », qui sont les subdivisions des directions régionales du Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI), proposent aux immigrants une offre de services variée, accessible à toute personne présente sur le territoire depuis moins de 5 ans. Ces structures gouvernementale ont pour partenaires les équivalents québécois des ANPE, CAF, CPAM et chambres de commerce. Tous les services sont offerts et non obligatoires. 90% des « clients » viennent au cours de leur première année sur le territoire. Montréal compte quatre carrefours d'intégration

Outre l'apprentissage du français, le programme proposé dans les carrefours inclut des sessions de groupe sur les premières démarches nécessaires à l'établissement au Québec (4 heures). Les prestations suivantes sont individualisées : elles concernent le marché du travail, la recherche d'emploi, les réalités socio-économiques du Québec, les régions, les équivalences.

Si l'agence nationale et les maisons d'accueil ont vocation à recruter afin de constituer leurs propres équipes de travailleurs sociaux, elles ne sauraient toutefois se dispenser du concours et du partenariat d'un certain nombre de structures dont le principe de l'intervention dans le domaine de l'accueil n'est pas remis en cause par la réforme de structure que le HCI appelle de ses vœux.

D'une part, l'agence nationale a vocation à agir en concertation avec un certain nombre d'administrations ou de structures publiques « de droit commun ». La problématique est d'ailleurs la même en ce qui concerne les relations entre l'agence de l'accueil et les collectivités territoriales.

La redéfinition des plans départementaux d'accueil devrait ainsi permettre de créer une véritable synergie entre les structures en charge du service public de l'accueil.

Que ce soit dans les domaines de l'éducation, de l'emploi ou de la formation professionnelle, l'agence nationale de l'accueil doit agir en partenariat avec les acteurs institutionnels notamment afin d'assurer un relais efficace entre les politiques « spécifiques » de l'accueil et les programmes « de droit commun ». Le HCI souligne particulièrement la nécessité qui s'attache, à ses yeux, à la mise en place de passerelles renforcées entre les programmes spécifiques aux primo-arrivants et les formations qualifiantes délivrées par l'agence de formation professionnelle des adultes (AFPA). C'est à ce niveau que doit être envisagée l'institution de programmes de formations pour lesquels la possession du « certificat linguistique » constituerait un pré-requis.

En ce qui concerne les relations avec le secteur associatif, il est clair que l'agence nationale n'a pas vocation à se substituer à un certain nombre d'actions, notamment en matière de formation linguistique, qui sont aujourd'hui assurées par des structures associatives. Le schéma institutionnel proposé par le HCI implique ainsi que le FAS continue d'assurer le financement d'un certain nombre de projets dans le domaine de l'accueil.

La création d'un acteur public unique chargé du service public de l'accueil conduit nécessairement à s'interroger sur la pérennité du partenariat institutionnalisé qui existe avec les grandes associations, le SSAE et l'ASSFAM qui interviennent dans le domaine.

Il n'est pas question de mettre en doute la qualité du service qu'elles rendent et la compétence des hommes et femmes qui y travaillent. Le HCI tient en outre à préciser qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur le principe même de l'existence de ces associations dont l'action excède largement la seule politique de l'accueil des primo-arrivants. C'est ainsi que le SSAE est également chargé, par convention avec l'Etat, de l'assistance sociale et financière aux demandeurs d'asile auxquels il attribue une allocation d'attente destinée à couvrir les premiers frais d'installation.

Il n'en reste pas moins vrai qu'à partir du moment où les missions du SSAE, qui emploient environ 400 salariés, sont fixées par l'Etat par une convention (la dernière en date a été conclue le 13 décembre 1996) et où son financement provient quasi-exclusivement de fonds publics (en 1999, les cotisations ne représentaient que 10 000 F sur un total de recettes de plus de 100 MF), « la question du maintien de son statut associatif peut être posée » pour reprendre les termes d'un rapport de la Cour des comptes consacré aux « actions de l'Etat pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés ».

De solides arguments militent en faveur du maintien du statut associatif, au-delà de son origine historique. Ils tiennent notamment à la tradition d'indépendance des travailleurs sociaux et à leur autonomie qu'un changement de statut perçu comme une forme d'étatisation

risquerait peut-être de remettre en cause. A tort ou à raison, l'image non régaliennne de cette structure en charge de missions de service public apparaît encore comme une garantie pour les publics intéressés.

Le HCI estime que la réforme de structure qu'il préconise n'implique pas nécessairement que les missions aujourd'hui dévolues aux associations soient nécessairement toutes confiées en propre à l'agence nationale de l'accueil.

Le Haut Conseil préconise toutefois qu'il soit mis fin aux situations de «quasi-monopole» dont bénéficient aujourd'hui certaines associations. Une certaine forme de concurrence doit être introduite en amont des conventions de partenariat afin que le meilleur rapport qualité de la prestation / coût de revient soit obtenu. Le choix doit pouvoir se faire entre l'externalisation de la prestation et sa réalisation par les équipes de travailleurs sociaux dont l'agence a vocation à se doter. Dans une telle perspective, se posera à terme la question du devenir du personnel des associations qui auraient vocation, dans cette hypothèse et en tant que de besoin, à être intégrés dans l'agence nationale de l'accueil.

Le schéma dont le HCI recommande la mise en place s'apparente donc à une « fusée à trois étages » :

- au sommet, **l'administration centrale – la DPM** – qui définit les grandes orientations de la politique d'accueil et en assure le pilotage et la cohérence globale en qualité d'autorité de tutelle ;
- au cœur du dispositif, un acteur institutionnel unique chargé de l'exécution de cette politique, **l'agence nationale de l'accueil** et ses antennes locales, les maisons d'accueil ;
- en aval, associées en tant que de besoin par la **conclusion de conventions de partenariat** avec l'agence nationale, un certain nombre de partenaires indispensables à la bonne marche du service public de l'accueil, administrations, collectivités territoriales et associations.

3-2 La signature d'un contrat individuel d'intégration.

Les « maisons d'accueil des étrangers » doivent constituer le lieu d'application de l'approche globale de l'accueil qui recouvre l'ensemble des questions qui doivent être traitées dès l'arrivée sur le territoire français : santé, logement, sécurité et aide sociales, formation linguistique, scolarisation, emploi.

Ces structures rassembleraient, en un lieu unique, des professionnels salariés par l'agence et, en tant que de besoin, des représentants du secteur associatif (notamment en ce qui concerne la formation linguistique) susceptibles de traiter l'ensemble de ces questions et d'offrir à chaque étranger les prestations de service auxquels il peut prétendre. Elles accueilleraient en outre des antennes permanentes des principaux services publics travaillant en partenariat avec l'agence. Elles seraient enfin le point d'appui visible auquel les primo-arrivants peuvent avoir recours tout au long de leur intégration.

C'est lors de son passage dans la « maison d'accueil » que chaque primo-arrivant doit se voir systématiquement proposer la signature d'un **contrat individuel d'intégration** avec l'agence nationale de l'accueil.

Un tel contrat, qui symbolisera la première étape du processus d'intégration, répond à un triple objectif. Il doit d'abord permettre **d'individualiser le service rendu grâce à une identification des besoins concrets du primo-arrivant**. Il sera ensuite l'occasion de **formaliser l'ensemble des services et des prestations offertes dans le domaine de l'accueil** –notamment en matière linguistique– par l'agence et ses partenaires. Il doit enfin marquer la **volonté de l'immigré de s'insérer dans la société d'accueil**.

Au niveau individuel, le caractère global de l'accueil doit en outre se traduire par la désignation, pour chaque primo-arrivant, d'une personne chargée de suivre son intégration, de l'aider dans la résolution de ses problèmes, et de faire régulièrement le point avec lui. La personne chargée du suivi du primo-arrivant serait ainsi désignée au moment du contrat individuel d'intégration.

Les orientations préconisées par le Haut Conseil à l'Intégration sont ambitieuses. Elles s'inscrivent dans la lignée des réformes mises en place depuis 1999. Elles impliquent toutefois un accroissement significatif des moyens consacrés à la politique d'accueil des primo-arrivants. C'est à ce prix que l'accueil que la France réserve aux étrangers qui ont choisi de s'y installer durablement constituera véritablement la première étape de leur intégration.

CONCLUSION

Voilà bientôt douze ans que le Haut Conseil à l'Intégration a été créé avec la 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 1990, trois personnalités, M. Marceau Long, Mme Simone Veil et M. Roger Fauroux ont présidé cette instance collégiale. Durant cette période, huit rapports – en comptant celui-ci – ont été remis au Premier ministre comme le prévoit le décret du 19 décembre 1989. Certains ont nourri le débat public ; d'autres l'action des pouvoirs publics. Par ailleurs, le Haut Conseil a contribué à une meilleure connaissance de l'immigration grâce à la production régulière de rapports statistiques s'efforçant de dresser l'état des lieux le plus exact possible des flux migratoires en France.

A sa manière, avec l'indépendance qui le caractérise, le Haut Conseil a continué à s'interroger, à réfléchir, à alerter l'opinion comme les pouvoirs publics : sur les enjeux du « modèle français d'intégration » (rapport 1990), sur la situation des étrangers et l'emploi (rapport pour 1993), sur « l'affaiblissement du lien social » (rapport pour 1997) ou encore sur la place de « l'Islam dans la République (rapport pour 2000). Les deux thèmes retenus dans le rapport pour 2001 : la politique d'accueil des étrangers en France et la place, dans le monde du travail et notamment les postes d'encadrement, des Français d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM témoignent de sa volonté de poursuivre la réflexion dans ce domaine.

L'intégration n'est plus aujourd'hui au centre des priorités nationales. L'immigration a fait l'objet de nombreux débats publics qui ont débouché sur d'importantes réformes législatives, la dernière en date – la loi du 11 mai 1998 – ayant profondément remanié l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers et la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. En 1993 puis en 1998, le code de la nationalité a été modifié de manière substantielle à la suite d'importants travaux de réflexion. En 1999, à la suite du rapport du Haut Conseil pour 1998 (« Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité »), une nouvelle structure, le Groupe d'étude sur les discriminations devenu depuis lors Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD) a été créé afin de doter les pouvoirs publics d'un outil efficace pour la promotion de l'égalité des droits. Pendant ce temps, on n'a pas parlé d'intégration – ou alors trop peu. Certes, de nombreuses structures publiques, ou privées ont continué, dans le silence, d'œuvrer efficacement. Mais les pouvoirs publics sont restés trop souvent silencieux alors que s'impose une prise de parole publique, notamment à destination des intéressés.

Forts de cette réflexion de plus dix ans, des expériences accumulées, des rencontres comme des auditions, de leur travail en commun, les membres du Haut Conseil sont aujourd'hui unanimes. **Il existe un espace propre pour une politique d'intégration qui ne saurait se réduire ni à la définition, en amont, d'une politique migratoire ni à la mise en place, en aval, d'une politique efficace de lutte contre les discriminations.**

Il faut être deux pour que l'intégration réussisse et le succès repose aussi sur la volonté de la société qui accueille. L'Etat doit agir parce que l'intégration ne se fait pas spontanément. Pour que le creuset républicain continue de fonctionner, il faut que la parole publique soit claire, que l'action publique soit déterminée et que les interventions de chacun soient coordonnées. C'est à la société française éclairée, guidée par les pouvoirs publics qu'il revient d'accueillir les nouveaux arrivants puis d'agrèger, dans le respect des identités individuelles, les immigrés et les générations suivantes aux forces vives de la République.

Les volontés et les moyens pour ce faire ne manquent pas. Mais le paysage institutionnel est touffu. Les structures chargées d'intervenir dans le domaine prolifèrent, s'ajoutant les unes aux autres : Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés (dont la future dénomination témoigne du besoin de mener une action spécifique d'intégration), Office des migrations internationales, GELD ou encore direction de la population et des migrations du ministère des affaires sociales, conseil national pour l'intégration des populations immigrées, commission interministérielle pour le logement des populations immigrées. Si le présent rapport préconise encore la création de deux nouveaux organismes : un observatoire national des Français d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM et une agence nationale de l'accueil des étrangers, ces propositions ne prennent sens qu'à la condition qu'elles s'accompagnent d'une mise à plat des dispositifs existants. Le morcellement des acteurs de la politique d'intégration n'est pas sans conséquences : chevauchement des compétences, financements croisés, doublons sinon rivalités institutionnelles se conjuguent et débouchent sur l'absence de lisibilité des politiques conduites et d'efficacité des actions menées.

L'action publique comporte trois phases successives qu'il convient de clairement distinguer afin de mieux les articuler entre elles :

- en premier lieu, les étrangers qui arrivent sur le territoire français doivent faire l'objet d'une véritable **politique d'accueil** ;

- en deuxième lieu, la **politique d'intégration** est chargée de permettre aux immigrés de trouver leur place dans le vivre-ensemble de la nation française ;

- enfin, les **politiques de lutte contre les discriminations**, qui s'adressent potentiellement à un public plus large que les deux premières, doivent viser à assurer une égalité effective des droits de chacun dans la République.

A chacune de ces trois phases, accueil, intégration et lutte contre les discriminations correspondent des objectifs spécifiques et devraient être affectées des structures adaptées.

Quelle est la place du Haut Conseil à l'Intégration dans une telle perspective ?

On pourrait penser qu'il a fait son temps, que l'heure est désormais venue pour d'autres instances de réflexion, d'autres modes d'action. Il reste un besoin propre de parler d'intégration ; il reste un besoin propre pour une politique d'intégration. Dans cette perspective, une instance collégiale indépendante doit pouvoir continuer d'alimenter le débat public et de conseiller le gouvernement.

Certes, le Haut Conseil à l'Intégration, s'il veut continuer à jouer son rôle, doit se voir renforcer dans ses missions. Les moyens dont il dispose doivent être augmentés. Le décret de 1989 devrait ainsi être modifié afin de préciser que le Haut Conseil est systématiquement destinataire des rapports de la Cour des comptes et des corps d'inspection des différents ministères relatifs aux questions d'immigration et d'intégration.

Dans le même ordre d'idées, le Haut Conseil doit pouvoir solliciter des ministres la possibilité de faire appel, en tant que de besoin, aux corps d'inspection (inspection générale des finances, des affaires sociales, de l'administration, de l'éducation nationale, de la culture, de la police nationale ...) qui leur sont rattachés afin de qu'ils mènent, sous sa responsabilité, des enquêtes de nature à éclairer ses débats et à nourrir sa réflexion.

Fort de cette singularité institutionnelle, le Haut Conseil doit privilégier des thèmes de réflexion qui renvoient, plus qu'à des questions d'organisation administrative ou de politiques publiques, à des questions de société- de la société dans laquelle se joue aujourd'hui ou ne se joue pas l'intégration- à l'instar des rapports pour 1995 (« Liens culturels et intégration ») ou pour 2000 (« L'Islam dans la République »). Les pistes de réflexion ne manquent pas pour les années à venir : la place des personnes noires en France, quelles soient issues de l'immigration ou originaires des DOM-TOM, la place des « vieux immigrés », la place et l'image des immigrés dans le paysage audiovisuel, la politique de naturalisation ...

Autant de réflexions à conduire, autant de sujets à porter au cœur du débat et de l'action publics. **C'est à ce compte que le Haut Conseil à l'Intégration souhaite rester un acteur utile de la politique d'intégration, à la fois éclaireur, conseiller et aiguillon.**

Annexes

Annexe n° 1 Composition du Haut Conseil à l'Intégration

Membres du Haut Conseil à l'Intégration

(Décrets du 16 avril 1997, du 19 octobre 1998, du 17 mars 1999, du 23 novembre 1999)

Roger Fauroux	Président du Haut Conseil, ancien ministre
Bernard Birsinger	Député-maire de Bobigny
Amin Boutaghane	Commissaire de police
Sara Briolin	Proviseur de lycée
François Chavès	Directeur d'hypermarché
Hanifa Chérifi	Chargée de mission au Ministère de l'éducation nationale
Christian Delorme	Prêtre
Roger Errera	Conseiller d'Etat
Anne-Marie Idrac	Députée des Yvelines
Jeanne-Hélène Kaltenbach	Responsable d'association
Nacer Kettane	Président de radio
Christine Lazerges	Députée de l'Hérault, Vice présidente de l'Assemblée nationale
Gaye Petek-Salom	Directrice d'association
Aïcha Sissoko	Directrice d'association
René Vandierendonk	Maire de Roubaix
Patrick Weil	Directeur de recherche CNRS

Rapporteurs

Mattias Guyomar	Rapporteur principal, maître des requêtes au Conseil d'Etat
Luc Derepas	Maître des requêtes au Conseil d'Etat
Philippe Laffon	Inspecteur à l'Inspection générale des affaires sociales
Hayet Zeggar	Inspectrice à l'Inspection générale des affaires sociales

Annexe n° 2 Liste des personnes auditionnées par le Haut Conseil à l'Intégration

Janvier – Octobre 2001

M. Bruno MARESCA et Mme Isabelle VAN DE WALLE	(CREDOC).
M. Malek BOUTIH	Président de SOS Racisme.
M. François DUBET	Sociologue, Université de Bordeaux II.
Mme Nacéra GUENIF SOUILAMAS	- Chercheur au CNRS.
M. Abdel KEDADOUCHE	Responsable d'un club de prévention spécialisée.
M. Claude VALENTIN - MARIE	Directeur du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations.
M. André NUTTE	Directeur de l'Office des migrations internationales.
M. Hervé PIVET	Directeur des ressources humaines du groupe IKEA accompagné de représentants syndicaux.
M. Jean GAEREMINCK *	Directeur de la population et des migrations (DPM).
M. Olivier ROUSSELLE *	Directeur du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS).
M. Alain BACQUET *	Président du Service social d'aide aux émigrants (SSAE).

VISITES SUR LE TERRAIN

- Lycée Polyvalent Romain Rolland de GOUSSAINVILLE.
- Plate forme d'accueil OMI de MONTROUGE.
- PERPIGNAN (préfecture, municipalité, lieu de culte musulman, centre social de quartier, centre d'animation, association de soutien scolaire, équipement culturel).
- MARSEILLE (espace culturel, plate forme d'accueil OMI, centre de ressources contre l'illettrisme).

- PAYS BAS (mission à La Haye et à Amsterdam sur le dispositif néerlandais d'accueil des primo arrivants).
- QUEBEC (mission à Montréal et à Québec sur le dispositif québécois d'accueil et d'intégration des primo arrivants).

* Entretiens avec M. GUYOMAR, rapporteur principal

**Annexe n° 3 Liste des principaux documents diffusés
auprès des membres du HCI
dans le cadre de la préparation de ce rapport**

Date de diffusion	Intitulé
Janvier	• Les inégalités multipliées ou les épreuves de l'égalité (M. François DUBET).
Février	• Synthèse de l'étude « Les jeunes et les villes » conduite par le GERI et l'Institut Paul Delouvrier (<i>Groupe d'étude et de réflexion interrégional 31, rue Pasquier 75008 Paris</i>).
Mars	• L'école et la question de l'immigration en France : une mise à l'épreuve (M. Jean-Paul PAYET Séminaire France-Canada 1998).
Avril	• Note d'information de la Direction de la population et des migrations sur l'insertion professionnelle des étrangers 1999-2000.
Juin	• Contribution de Mme Gaye PETEK-SALOM sur la problématique de l'accueil.*
Juillet	<ul style="list-style-type: none"> • Article de Rémy LEVEAU (IEP Paris) sur la stratégie des élites de l'immigration maghrébine. * • Article de Mme Claire SCHIFF (Université de Bordeaux II) sur espace et identité chez deux jeunes immigrées. * • Article de Mme Gwénaele CALVES (Université de Cergy-Pontoise) sur la discrimination positive à la Française.*
Septembre	• Synthèse de l'étude « les jeunes primo arrivants âgés de quinze ans et plus (Université de Nancy II).

- Article de Mme Cécile DELESALLE et Françoise ENEL (Cabinet VERES Consultant) sur le dispositif français d'accueil des primo arrivants. *
- Article de M. Han ENTZINGER sur les cours obligatoires d'intégration aux Pays Bas. *
- Article de Mmes Marie-France BENES et Suzanne DYOTTE sur l'intégration des jeunes immigrants et immigrantes à l'école québécoise. *
- Article de Mme Catherine GORGEON sur « les élus locaux et l'intégration des populations immigrées. » *

** Ces articles ont été publiés par la revue « VEI Enjeux centre de ressources Ville-école-intégration » 91, rue Gabriel Péri 92120 Montrouge – T. 01.46.12.87.84.*

Au delà de ces documents, les membres du Haut Conseil ont été destinataires de divers articles de presse publiés pendant la période considérée sur les thèmes étudiés dans le présent rapport.

Sur les questions relatives à l'accueil des primo arrivants, le Haut Conseil a sollicité la Direction de la Population et des Migrations, l'Office des Migrations Internationales, le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés, le Service Social d'Aide aux Emigrants et l'Agence pour le Développement des Relations Interculturelles. Il a également été destinataire d'un dossier du Ministère de l'éducation nationale sur la scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France.

Enfin, pour préparer ce rapport, le Haut Conseil a fait réaliser une étude par le CREDOC sur « l'accès des français d'origine étrangère et des natifs des DOM-TOM aux fonctions d'encadrement dans les entreprises et les administrations » dont la synthèse est publiée en annexe 4.

Annexe 4 Synthèse de l'étude CREDOC

Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie

CREDOC

142, rue du Chevaleret, 75013 Paris

*Comment poser
« une question qui ne se pose pas » ?*

*L'accès des français d'origine étrangère
et des natifs des Dom-Tom
aux fonctions d'encadrement
dans les entreprises et les administrations*

SYNTHESE

de l'étude réalisée à la demande du Haut Conseil à l'Intégration
et financée par la Direction des Populations et des Migrations

Bruno Maresca, Isabelle Van de Walle, Brigitte Masson

*avec la collaboration de Solange Alleaume, Nacéra Ben Mouhoub, Jérémy Courel, Christelle
Ketir*

juillet 2001

COMMENT POSER « UNE QUESTION QUI NE SE POSE PAS » ?

Synthèse

des résultats de l'enquête pour le HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION sur l'accès aux fonctions d'encadrement des Français issus de l'immigration et des DOM-TOM, dans les entreprises et administrations

L'étude conduite par le CREDOC pour le HCI a permis de recueillir le point de vue de 15 DRH d'entreprises et institutions publiques, de 3 directeurs de grandes écoles et de 1600 cadres ou futurs cadres.

L'enquête proprement dite auprès des cadres a pu être réalisée dans 8 entreprises et administrations et dans 2 grandes écoles. Les 1669 questionnaires recueillis (soit un taux de réponse à l'enquête de 35%) permettent, dans ces 10 structures, d'évaluer la proportion des cadres d'origine étrangère et des DOM-TOM. Le contenu du questionnaire permet également de cerner la sensibilité des cadres, ou futurs cadres, à la question de l'accès des Français issus de l'immigration et des DOM-TOM aux *fonctions d'encadrement* dans les grandes entreprises et les administrations.

A. Données statistiques de cadrage

Dans la population française totale de 18 à 65 ans, on compte (source INSEE, enquête emploi 2000) :

1. 6.2% d'individus de nationalité étrangère
2. 3.0% d'individus Français par acquisition, *soit, au total, 9.2% d'immigrés*
3. 0.8% de Français dans les DOM-TOM

Dans la population des cadres actifs occupés de 18 à 65 ans, on compte (source INSEE, enquête emploi 2000) :

4. 3.3% d'individus de nationalité étrangère
5. 2.7% d'individus Français par acquisition, *soit, au total, 6.0% d'immigrés*
6. 0.8% de Français dans les DOM-TOM

Si l'on considère l'ensemble de la population active française, les statistiques nationales de l'Insee révèlent un **important déficit d'immigrés dans les emplois de cadres** :

en 2000, 6.9% des immigrés et 6.3% des natifs des DOM-TOM sont cadres contre 11.8% des Français de naissance, soit un déficit de 35% qui, pour une part, s'explique par des différences de niveau de qualification et d'origine sociale et, pour une autre, par des processus de discrimination.

De plus, parmi les cadres français, le **taux de chômage des immigrés est deux fois plus élevé** (7% pour les cadres immigrés, 3% pour les cadres Français de naissance).

Toutefois la catégorie « immigré » réunit des situations qui, si l'on prend en compte les origines, peuvent de révéler diamétralement opposées :

1. **les immigrés des pays de l'Europe du Nord** sont au moins deux fois plus nombreux à des postes de cadres que les Français de naissance (31% contre 12%) ce qui s'explique par une sélection positive fondée sur le niveau de formation (50% sont diplômés du supérieur) ;
2. **les immigrés maghrébins** sont deux fois moins nombreux (6,6% contre 12%), ce déficit allant de pair avec un niveau de formation moyen plus bas (13% seulement sont diplômés du supérieur contre 24% des Français de naissance) ;
3. **les immigrés africains**, enfin, sont les plus défavorisés compte tenu de leur niveau de diplôme ; alors que 22% sont diplômés du supérieur, 8,3% seulement sont cadres.

B. L'enquête auprès des entreprises, administrations et grandes écoles

Après sélection avec le HCI, **25 entreprises, administrations et grandes écoles ont été contactées** :

- 7 contacts n'ont pas abouti (AXA, IKEA, Groupe Amaury, Le Monde, FR3, Rectorat de Versailles, Ministère de l'emploi et de la solidarité – DAGEMO –),
- 8 DRH et directeurs d'école rencontrés ont finalement refusé d'engager l'enquête (Thomson Multimédia, Renault, Hachette Filipacchi, RATP, France Télévision, Ministère de l'intérieur – DGPN –, Assistance publique – Hôpitaux de Paris –, IEP Paris),
- **10 structures ont accepté la mise en œuvre de l'enquête**, soit 4 entreprises privées et publiques, 4 administrations et organisations publiques, et 2 grandes écoles.

Bilan des contacts avec les entreprises, administrations et écoles

	Entretien avec DRH et Directeur	Entreprise, administration, organisation, école	Réalisation de l'enquête
1	oui	AUCHAN	oui
2	oui	USINOR	oui
3	oui	France Télécom	oui
4	oui	EDF-GDF	oui
5	oui	Thomson Multimédia	non
6	oui	Renault	non
7	oui	Hachette Filipacchi	non
8	oui	RATP	non
9	oui	France Télévision	non
10	non	AXA	non
11	non	IKEA	non
12	non	Groupe Amaury	non
13	non	Le Monde	non

3			
1	non	FR3	non
4			
1	oui	Ministère de l'emploi et de la solidarité – DAGPB –	oui
5			
1	oui	Mairie de Bobigny	oui
6			
1	oui	Mairie de Perpignan	oui
7			
1	oui	CFDT	oui
8			
1	oui	Ministère de l'intérieur – DGPN –	non
9			
2	oui	Assistance publique – Hôpitaux de Paris –	non
0			
2	non	Ministère de l'emploi et de la solidarité – DAGEMO –	non
1			
2	non	Rectorat de Versailles	non
2			
2	oui	CNAM	oui
3			
2	oui	ESSEC	oui
4			
2	oui	IEP Paris (Sciences Po)	non
5			

CREDOC – HCI 2001

C. Principaux résultats de l'enquête

Les proportions de cadres immigrés obtenues pour les 10 organismes qui se sont prêtés à l'enquête varient dans de larges proportions :

Moyenne Amplitude parmi l'ensemble des répondants des 10 organismes

- 4.7 % 0-10% pour les étrangers ;
- 6.1 % 0-16% pour les Français par acquisition ;
- 8.2 % 4-12% pour les Français de 2^{ème} génération ;
- 13.0 % 4-22% pour les Français de 3^{ème} génération ;
- 1.1 % 0-3% pour les Français des DOM-TOM ;
- 32.0 % 22-47% pour l'ensemble des cadres Français de 1^{ère} + 2^{ème} + 3^{ème} générations

Dans cette enquête, la moyenne sur les 10 organismes étudiés n'a pas grand sens, chacun d'eux représentant un contexte spécifique. Ils offrent en revanche un éventail de situations suffisamment contrastées pour permettre des comparaisons éclairantes.

La proportion du nombre de cadres étrangers et d'origine étrangère

Catégorie	Auchan	Usinor	France Télécom	EDF-GDF	DAGPB *	Ville de Bobigny	Ville de Perpignan	CFDT	CNAM	ESSEC
-----------	--------	--------	----------------	---------	---------	------------------	--------------------	------	------	-------

Etranger	4.9	7.1	4.1	1.6	0.0	3.2	0.0	1.4	9.9	5.7
1 ^{ère} génération	3.0	4.0	6.5	2.1	0.0	16.1	3.5	3.7	14.5	3.2
Immigré	7.9	11.1	10.6	3.7	0.0	19.3	3.5	5.1	24.4	9.0
2 ^{ème} génération	5.5	11.9	7.3	6.9	4.2	8.6	5.2	6.0	9.2	11.4
3 ^{ème} génération	12.8	17.3	9.8	12.8	12.5	4.3	20.0	11.1	10.5	16.5
4 ^{ème} génération et +	73.8	59.7	72.4	76.6	83.3	67.7	71.3	77.9	55.9	63.3
dont DOM-TOM	0.6	0.4	1.6	0.7	0.0	3.6	0.2	0.5	2.1	2.5

Effectif de répondants	166	227	123	189	75	93	115	218	305	158
Taux de réponse	32%	45%	22%	31%	36%	37%	27%	51%	39%	25%

CREDOC - IFCI 2004

* DAGPB correspond aux seuls Inspecteurs des affaires sanitaires et sociales du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

La proportion des individus originaires des pays d'immigration (Maghreb, Afrique noire, ex-Indochine) parmi les cadres ou étudiants d'origine étrangère

Parmi les cadres l'origine étrangère part ...	Auchan	Usinor	France-Télécom	EDF-GDF	DAGPB	Ville de Bobigny	Ville de Perpignan	CFDT	CNAM	ESSEC
des individus originaires des pays d'immigration	30%	12%	32%	9%	8%	34%	0%	15%	47%	18%
des individus originaires des pays européens	56%	70%	53%	73%	58%	55%	80%	68%	43%	49%

CREDOC - IFCI 2004

NB. Le complément jusqu'à 100% correspond à des individus originaires d'autres régions du monde

Au vu des proportions des cadres d'origine étrangère et, en particulier, de ceux qui sont issus des principaux pays d'immigration, on repère 3 situations types.

1. Les structures qui intègrent peu d'émigrés et de natifs des DOM-TOM (EDF-GDF, DAGPB, Ville de Perpignan, CFDT).
2. Les structures qui ont beaucoup de cadres d'origine étrangère notamment des pays d'immigration et des DOM-TOM (Auchan, France-Télécom, Ville de Bobigny) ; le CNAM offre la situation d'intégration de loin la plus favorable.
3. Les structures qui ont beaucoup de cadres d'origine étrangère mais dont l'origine est principalement européenne (Usinor) ; l'ESSEC présente une situation proche, mais un peu plus favorable à l'intégration des jeunes issus de l'immigration et des DOM-TOM.

D. La perception des questions de discrimination liées à l'origine étrangère

Premier constat : dans tous les organismes, les personnes ayant répondu ont beaucoup sous-estimé la proportion, parmi leurs collègues cadres, des individus étrangers ou d'origine étrangère.

Cette sous-évaluation est compréhensible si l'on tient compte du fait que la nationalité ou le pays d'origine ne sont pas, dans une unité de travail, des critères habituels pour cataloguer les individus. Dès lors, on peut penser que face à cette question, l'évaluation subjective de la part des individus d'origine étrangère se fait principalement « par le faciès ».

Second constat : pour la majorité des personnes ayant répondu, la question de l'accès des individus d'origine étrangère aux postes d'encadrement dans les entreprises n'est pas une question jugée importante. Seuls 20% estiment qu'elle est importante ou très importante.

Pour la majorité des cadres répondants, la question « ne se pose pas » vraiment dans leur structure. Toutefois, la question est plus sensible dans certaines entreprises (Usinor, Bobigny) que dans d'autres (DAGPB, Ville de Perpignan). Les plus réceptifs sont les étudiants de l'ESSEC, dont la sensibilité révèle vraisemblablement plus d'idéalisme que de réalisme.

L'accès des personnes d'origine étrangère aux postes de cadres et d'encadrement des entreprises est-elle une question importante ?

Est-ce une question ...	Auchan	Usinor	France Télécom	EDF- GDF	DAGPB	Bobigny	Perpign an	CFDT	CNAM	ESSEC
Peu ou pas importante	58%	43%	53%	60%	64%	48%	70%	52%	35%	24%
Importante ou très importante	11%	28%	16%	16%	12%	24%	6%	14%	29%	48%

CREDOC - IFCI 2001

NB. Le complément jusqu'à 100% correspond à la modalité « moyennement important »

S'agit-il d'une question qui, dans les entreprises, se pose ou ne se pose pas ?

Est-ce une question ...	Auchan	Usinor	France Télécom	EDF- GDF	DAGPB	Bobigny	Perpign an	CFDT	CNAM	ESSEC
Qui ne se pose pas	54%	43%	70%	68%	70%	49%	75%	58%	72%	49%
Qui commence à se poser	17%	39%	10%	17%	10%	27%	16%	15%	7%	31%

CREDOC - IFCI 2001

NB. Le complément jusqu'à 100% correspond à la modalité « ni l'un, ni l'autre »

Troisième constat : parmi les personnes ayant répondu à l'enquête, 10% déclarent avoir eu à subir des faits de discrimination, et 15% disent en avoir été témoin.

Mais il faut relativiser ce constat en notant que la moitié seulement des discriminations évoquées relèvent explicitement de l'origine étrangère, du nom ou du faciès. Les autres concernent des discriminations liées au sexe, à l'âge, au fait syndical, à l'appartenance religieuse, ou à d'autres causes non précisées.

Avoir été victime ou témoin de faits de discrimination

Avez-vous été ...	Auchan	Usinor	France Télécom	EDF- GDF	DAGPB	Bobigny	Perpign an	CFDT	CNAM	ESSEC
Victime	8%	9%	10%	9%	0%	7%	7%	15%	20%	7%
Témoin	12%	12%	12%	13%	10%	20%	14%	20%	9%	13%

CREDOC - IFCI 2001

Part des faits de discrimination évoqués imputables à l'origine étrangère, au nom ou au faciès

Parmi l'ensemble des discriminations évoquées	Auchan	Usinor	France Télécom	EDF-GDF	DAGPB	Bobigny	Perpignan	CFDT	CNAM	ESSEC
Part de celles liés à l'origine, nom et faciès	63%	29%	38%	62%	62%	50%	12%	45%	65%	62%

CREDOC - ICI 2001

E. Une question très diversement posée selon les entreprises

En fin de questionnaire, on invitait les répondants à faire état de leurs commentaires sur la question de l'accès des Français issus de l'immigration et des DOM-TOM aux *fonctions d'encadrement* dans les grandes entreprises et les administrations. Les trois-quarts ont répondu à cette question ouverte, preuve que la question n'est pas si indifférente.

Dans la plupart des structures, privées et publiques, **la question est majoritairement niée au nom de l'affirmation des principes républicains d'égalité**. Cette position est justifiée d'abord au nom du primat de la reconnaissance des compétences, ensuite au nom de l'idée que l'origine doit rester un critère neutre, n'ayant pas à intervenir dans le champ professionnel. Cette vision est particulièrement affirmée à Auchan, à EDF-GDF, à Bobigny, à Perpignan.

Une vision assez différente caractérise quelques entreprises dans lesquelles la question posée renvoie majoritairement aux intérêts stratégiques de l'entreprise. **L'intérêt du mixage culturel induit par la diversité des origines**, ainsi que le contexte de la mondialisation, rendent souhaitables l'ouverture à des cadres étrangers. Ce discours est celui qu'ont adopté le plus souvent les DRH rencontrés. Mais dans cette vision, la place des Français d'origine étrangère est passée sous silence et les faits de discrimination sont largement minorés.

Enfin, dans un certain nombre de structures, le souhait que les principes d'égalité restent la règle directrice va de pair avec le constat qu'il existe bien des discriminations qu'il faut traiter. C'est le cas à la CFDT, au Ministère de l'emploi et de la solidarité, à France Télécom. Les deux écoles, CNAM et ESSEC, se distinguent par une **conscience plus affirmée des problèmes de discriminations, notamment à l'égard des préjugés racistes** que subissent les individus de couleur.

F. Le discours des DRH et Directeurs

Les entretiens réalisés auprès des DRH d'entreprises ont permis de discerner trois modes de discours principaux :

1. **le discours offensif**, soit qui admet la nécessité d'une approche citoyenne, au besoin volontariste, face au constat des inégalités d'accès des générations issues de l'immigration ;
soit qui se place sur le terrain de la stratégie de l'entreprise, c'est-à-dire de son image, à l'égard de la clientèle ou bien vis-à-vis de la nécessité d'ouverture à l'étranger ;

2. **le discours défensif**, qui nie ou ignore l'existence de discriminations liées aux origines, soit parce que l'on ne peut pas accéder à la prise en compte de ce critère et que les principes républicains l'interdisent ;
soit parce que les éventuels déficits de recrutement ne sont pas le fait d'une politique d'entreprise mais se situent en amont, notamment dans la sélection exercée par les filières d'enseignement supérieur ;
3. **le discours neutre (de façade)**, qui fait le constat que la question n'a pas été abordée jusque là, soit parce que l'on considère qu'elle ne se pose pas ;
soit parce que l'on préfère ne pas la soulever, par crainte de réaction syndicale ou d'incompréhension du personnel.

Finalement, la préoccupation citoyenne véritable est rare et quand elle existe elle a toujours des connotations stratégiques. Il apparaît que le discours stratégique, fréquent dans les entreprises qui s'ouvrent largement à l'international, ignore le plus souvent la question de la promotion des générations issues de l'immigration. Quant au discours défensif, il est particulièrement présent dans la sphère publique et traduit la tendance des administrations à se réfugier derrière le droit pour se dédouaner de la question des discriminations.

Pourtant ces discriminations existent bel et bien si l'on en croit une analyse réalisée par EDF sur les processus de recrutement et de sélection interne à l'entreprise, qui met à jour des mécanismes de même nature que ceux que subissent les femmes, par rapport aux hommes, dans les recrutements et les déroulements de carrière. Il n'en demeure pas moins que **la question de l'égalité d'accès des personnes d'origine étrangère reste problématique parce qu'elle est mal posée ou**, et c'est le cas le plus fréquent, **non posée**.

Elle est encore très loin de bénéficier du consensus qui a fini par s'imposer sur la nécessité de traiter les questions de parité homme-femme.

Annexe 5

Haut Conseil à l'Intégration

Contribution au rapport sur :

**L'intégration des étrangers et des originaires d'outre-mer dans la
société Française**

Un exemple : les originaires de Guyane

Sara Briolin
Proviseur du Lycée Romain
Rolland de Goussainville
Membre du Haut Conseil
à l'Intégration

L'intégration dans la société française des originaires de Guyane

Si nous considérons les originaires de la Guyane, nous constatons que ceux qui ont quitté le département entre 1920 et 1930 non seulement se sont installés en France mais ne sont pas revenus pour la plupart en Guyane même pour des vacances.

Ils ont surtout occupé des postes dans la fonction publique :

- Enseignement, Poste, Services Hospitaliers.

Plus de 50 % à 60 % d'entre eux ont pris leur retraite en France.

Ils se sont intégrés à la société française et leurs enfants nés et élevés en France sont plus de culture française que guyanaise ce qui se traduit pour quelques-uns d'entre eux par un problème d'identité consécutif au choc des deux cultures.

- Particularités de la Guyane :

- Une population jeune : 45 % de la population a moins de 25 ans.
- Une multiplicité d'ethnies.
- Une immigration peu contrôlée : 80 % d'élèves scolarisés en Guyane sont d'origine étrangère. Ils viennent d'Haïti, du Brésil, du Surinam, du Guyana.
- Un taux d'échec scolaire inquiétant dû en grande partie à une absence de stabilité d'un corps enseignant trop mouvant composé de professeurs venant de métropole.
- Une désaffection des structures de formation qui existent en Guyane :
 - Institut Universitaire de Formation des Maîtres : I.U.F.M.

- Institut d'Enseignement Supérieur (I.E.S.).

La situation s'est encore dégradée à la rentrée scolaire 2001-2002 :

Sur 651 étudiants que comptait l'I.E.S. en 2000, on n'en comptabilise plus actuellement que 300 environ.

Pour quels motifs ?

- La vétusté des locaux.
- Le manque d'équipement.
- La qualité de l'enseignement.
- Les résultats bien plus faibles dans l'enseignement public que dans le privé.

Où partent les bacheliers ?

En France : à Paris, Toulouse, Montpellier, Bordeaux.

Au Canada et aux Etats-Unis pour les familles les plus aisées.

Bien qu'il soit français, bien qu'il parle correctement la langue française, l'étudiant guyanais se trouve confronté aux mêmes pratiques discriminatoires que les étudiants d'origine étrangère : inscriptions, accès aux grandes écoles, logement, aides diverses. Ce qui entraîne un déficit d'intégration.

Depuis une dizaine d'années de plus en plus de bacheliers choisissent des études courtes en Guyane et hors de Guyane : BTS – IUT – DUT au détriment de l'Institut des Etudes Supérieures antenne de Guyane et de l'université des Antilles.

Depuis 6 ans : une famille sur deux inscrit ses enfants dans des établissements scolaires en France dès la classe de première pour leur garantir une possibilité d'accès aux grandes écoles (CPGE par exemple) car même avec une mention Bien ou Très Bien, le bachelier venant de Guyane n'est pas toujours accepté.

5 cas sur 7 ont été signalés à la rentrée universitaire 2001-2002.

Cela génère un profond sentiment d'injustice et parfois de la colère.

De plus en plus de parents vont même jusqu'à demander une mutation pour assurer le suivi scolaire de leurs enfants dès la classe de seconde. Et cela ne concerne pas seulement la classe aisée de la société guyanaise.

Dans quels secteurs d'activité trouve-t-on des guyanais de métropole ?

* Dans la Fonction Publique : Education Nationale, Santé, Services Postaux, Police, Justice, Service du Trésor.

Un petit nombre accède aux fonctions de cadres de catégorie A.

- Chefs d'Etablissement, Professeurs d'Université, Cadres des hôpitaux, du Trésor, des Douanes, Vice-Président de Cour d'Assises.

- Dans la haute Fonction Publique, mis à part Gaston Monnerville qui fut Président du Sénat durant 21 ans, membre du Conseil Constitutionnel, actuellement on ne compte aucun Préfet guyanais, aucun Inspecteur Général d'Administration.

Nous trouvons de rares cadres supérieurs :

- 2 Sous-Préfets

- 2 Recteurs antillais sur 30 (auparavant, il y eut un guyanais Bertène Juminer, 1^{er} Recteur créole de l'Académie des Antilles – Guyane).

* Dans les Professions Libérales : médecins, avocats, notaires.

Conclusion

L'intégration des Etudiants guyanais en métropole passe par :

- Une politique d'accueil à peu près semblable à celle qui est mise en place pour les étrangers primo arrivants car étant français le guyanais primo arrivant comme étudiant n'a droit à aucune aide spécifique, à aucune aide d'urgence.
- Une accession au logement universitaire malgré la date tardive de leur arrivée en France.

Ne peut-on réserver un contingent de logements pour les étudiants guyanais ?

Notre réflexion serait incomplète si nous ne signalions pas :

- a) Combien la Guyane a besoin sur son territoire d'une construction universitaire dotée d'équipements modernes qui fidéliserait les maîtres de haut niveau et les étudiants.
- b) Combien il est nécessaire d'ouvrir réellement aux guyanais l'accès à des études de types 3^{ème} cycle ce qui leur permettrait de revenir travailler en Guyane dans les domaines suivants :
 - l'éducation
 - la santé
 - l'environnement
 - la biodiversité
 - les techniques de transformation des matières premières.

X X X

SOMMAIRE

Avant-propos par Roger FAUROUX, président du Haut Conseil à l'Intégration

La présence des français d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM dans le monde du travail et notamment les postes d'encadrement :

Introduction

I – L'étude commandée par le HCI auprès du CREDOC

- 1.1 La méthodologie de l'étude
- 1.2 La difficulté de construire un discours explicite sur cette question au sein de l'entreprise
 - 1.2.1 Une question qui ne se pose pas
 - 1.2.2 Un discours marqué par la rhétorique républicaine
 - 1.2.3 Un discours centré sur l'entreprise et les compétences qui lui sont nécessaires

II – Quelques informations données par les enquêtes statistiques nationales

- 2.1 Les informations disponibles sur l'insertion professionnelle des étrangers
- 2.2 L'exploitation des enquêtes « emploi », par le CREDOC
- 2.3 Seules des études spécifiques permettant d'approcher la situation des français d'origine étrangère

III – Les lacunes de l'appareil statistique public

Conclusion : Les français d'origine étrangère ou natifs des DOM-TOM se caractérisant par une inexistence juridique et une invisibilité statistique, la création d'un observatoire spécifique apparaît nécessaire.

Annexe : Exploitation des résultats de l'enquête emploi par le CREDOC

L'accueil des étrangers primo arrivants : une refonte indispensable du service public

I – Le dispositif d'accueil des primo arrivants

- 1.1 L'intervention de nombreuses structures
- 1.2 La montée en puissance du dispositif et le renforcement des moyens

II – L’instauration d’un véritable service public de l’accueil

- 2.1 La nécessaire prise en compte de l’ensemble des populations arrivant sur le territoire français
- 2.2 Le développement d’une approche globale de l’accueil
 - 2.2.1 Un accueil morcelé et ponctuel
 - 2.2.2 Les exemples hollandais et québécois
 - 2.2.3 La nécessité d’un suivi global des primo arrivants
- 2.3 Mieux assurer l’apprentissage linguistique
- 2.4 Lever les entraves affectant les parcours scolaires et de formation

III – Une agence nationale de l’accueil chargée de conclure un contrat individuel d’intégration

- 3.1 La mise en place d’une agence nationale chargée de l’accueil des primo arrivants
- 3.2 La signature d’un contrat individuel d’intégration

Conclusion générale du rapport : relancer la politique d’intégration

Annexes

Annexe n° 1 : Composition du Haut Conseil à l’Intégration

Annexe n° 2 : Liste des personnes auditionnées et des visites effectuées sur le terrain

Annexe n° 3 : Liste des documents diffusés auprès des membres du HCI

Annexe n° 4 : Synthèse de l’étude du CREDOC sur l’accès des français d’origine étrangère et des natifs des DOM – TOM aux fonctions d’encadrement dans les entreprises et les administrations

Annexe n° 5 : L’intégration dans la société française des originaires de Guyane

