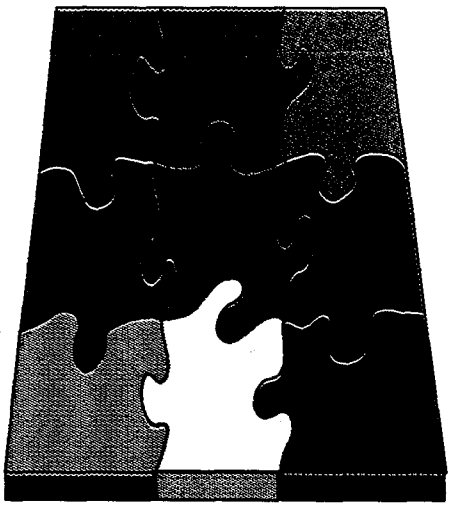
LES POLITIQUES DE L'INTEGRATION

Les pays européens sont devenus des pays d'immigration, mais ils ne le sont pas au sens des Etats-Unis, du Canada ou de l'Australie, pour lesquels l'immigration participe du mythe fondateur de la nation. Par ailleurs, chaque Etat européen a une tradition nationale, qui se traduit par une conception singulière de l'intégration des étrangers. La France, notamment, a une longue tradition "d'assimilation". C'est au regard de l'ancienneté de la présence étrangère sur le territoire national, du passé colonial, de la conception de la Nation, du traitement de la différence culturelle et religieuse, que les Etats ont élaboré des politiques de l'intégration très dissemblables. Ces particularismes historiques, sociologiques et institutionnels s'atténuent, cependant, avec la construction de l'Union Européenne. Une évolution se produit qui tend à rapprocher les solutions politiques aux défis majeurs posés par l'installation durable de populations immigrées en Europe.



Groupe D5

janvier 1997

Mémoire collectif

Rédacteur : LCL MULLER

LES POLITIQUES DE L'INTEGRATION

Etude menée sous la direction de Mme Jacqueline COSTA-LASCOUX

---

① Synthèse générale :

- Définition des concepts d'assimilation, d'intégration et d'insertion ; la diversité des politiques publiques dans les pays occidentaux ; le triomphe récent de l'objectif d'intégration en France et les difficultés découlant de cette orientation.

- Des lacunes dans la connaissance des problèmes relatifs à l'intégration et l'attitude critique qui s'impose par rapport aux sources d'information statistique ; nécessité d'une réflexion prospective en appui sur des observations soigneusement fixées dans le temps.

- L'intégration : une réflexion ordonnée autour d'une relation au temps, au territoire et à la loi ; la réhabilitation de l'idée de l'intérêt général et l'introduction des schémas contractuels dans les relations aux minorités déstructurées.

② Canevas des exposés des stagiaires :

- Intégration et phénomène des minorités en Europe :
  - => Anciennes et nouvelles minorités.....CDT CLAPIER
    CEL BLIZMAN
  - => Le débat sur le multiculturalisme et les minorités.....CE SALENDRE
  - => La question des intégrismes et des nouveaux cultes.....CF MARBOEUF

- La phase ultime de l'intégration : l'acquisition de la nationalité :
  - => Le droit comparé de la nationalité en Europe et aux U.S.A. ...LCL EVEN
    CC DEVAUX
  - => Sociologie de la nationalité en France.....CDT CESARI
  - => Le problème de la pluri-nationalité.....LCL ESCHER

- Heurs et malheurs de l'intégration :
  - => Les politiques de la ville.....CE JORT
  - => La question des banlieues.....LCL MULLER
  - => Prévention et éducation : bilan et projets.....CBA PAULET
    CE SICE

Synthèse générale

Les travaux menés par les stagiaires du Groupe D5 dans le cadre de l'étude dirigée par Mme COSTA-LASCOUX ont révélé l'extrême diversité et l'ampleur des sujets touchant à l'intégration de diverses populations au sein d'une même nation.

Quelques grandes constantes méritent cependant d'être mises en relief car elles se dégagent de plusieurs interventions :

- la connaissance imparfaite qu'ont les acteurs politiques et les opinions publiques des problèmes de l'intégration ;
- la vulnérabilité des esprits par rapport à la manipulation possible des sources statistiques et l'obligation qui s'attache à conserver une attitude critique à cet égard ;
- la nécessité et les difficultés d'une analyse prospective et prédictive dans l'étude des phénomènes liés à l'intégration (minorités, immigration, « banlieues »,...) ;
- la triple relation que présente l'intégration au temps, au territoire et à la loi : il est impératif de réhabiliter la notion d'intérêt général et de la faire passer dans la *praxis* des acteurs concernés.

1 - La connaissance des problèmes de l'intégration ; constats et évolution :

De nombreux sujets traités par les officiers stagiaires ont montré les lacunes statistiques et conceptuelles qui caractérisent l'approche qu'ont les médias, les hommes politiques et l'opinion publique, des problèmes de l'intégration.

Cependant, une évolution semble se dessiner en France où, en dépit d'une politique de la nationalité qui demeure discutable sur bien des aspects, l'orientation successive des choix politiques de l'assimilation à l'insertion puis à l'intégration, paraît s'accompagner d'une prise de conscience.

11 - *La prise en compte de chiffres imprécis ou trop globaux contribue à fausser le débat et à pervertir les esprits.*

La mesure de l'intégration repose d'abord sur une réflexion par rapport à la pertinence des critères utilisés et sur l'application de principes cartésiens et expérimentaux rigoureux dans la mise en oeuvre des critères retenus. Il s'agit là d'une précaution essentielle : l'influence des effets de structure dans l'analyse contribue souvent à brouiller les pistes. A titre d'exemple, l'étude comparative du degré de réussite scolaire de deux groupes d'enfants appartenant, le premier, à des nationaux et le second, à des étrangers, ne saurait méconnaître la catégorie socio-professionnelle d'appartenance des parents, sous peine de fausser les conclusions.

Une grande minutie doit être apportée à la qualité des informations recueillies ; l'utilisation d'enquêtes spécifiques doit être envisagée lorsque les sources d'information s'avèrent insuffisantes. D'ores et déjà, un effort a été accompli dans certains domaines : la mise en place d'observatoires dans plusieurs pays (par exemple, pour le recueil des données relatives à la toxicomanie et aux trafics) répond au souci qui vient d'être exprimé.

En France, c'est cette démarche qui a permis au Haut Conseil à l'Intégration, installé en 1990, d'établir l'inexactitude de « vérités » pourtant communément admises : ainsi,

la population étrangère n'est pas spécialement délinquante ; c'est le nombre de mises en cause pour infractions au séjour qui explique à lui seul les écarts statistiques relevés. A ce sujet, le Haut Conseil s'est plu à souligner l'état d'indigence dans lequel se trouve le système d'observation de la délinquance en France, ce qui est sans aucun doute exact si l'on considère simplement les outils statistiques dont disposent la Police et la Gendarmerie.

Il est donc vivement souhaitable de garder toujours à l'esprit une attitude critique par rapport aux sources des données chiffrées qui sont produites à l'appui des affirmations présentées dans l'analyse des politiques d'intégration.

Ce souci de rigueur méthodologique se justifie spécialement lorsque l'analyse se veut comparative. Or l'approche comparative (entre systèmes, entre pays, entre groupes de populations,...) s'avère particulièrement utile en matière d'intégration. En effet, la connaissance lacunaire des problèmes et l'utilisation de chiffres trop globaux peut mener à la manipulation - volontaire ou involontaire- des opinions. A titre d'exemple, la concentration géographique des difficultés sociales ou éducatives sur certains territoires de faible dimension est beaucoup plus pertinente que la connaissance du nombre global des RMIstes dans la province sur laquelle se situent les territoires considérés. De façon plus générale, *il est indispensable d'identifier les lieux pour qualifier les problèmes.*

De cette approche découle une manière d'aborder les questions qui se posent en matière d'intégration : délimitation soigneuse des lieux et des thèmes, établissement d'une chronologie permettant de resituer un problème dans sa réalité historique et de faire des prévisions à bon escient.

La nécessité d'une démarche prospective s'impose alors avec d'autant plus de vigueur que les phénomènes observés s'avèrent souvent protéiformes et évolutifs : rien ne sert de décrire avec justesse un passé vite révolu si les observations faites ne peuvent guider les politiques mises en place.

Ainsi, la découverte et l'emploi d'instruments de mesure pertinents fait problème. Un décalage apparaît fréquemment entre les éléments objectifs recueillis et le sentiment que le public éprouve par rapport à une question donnée. Le rapprochement entre, d'une part, les statistiques de la délinquance et, d'autre part, le sentiment d'exaspération produit par un ensemble d'incivilités ne constituant pas des infractions répréhensibles au plan pénal, fournit un exemple significatif à cet égard.

Les divers instruments de mesure sont également imparfaits au regard de la construction européenne. D'importantes disparités entre Etats méritent d'être signalées ; les Etats signataires de la convention de SCHENGEN et de son protocole d'application ont commencé à harmoniser leurs politiques de l'immigration. L'avènement d'une politique commune paraît souhaitable : la conférence intergouvernementale qui se tient actuellement suscite des attentes dans ce domaine qui, pour l'instant, relève du troisième pilier du Traité de Maastricht et échappe à la sphère juridique du communautaire. Il est vrai que les politiques de l'intégration touchent à des aspects vitaux pour les souverainetés nationales.

12 - *Des lacunes évidentes au plan des concepts*.

Dans l'esprit du grand public, les vocables « assimilation », « intégration » et « insertion » ont souvent le même sens. Or la signification des mots dépasse les querelles sémantiques puisqu'elle détermine des choix politiques d'importance majeure pour la nation.

A la suite d'un glissement qui s'est opéré par rapport à l'étymologie, le concept d'*assimilation* recouvre désormais le processus par lequel un être vivant en transforme un autre en sa propre substance. Assimiler est devenu synonyme d'absorber. L'*intégration* désigne un processus qui, rapporté au phénomène migratoire, exprime une dynamique

d'échange, dans laquelle chaque élément compte à part entière. Chacun accepte de devenir partie du tout (cf. *notion de citoyenneté*) et s'engage à respecter l'intégrité de l'ensemble (cf. *notion d'intérêt général*). Enfin, l'*insertion* respecte d'abord l'identité première de l'étranger ; elle souligne l'extranéïté de l'immigré, avec le risque d'une valorisation excessive de la différence et de ses effets pervers (cf. *problèmes liés au multiculturalisme*).

Le choix des termes -assimilation, intégration, ou insertion- exprime une philosophie politique. L'*assimilation* signifie l'adhésion complète de l'étranger par une conversion des mentalités et des comportements aux normes et aux modes de vie de la société d'accueil, l'importance capitale de la nationalité et l'abandon des particularismes. L'*intégration* suppose une dynamique d'échange, une participation active à l'ensemble des activités de la société d'accueil, l'adhésion à ses règles fondamentales et, par conséquent, aux valeurs qui fondent le « vouloir-vivre ensemble » (cf. notion d'*affectio societatis* en droit commercial). L'*insertion* consiste à reconnaître à l'étranger une place au sein du cadre économique, culturel et social qu'il occupe et à préserver au moins partiellement son particularisme d'origine.

13 - *Evolution des choix politiques en France.*

Le vocable *intégration* a été officialisé en tant qu'objectif recherché par les politiques mises en oeuvre en faveur de la ville ou traitant de l'immigration. Le récent discours du Président de la République apporte une confirmation éclatante de la réalité d'un changement qui dépasse à présent le traditionnel clivage droite/gauche.

C'est ce vocable d'intégration que l'on retrouve, par exemple, dans les textes législatifs relatifs aux étrangers, encore que le terme d'assimilation subsiste parfois dans certains domaines (par exemple, droit applicable en matière de naturalisation). Un « Haut Conseil à l'Intégration » a été institué en 1990 tandis qu'à une époque récente, le Gouvernement comptait en son sein un « Secrétariat d'Etat à l'Intégration ». Différents ministères sont chargés de la mise en oeuvre de la politique d'intégration : les Affaires Sociales, en ce qui concerne le travail et le logement, l'Intérieur, pour les mesures relatives à l'éloignement, l'Education Nationale, la Justice, etc... Ces ministères disposent de services spécialement chargés de traiter les questions relatives à l'intégration.

Avant la fin des années quatre-vingt, l'objectif affiché était encore celui de l'***assimilation*** des minorités.L'assimilation a été en vogue au 19ème siècle et au 20ème siècle par rapport aux particularismes régionaux, mais aussi par rapport aux peuples colonisés, et ce jusqu'à la guerre d'Algérie. Le mot *intégration* apparaît alors avec la « doctrine d'intégration » de Jacques SOUSTELLE, apparition trop tardive au regard du déroulement du conflit algérien pour qu'elle ait pu avoir quelque chance de réel succès. Le thème de l'intégration subit alors une éclipse qui dure jusqu'au milieu des années quatre-vingt.

En effet, dès 1974, par suite du choc pétrolier, les étrangers qui étaient venus louer leur force de travail en France pendant « les trente glorieuses » subissent le contrecoup des mesures restrictives qui sont prises en vue de restreindre les flux d'immigration. Le pouvoir politique parle de fermeture des frontières, attitude doublement néfaste car elle ne reçoit aucune traduction véritable dans les faits, tandis que les travailleurs étrangers déjà en place sont incités à ne plus quitter le territoire français, dans la crainte de ne pouvoir y revenir. Alors qu'on leur propose des aides au retour dans leur pays d'origine, ils s'installent en France avec leurs familles ; de ce comportement découlent des difficultés nouvelles au regard du logement (nécessité de construire des H.L.M.), de l'éducation des enfants, de la langue, de la religion.

Cette situation acquiert une complexité plus grande du fait de l'héritage de la colonisation. De façon plus générale en Europe, les minorités issues des pays qui ont été colonisés entretiennent une relation ambivalente avec leurs anciens colonisateurs, ce qui se manifeste vis-à-vis des institutions. Il en est ainsi des Algériens en France, des Indo-Pakistanais en Grande-Bretagne, des Surinamiens aux Pays-Bas, des Zaïrois en Belgique A titre

d'exemple, les Algériens ont en France des enfants considérés comme Français à la naissance alors même que leurs parents avaient opté pour la nationalité algérienne à l'issue du conflit d'Algérie. Cette difficulté spéciale issue du passé colonisateur de la France caractérise d'ailleurs également les Harkis et leurs enfants.

En outre, il convient de noter que *les tensions économiques ou politiques propres au pays d'origine ne demeurent pas sans influence sur la situation dans le pays d'immigration* : 85% des « Beurs » en France sont d'origine berbère et appartiennent ainsi à une minorité ethnique dans leurs pays d'origine avec lesquels ils entretiennent, de ce fait, des relations conflictuelles. De manière plus générale, on peut observer que les individus qui optent pour l'émigration éprouvent pour la plupart des difficultés à l'égard de leur pays (difficultés d'ordre religieux, ethnique, culturel, etc...). A cet égard, on peut mentionner l'attitude de certains jeunes Beurs qui n'hésitent pas à dénoncer à des mouvements intégristes les Algériens demandeurs d'asile en France.

En dernier lieu, *la crise économique et sociale, en France comme dans les autres pays d'accueil, a contribué à l'aggravation des difficultés.* Des interrogations sont apparues au grand jour par rapport à l'attachement des populations considérées aux valeurs traditionnelles de la République. L'efficacité du modèle classique d'intégration a été mise en question tandis que la sévérité du contexte budgétaire contrariait l'effort en faveur de l'amélioration des conditions de logement et des transferts sociaux.

Le passage de l'*assimilation* à l'*intégration* a contribué à rendre moins évidents les objectifs visés par les politiques publiques.

Avec la politique classique de l'assimilation, le pouvoir politique et la société d'accueil tout entière s'étaient fixés un objectif sans ambiguité : l'étranger arrivant en France doit épouser les règles et les valeurs en usage dans le pays d'accueil.

Depuis le milieu des années quatre-vingt, le passage à une politique d'intégration a rendu l'objectif à atteindre moins évident, puisqu'il s'agit désormais de respecter les différences culturelles. Le débat sur ce point abolit les frontières politiques traditionnelles : les options prises par M. CHEVENEMENT sur la défense des valeurs républicaines (à l'école, à l'armée) rejoignent sur le fond la position exprimée par M. SEGUIN. Dans le même temps, un ministre de gauche parlait d'*insertion*, concept situé à l'opposé de l'assimilation en ce sens que l'étranger, pour s'insérer, se situe à égalité avec les nationaux du pays d'accueil, et ne renonce aucunement à ses différences.

Ces clivages à rebours des séparations politiques classiques ont entraîné une polémique que les médias se sont employés à amplifier et à infléchir. Très rapidement, en effet, le débat s'est porté sur le terrain de la nationalité ou de l'islamisme.

Aux Pays-Bas, un débat analogue est apparu sur la question de l'émancipation des minorités. De la même manière, de vives controverses ont pu être observées en Allemagne à propos des minorités turques et polonaises.

Les différents pays d'accueil considérés se livraient ainsi à des réflexions voisines sur l'objectif de leurs politiques d'intégration respectives au moment même où ils doutaient de leurs capacités à retrouver la croissance et le plein emploi.

Des considérations relatives à la démographie ont en outre joué : les minorités accueillies manifestant un taux de fécondité nettement supérieur à celui des populations d'accueil, certaines personnalités politiques favorables à l'insertion estimaient que les enfants des étrangers contribueraient, à terme, à financer les pensions de retraite des nationaux. Cette option s'accompagnait d'une politique résolument nataliste (cf. loi de 1985, en France, portant création de nouvelles prestations familiales accordées à partir du troisième enfant).

Dans le même temps, le Premier Ministre canadien prenait publiquement une position stigmatisant le coût des immigrés dans son pays.

Les flambées de violences qui se sont produites dans les quartiers urbains défavorisés en Europe à la fin des années quatre-vingt et surtout au début des années quatre-vingt dix ont eu raison du courant de pensée en faveur de l'*insertion*. La question islamique s'est posée au Royaume-Uni de façon brutale avec l'affaire Salman Rushdie. En Allemagne, les violences perpétrées à l'encontre de turcs demandeurs d'asile se sont multipliées. Les mouvements d'extrême droite ont connu une ascension très nette dans tous les pays européens, et pas seulement en France comme on l'imagine trop souvent. Il convient d'observer sur ce point que les idées véhiculées par M. Le Pen pour la France se situent parfois en-deçà des solutions adoptées par le droit positif allemand : l'Allemagne fédérale réalise chaque année plus de 100.000 expulsions d'étrangers, à comparer aux 12.000 expulsions en France.

Enfin, les émeutes qui se sont produites aux Etats-Unis, à Los Angeles, au printemps de l'année 1992 ont servi d'électrochoc : stigmatisant les dangers d'une dérive communautariste « à l'américaine », plusieurs hommes politiques européens ont réagi en prônant une révision des choix politiques discutables faits au cours de la décennie précédente et une réflexion de fond sur l'*intégration*. L'existence de « zones de non-droit » dont fait état le Premier Ministre français dans son discours de politique générale en mai 1993 se situe dans le droit fil de ces préoccupations.

2 - Les perspectives actuelles en faveur d'une politique de l'intégration plus efficace :

Tandis que le modèle « communautariste » révèle aux Etats-Unis (et au Royaume-Uni, dans une moindre mesure) ses dangers et ses limites, certains sociologues n'hésitent pas à parler d'une faillite du modèle républicain d'intégration en France et se prononcent pour l'avènement d'une logique de concurrence entre des « ethnies » recomposées.

Insensiblement, *le débat sur l'intégration,* auquel n'échapperont pas les pays occidentaux, *mène à une réflexion en profondeur sur les valeurs* à promouvoir. Aux Etats-Unis, un tournant critiquable semble avoir été pris avec l'abolition du Welfare State, l'entrée en vigueur d'une législation nouvelle limitant la prolifération des armes à feu, pourtant défendue par un puissant lobby, et la remise en cause de la politique traditionnelle de l'immigration. En Europe, tandis que les Etats s'efforcent de coordonner des « politiques de la ville » capables de limiter l'ampleur des désordres urbains et de contenir l'apparition de *zones grises* semblables à celles qui se sont développées aux Etats-Unis, les risques d'explosion sociale avivés par le nouveau cadre géopolitique (mondialisation, déréglementation, décuplement de la puissance des médias, apparition du phénomène de la dissidence) invitent à des révisions déchirantes.

Or les options prises désormais en faveur de l'*intégration* ne se traduiront ici et là par des politiques plus efficaces que si des moyens appropriés sont mis en oeuvre : recherche de l'égalité de traitement, lutte contre la discrimination, politiques de la nationalité et de l'immigration plus réalistes. La réflexion se nourrira des principes dégagés autour de la triple relation de l'intégration au temps, au territoire et à la loi.

21 - *Les moyens d'une politique de l'intégration plus efficace.*

A la faveur de la réflexion sur l'intégration menée ces dernières années, l'ensemble des pays européens a pris conscience des moyens à mettre en oeuvre pour développer une politique plus efficace en faveur de l'intégration des minorités d'origine étrangère:

- *L'égalité de traitement* : elle doit être recherchée tant dans les règles qui régissent le droit du travail qu'en matière de protection sociale ; la difficulté a trait aux étrangers en situation irrégulière : en France, le critère de la régularité du séjour n'est pas pris

en compte pour l'appréciation des droits aux prestations sociales et c'est l'ensemble de l'édifice juridique actuel (code de la Sécurité Sociale) qu'il faudrait rebâtir dans l'hypothèse d'un changement de politique à cet égard, sans se cacher les difficultés d'ordre idéologique d'un tel chantier.

- *La lutte contre la discrimination* : La France a utilisé tout l'éventail des moyens constitutionnels à cette fin, sans toutefois mettre en oeuvre une politique affichée de « discrimination positive » semblable à « l' affirmative action » développée aux Etats-Unis à partir des décisions prises en 1965 sous la présidence Johnson, c'est-à-dire l'application de quotas à raison de l'ethnicité ou de l'origine.

Néanmoins, on observera que l'entretien de lignes budgétaires dédiées aux quartiers ou aux zones en difficulté ainsi que la rémunération de personnels spécialisés ou plus nombreux (par exemple : dans l'Education Nationale, notion de « zone d'éducation prioritaire ») constitue une forme de discrimination positive. Les montants financiers mobilisés peuvent d'ailleurs se révéler plus importants que lorsque la discrimination positive découle d'une option politique ouvertement annoncée, comme celà a été le cas en Grande-Bretagne.

Remarque : Les Britanniques ont institué trois citoyennetés différenciées (Royaume-Uni, Gibraltar et Territoires de l'outre-mer) et seule la première permet l'accès à la citoyenneté européenne. Ces trois cercles de droits se sont révélés être un obstacle pour les grandes familles de Hong-Kong qui ont dû s'acheter la citoyenneté britannique pour pouvoir disposer de la liberté d'établissement et de circulation en Europe.

- *Les politiques sociales en faveur de la Ville* : cf. en France la création de la Délégation Interministérielle à la Ville, d'un Ministère ou d'un Secrétariat d'Etat à la Ville, le lancement en janvier 1996 du Pacte de relance pour la Ville ; des actions de même nature ont été imaginées et mises en oeuvre dans la plupart des pays d'Europe occidentale concernés par les problèmes de l'intégration.

- *Les politiques de la nationalité* : elles se situent en aval des dispositifs d'intégration puisque l'acquisition de la nationalité du pays d'accueil constitue la phase ultime du processus. En matière de naturalisation, l'examen attentif des législations et des pratiques a révélé aux officiers stagiaires l'ampleur des réformes qu'il conviendrait de décider et de mettre en oeuvre en France.

Remarque importante : selon le pays considéré, l'acquisition de la nationalité d'accueil caractérise plus ou moins le confort d'une situation vécue par les personnes d'origine étrangère : sur le plan matériel, il vaut sans doute mieux être Turc en Allemagne que Beur dans une grande banlieue française...même si les travailleurs turcs ont une chance infime de devenir allemands !

- *Les politiques de l'immigration* : on peut s'interroger sur le point de savoir si elles font ou non partie des moyens de l'intégration. Les pays européens lient traditionnellement immigration et intégration, mais les raisonnements en termes globaux montrent, en la matière, peu d'efficacité : à titre d'illustration, 40.000 immigrants d'origine japonaise en France ne sauraient produire des difficultés comparables à celles qu'entraînerait la présence de 40.000 anciens bergers ou paysans de l'Atlas marocain.

Dans les pays où l'immigration est un principe fondateur, tels que le Canada, les intérêts de l'Etat d'accueil sont posés clairement : pour entrer, il faut posséder des ressources matérielles suffisantes et une qualification professionnelle compatible avec les objectifs économiques du pays d'arrivée. A l'opposé, la France a mis en avant, pour définir sa politique d'immigration, des arguments militaires et démographiques ; depuis le début des années soixante-dix, les autorités politiques éprouvent de vives réticences à afficher des critères

d'ordre économique car ces critères se heurtent à la conception classique de « la France, terre d'asile » inscrite dans la Constitution du pays. Pour cette raison, entrent en France des immigrants que d'autres pays n'auraient pas accepté d'accueillir.

Aux Etats-Unis, le nombre d'immigrés clandestins est considérable : on l'évaluait en 1990 à près de 4 millions d'individus, avec un accroissement de 0,5 million chaque année ; en outre, 17% des personnes vivant aux Etats-Unis connaissent mal ou ne connaissent pas la langue officielle du pays, preuve que les systèmes en vigueur dans les pays d'immigration peuvent également présenter des lacunes.

Enfin, l'application d'un critère économique pour sélectionner à l'entrée les flux d'immigration doit s'apprécier par rapport à la viscosité des *mentalités issues de l'Histoire*.

Un processus de sédimentation peut être observé par exemple en France, ancienne puissance coloniale ; la France a été pays d'immigration de manière continue depuis 1830 pour des raisons liées à la démographie. Sa situation à cet égard est originale. Elle a acquis de ce fait une solide expérience en matière d'immigration sans être pour autant un pays d'immigration au sens américain du terme. En effet, l'immigration n'y est pas un principe fondamental : la France n'est pas un pays construit sur une immigration débutée il y a deux siècles.

La phobie des peuples dont la société se fonde sur l'immigration est celle du métissage. Cette donnée explique en grande partie le problème des Noirs aux Etats-Unis, dont la définition plonge ses racines dans l'Histoire. A titre d'illustration, un candidat Noir à l'Université a été préféré à un autre candidat Noir parce qu'il a pu prouver qu'il était descendant d'esclave alors que le teint de sa peau était pourtant plus clair. Dans le même esprit, tout individu possédant une goutte de sang Noir est considéré comme Noir.

En Grande-Bretagne, le refus de considérer les Irlandais comme une minorité ethnique montre également combien l'Histoire influe sur l'acception des termes utilisés en matière d'immigration. Dans le cas considéré, il s'agit bien entendu de ne pas reconnaître, fût-ce de manière implicite, que l'Irlande a été une terre de colonisation.

22 - *Le respect de la triple relation de l'intégration au temps, au territoire, et à la loi.*

a) *La relation au temps apparaît comme primordiale en matière d'intégration.*

On a montré l'influence de l'histoire des peuples sur leurs choix politiques dans les domaines de l'immigration, de la relation aux minorités, de l'acquisition de la nationalité.

Or le temps de la réflexion sur les différents aspects d'une politique d'intégration est un temps variable. Le temps de la réaction policière à un événement donné n'est pas le temps que les jeunes d'un quartier en crise accordent aux acteurs de terrain pour voir se traduire chez eux, dans le concret, les mesures annoncées à grand renfort médiatique par des autorités imprudentes. Ce n'est pas non plus le temps qu'il faut pour mettre en chantier une nouvelle politique pénale ou le temps qui est nécessaire à un ressortissant étranger pour acquérir l'*affectio societatis* qui en fera un candidat valable pour une naturalisation.

Prendre en considération la relation au temps, c'est d'abord se soucier du rapport des individus à l'histoire des peuples, à l'histoire familiale, à la mémoire d'un groupe.

Cette considération incite, par exemple, à ne jamais laisser les parents des jeunes en difficulté dans les quartiers urbains sensibles, à l'écart des mesures prises en faveur de leurs enfants. Réinscrire les parents dans le processus d'intégration permet aux jeunes de ne pas être simplement les éléments d'une classe d'âge mais un maillon dans l'histoire, ce qui confère une responsabilité. Il semble que cette règle ait été prise en compte par le Pacte pour la Ville de janvier 1996 qui prescrit d'associer de façon systématique les parents aux actions à entreprendre.

Mais comment accepter, sans nier la relation au temps, qu'une personne puisse se faire naturaliser en France aujourd'hui sans rien connaître de l'histoire de France ? Que de

chemin à parcourir dans ce domaine pour rejoindre l'exemple de la Suisse, qui pousse si loin l'exigence d'acculturation qu'elle demande même la connaissance d'une recette culinaire helvétique aux candidats à la naturalisation, ou celui des Etats-Unis dont le serment d'allégeance prononcé par le naturalisé prévoit l'engagement de porter les armes même contre le pays d'origine !

Les politiques de l'intégration sont, à l'évidence, le fruit d'une histoire nationale qui donne leur sens aux mots, aux institutions et à l'engagement politique.

b) *La relation au territoire ne doit pas non plus être méconnue.*

Elle appelle en effet la mobilité des individus : toute intégration qui ne réintroduirait pas les jeunes dans une mobilité géographique et professionnelle serait vouée à l'échec. A titre d'exemple, la création des zones d'éducation prioritaire est une excellente mesure, à condition que l'on puisse sortir du mécanisme : trop d'établissements scolaires bénéficient encore, par habitude, de mesures découlant de l'institution d'une Z.E.P. qui ne se justifie plus. De même, l'échec des expériences qui ont consisté à donner à des jeunes habitant un quartier urbain sensible des responsabilités professionnelles sur place, fournit une autre illustration de la nécessité d'une mobilité.

Mais il faut d'abord pouvoir faire entrer dans le territoire d'un quartier des éléments extérieurs (entreprises, services publics,...) qui puissent y être acceptés. Or le rapport des individus au territoire s'est modifié avec la croissance urbaine ; il a fait naître des réflexes d'appropriation.

D'une part, l'évolution des villes anonymes crée des « non-territoires » où l'espace local constitue de moins en moins un cadre identitaire ; les habitants d'un même quartier sont proches sans se connaître et les significations affectives et sociales du quartier sont en déclin. La vie se ramifie le long des *réseaux*, l'homme urbain devant être doué de mobilité. Les conséquences de cette évolution sont les suivantes : on assiste à la multiplication de « non-lieux » anonymes et libérés du contrôle social, favorisant la criminalité (le Japon et la Suisse fournissent à cet égard des contre-exemples car, malgré une dégradation récente, les mécanismes de contrôle social demeurent) ; en outre, la mobilité engendre la ségrégation spatiale car les habitants des villes ne trouvent plus le temps de se forger une histoire commune, de se bâtir un terroir ; enfin et surtout, le modèle nouveau d'un espace sans territoires n'est valable que pour les classes moyennes, les classes populaires s'adaptant difficilement, ce qui explique les tentatives de certains individus de re-créer ou de s'approprier un espace social lié au territoire (tags, rap, hip-hop).

D'autre part, la complexité du lien qui unit les hommes au territoire, se manifeste dans les quartiers difficiles habités par des minorités, par une forte ségrégation économique ou sociale. Celle-ci empêche les familles de quitter des espaces urbains où la criminalité est très forte et le niveau d'insécurité, élevé. Le territoire est, dans ce cas, une véritable prison dans laquelle les actes délinquants sont rationnels du point de vue de leurs auteurs et où triomphe une microculture violente. Cette situation génère des « prédateurs violents », délinquants multirécidivistes qui ne peuvent s'assagir lorsqu'ils évoluent dans leur territoire d'origine. S'instaure alors un processus de « décrochage » du quartier, qui sombre peu à peu dans la marginalité, tandis qu'éclatent émeutes sporadiques et violences au quotidien, dans un climat de contestation ouverte aux autorités établies.

Comme le montre l'exemple des Etats-Unis (140 îlots ethniques sont juxtaposés dans l'agglomération de Los Angeles), le danger d'apartheid, de ségrégation spatiale est l'un des enjeux majeurs des politiques d'intégration.

c) *La relation à la loi doit être restaurée.*

En France, l'avènement d'une politique d'insertion au cours des années quatre-vingt avait fait disparaître cette relation essentielle qui s'analyse comme un rapport à la norme, à la régulation sociale et à l'autorité.

L'examen attentif des politiques de prévention par deux stagiaires du groupe a montré la nécessité impérieuse d'aborder le rapport à la loi dans la mise en oeuvre des différentes mesures prises en faveur des jeunes des banlieues françaises. Ainsi, dans le domaine du sport, l'apprentissage des règles s'avère une nécessité ; il suppose une formation spéciale des cadres à des techniques particulières, compte tenu de la destruction du lien à toute autorité dont font preuve la plupart des jeunes en difficulté.

La restauration de la relation à la loi oblige à réhabiliter et, parfois, à réapprendre la notion d'intérêt général. Une politique de l'intégration qui occulterait cet axe d'effort se réduirait à du *welfare* sectoriel. En premier lieu, l'exigence de l'intérêt général conduit à combattre vigoureusement le localisme, source d'indifférence aux autres, les lobbies de minorités et les groupes de pression de toute nature. En deuxième lieu, il convient de réinculquer aux jeunes en difficulté les notions de bien commun et d'universel. L'étude de la question des « banlieues » a révélé que ceux-ci vivent exclusivement au rythme du quartier et au rythme du monde à travers la télévision, et qu'il ont perdu de vue les ensembles intermédiaires, notamment le cadre national, dans lesquels se trouve l'intérêt général. Tout au plus connaissent-ils du « collectif particulier », c'est-à-dire des intérêts d'une classe d'âge ou d'un groupe. Sur cette perte de la notion de l'intérêt général se fonde l'apparition des bandes et l'émergence, récente en Europe, de luttes armées entre gangs éventuellement de même appartenance ethnique.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le discours présidentiel, en France, insiste à nouveau sur l'instruction civique, suivant en celà une politique recommandée par le Haut Conseil à l'Intégration. L'apprentissage de la notion d'intérêt général rejoint en effet la connaissance des règles de la citoyenneté.

J.J. Rousseau avait montré en son temps comment l'idée de *citoyen* se fonde sur celle de *contrat*. Les principes qu'il avait proposés demeurent puisque c'est seulement par le contrat que l'intégration peut être mise en chantier. Il ne s'agit pas, en l'espèce, de contrats tels que les « contrats de ville » prévus par le XIème Plan en France, qui présentent le grave défaut de n'être finalement que des accords entre acteurs institutionnels, les destinataires des politiques demeurant à l'écart des décisions qui les concernent. En ce sens, le concept de « Pacte », mis en avant en janvier 1996, est novateur et adapté, sous réserve que l'idée de contrat qu'il sous-tend se traduise dans les faits.

Promouvoir des contrats, c'est en effet favoriser l'identification des acteurs et des responsabilités. Or les usagers des politiques d'intégration sont aussi des acteurs : une réflexion doit donc être provoquée pour leur permettre d'identifier leur propre rôle. A titre d'illustration, une salle de sport ou de loisirs ne peut être confiée à des jeunes d'un quartier que s'ils ont pris conscience au préalable des responsabilités contractuelles qui seront les leurs au regard des conditions d'accès et des conditions d'exercice des différentes activités.

Enfin, le contrat suppose une évaluation et des sanctions en cas de non-respect des obligations convenues. Les critères d'évaluation doivent être connus des différents acteurs qu'il convient d'associer à leur élaboration.

Annexe 1

Rédacteur: CE SICE

Compte-rendu de la séance du 6 décembre 1996

Sujet traité: **« Intégration et phénomène des minorités en Europe. »**

Intervenants :

CDT CLAPIER, anciennes et nouvelles minorités en Europe.
COL BLIZMAN, CDT SALENDRE, multiculturalisme et minorités.
LCL EVEN, CC DEVAUX, les droits de la nationalité en Europe et aux U.S.A..

Pièces jointes : Canevas des exposés des intervenants.

Les canevas des exposés des intervenants étant joints à la présente annexe, le compte-rendu des échanges se limitera au débat et à l'intervention finale du chargé de cours. Les exposés très riches qui ont été prononcés, ont bien montré l'extrême diversité des situations et des solutions envisagées à travers l'Europe et les Etats-Unis. A cet égard, le témoignage du Colonel BLIZMAN sur l'exemple slovaque a souligné la distance qui sépare les mentalités et les différences dans l'état d'esprit avec lequel ces problèmes sont abordés d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre.

Questions posées par les stagiaires au cours du débat :

Au cours du débat, les stagiaires se sont posé les questions suivantes :

=> Peut-on donner une définition de la notion de minorité ?

L'exposé du CDT SALENDRE a mis l'accent sur la difficulté à laquelle on se heurte pour donner une définition pertinente et exhaustive.

=> Doit-il y avoir une opposition ou une confrontation pour que l'on puisse parler de minorité ?

La convention européenne des droits de l'homme fixe pour les européens la ligne à adopter en matière de traitement des minorités. Les pays de l'Est ont vocation à se rapprocher et à adhérer à l'Union, et donc à respecter cette ligne de conduite. Quelles en seront les conséquences sur la mosaïque de peuples dessinée par le CDT CLAPIER ? Les progrès du droit international ne conduiront-ils pas à la déstabilisation ?

Quelle est l'importance de la personnalité d'une communauté dans sa faculté à s'intégrer ou à s'insérer ?

Peut-il y avoir intégration sans que la minorité adhère aux valeurs de la majorité ? Ces valeurs ne sont pas immuables, elles évoluent : dans quelle mesure les minorités les font évoluer ? Est-ce celà l'intégration ?

Conclusions retenues :

Les conclusions tirées par les stagiaires ont été prudentes et modestes, prenant en considération la difficulté à résoudre les questions qu'ils se sont posées. On peut néanmoins en retenir ce qui suit :

1. Le pluriculturalisme est nécessaire (comme l'ont montré les décisions en demi-teinte du Conseil Constitutionnel à propos du foulard islamique). La minorité doit pouvoir continuer à vivre sa propre culture, mais sans prosélytisme, et en adhérant au projet de la société à laquelle elle est liée. Il faut vouloir vivre ensemble. C'est en fait tout le débat entre politique d'insertion et politique d'intégration qui est posé.

2. Les communautés bénéficiant d'une forte personnalité posent moins de problèmes car elles se sentent moins menacées (c'est le cas, par exemple, de la communauté asiatique du 13° arrondissement de Paris).

3. L'opposition, la confrontation, l'oppression ne sont pas des critères nécessaires à l'identification d'une minorité. Il en est qui vivent leurs différences tout en manifestant du respect et en adhérant aux valeurs de la société qui les entoure (communauté juive).

Intervention du directeur d'étude, Madame COSTA-LASCOUX :

La notion de minorité apparaît lors du traité de Versailles ; mais, à cette époque, elle est étroitement liée aux territoires. Une minorité n'était reconnue que si on pouvait lui donner un cadre géographique. Aujourd'hui, la notion de minorité a considérablement évolué ; elle prend surtout en compte la diversité culturelle et son influence sur la cohésion nationale.

Nous sommes certes confrontés à un problème de définition, étant donné la diversité et la complexité des situations. Il s'agit donc d'éliminer le problème de la diversité et de tenter de dégager les éléments objectifs que l'on retrouve souvent et qui permettent de bien identifier une minorité :

- Une minorité est en général un produit de l'Histoire ; elle est la conséquence des déplacements de populations, des guerres civiles ou des conflits entre Etats.
- Elle a un projet politique qui peut aller jusqu'au « lobbying ».
- Elle porte en elle une volonté de partage : langue, coutumes, implantation géographique, religion ; elle recherche des lieux de partage bien identifiés (lieux de culte, écoles) ; dans l'analyse d'une situation donnée, ces critères sont à hiérarchiser.
- Elle fait l'objet de mouvements internes : certains membres la rejettent et souhaitent la quitter, d'autres au contraire la rejoignent (du fait d'un mariage par exemple).
- Les rapports avec les autres doivent également être analysés : domination, dépendance, sur un plan statistique, religieux ou économique.

On peut être majoritaire à un moment donné de l'histoire et en un lieu, et minoritaire à un autre moment et en un autre lieu ; les situations qui ont conduit à une « minorisation » sont difficiles à vivre pour les individus : les Hongrois ont dominé à l'époque de l'empire ; aujourd'hui, ils forment une minorité dans tous les pays voisins de la Hongrie elle-même, ramenée dans un cadre géographique plus étroit. Les Musulmans, fiers de leur religion qui domine du Maroc à l'Indonésie, sont en minorité en Europe, et d'autant plus déconsidérés que leur religion est méprisée. N'oublions pas les Indiens d'Amérique, minorité sur leur propre terre (ceux-ci n'ont droit à l'attribution par la naissance de la nationalité américaine que depuis 1993). A l'inverse, Les Juifs ont formé des minorités pendant des siècles à travers l'Europe ;

aujourd'hui dominants en Israël, ils sont à leur tour confrontés à un problème de minorités vis-à-vis des Palestiniens.

A l'heure actuelle, on préfère en France le terme de « communauté » à celui de « minorité ». En effet, le premier s'accorde mieux avec notre principe d'égalité. Il permet une plus grande souplesse, la création de liens, de passerelles entre les uns et les autres. Il entre beaucoup plus facilement dans les modèles de type universaliste. En outre, le terme de « minorité » comporte une connotation péjorative dont est exempt le terme de « communauté ». Dans le même esprit, certains tendent à vouloir faire disparaître le mot « ethnique » (le mot minorité n'existe pas dans le langage politique de la République Slovaque).

Selon les Etats, les communautés sont traitées de façon différente. Quelle est à cet égard la conception française ?

La tradition du droit français, que la France cherche d'ailleurs à faire admettre sur le plan international, consiste à reconnaître et accorder des droits aux individus plutôt que d'en accorder aux communautés. Cependant, il existe aussi une tendance à la collectivisation des revendications, qui apparaît par exemple à travers la reconnaissance des langues régionales. Si la tradition française met à la disposition de l'individu une grande palette de lieux d'expression collective (associations, syndicats), ces institutions ne sont pas reconnues sur le plan politique. On a noté que l'expression « peuple corse » a été censurée par le Conseil Constitutionnel.

Appendice 1 à l'annexe 1

Exposé du CDT CLAPIER : « anciennes et nouvelles minorités en Europe »

« L'Europe est trop grande pour être unie, mais trop petite pour être divisée » *D.Faucheux*

1/ Notion de minorité

La notion de minorité est complexe ; en voici cependant une première approche.

D'après la sous-commission des Nations Unies chargée du problème de la protection des minorités : une minorité est un groupe non dominant d'une population, préservant des traditions ethniques, religieuses ou linguistiques. Ses membres doivent être en nombre suffisant pour être à même de développer de telles caractéristiques. De plus, la minorité n'existe en tant que telle que si elle est opprimée.

2/ Rappels historiques

Au début de notre ère, l'Europe est partagée en deux : les Romains, au sud de la ligne joignant le Danube au Rhin, et les Barbares, au nord de cette même ligne.

Au troisième siècle, le berceau slave est positionné à l'ouest de l'Ukraine actuelle.

Puis les invasions successives voient la naissance d'un foyer hongrois qui ne devra sa disparition qu'à l'apogée de l'empire ottoman. Les Protobulgares s'installeront sur les bords de la mer Noire.

Enfin, Yalta viendra redessiner les contours de notre Europe, à présent remodelée par l'éclatement du bloc soviétique.

3/ Une diagonale européenne.

3.1 L'Europe des religions

L'Irlande du nord est le foyer, depuis 1969, d'importants troubles générés par la domination qu'exerce, dans tous les domaines de la vie politique et économique, la majorité protestante.

Les Uniates reconnaissent l'autorité du Pape tout en conservant le rite byzantin.

Les Pomaks sont des Bulgares turcophones musulmans.

3.2 Les minorités par contingence

La Hongrie affiche la plus grande homogénéité de l'Europe centrale. Les minorités représentent dans cet Etat moins d'1% de la population. Cependant, un magyarophone sur quatre vit hors de Hongrie, et l'on trouve près de 2 millions d'habitants parlant hongrois en Roumanie.

Sur le territoire de cette dernière, les minorités représentent près de 4 millions d'individus sur une population totale de 23 millions. Les Tsiganes sont évalués à près du quart de cette présence.

La Moldavie est issue d'une ancienne province roumaine et de la Transnistrie. De nombreuses minorités vivent sur ce territoire d'une superficie équivalente à celle de la

Belgique. Les Gagaouzes et les russophones de Transnistrie ont demandé leur indépendance au début de la décennie.

3.3 Une minorité par essence

Les Juifs, avant la persécution organisée dont ils firent l'objet, étaient plus de 10 millions en Europe. L'Europe centrale accueillait alors 8 millions de Juifs, dont plus de 3 millions en Pologne.

3.4 L'Europe des langues

On dénombre en Europe 20 groupes de langues autour des pôles suivants : germanique et anglo-saxon, latin et roman, slave.

Les Sorabes représentent quelques 700.000 locuteurs dans la province de Lusace que l'ex-RDA a eu le souci de protéger pour afficher son respect des minorités.

Les Kachoubes, rendus célèbres par le roman de Günter Grass, sont installés à l'ouest de Gdansk.

En conclusion, citons M. Michel-Louis Lévy, de l'Institut National d'Etudes Démographiques : « L'idée géniale de Jean Monnet fut de trouver le charbon et l'acier comme premier sujet de coopération de l'Europe de l'Ouest. Il me semble que l'équivalent pour « la confédération européenne » dans les limbes, serait précisement les minorités et les migrations ».

Appendice 2 à l'annexe 1

Exposés du Colonel BLIZMANN et du Commandant SALENDRE : multiculturalisme et minorités

CDT SALENDRE

Introduction

Pour insister sur l'importance du sujet dans notre pays, il convient simplement de rappeler que, selon le rapport du Haut Conseil à l'Intégration, plus de 150 nationalités sont présentes en France avec leurs langues, leurs coutumes, leurs traditions et leurs modes de vie particuliers. Il n'est pas possible, en peu de temps, de rendre compte de la complexité d'une question qui se situe souvent, dans les grandes démocraties, au coeur du débat sur les droits de l'homme. Néanmoins, un ensemble de réflexions pertinentes peuvent être conduites en limitant l'étude au cadre européen, et en insistant essentiellement sur ses aspects sociologiques ou juridiques, au-delà de toute tentation partisane ou idéologique. L'aspect sécurité-défense, bien maîtrisé par l'auditoire, sera abordé dans le cadre des questions posées par les stagiaires.

Concrètement, l'idée est de montrer comment l'Europe, face à l'hypocrisie gouvernementale et au déficit intergouvernemental, tente, d'une part, de consolider un esprit de tolérance et de respect du droit à la différence dans un Etat de droit et une société démocratique et, d'autre part, de contribuer à la formulation et à la mise en oeuvre d'un ensemble de normes juridiques garantissant à toute personne, quelle que soit son origine ethnique, sa religion, sa langue ou sa culture, le droit à une existence préservant son identité et ses particularités indispensables à son épanouissement.

En effet, au moment où les derniers éléments du traité de Maastricht se mettent en place et où une communauté européenne supranationale unifiée devient réalisable, les mobilisations culturelles et politiques des minorités, par les problèmes de cohésion ethno-raciale qu'elles soulèvent, remettent en cause le pouvoir assimilateur de l'Etat-nation. Or, dans l'esprit de ses théoriciens, l'Etat-nation est une forme politique qui transcende les différences entre les populations - qu'il s'agisse des différences objectives d'origine sociale, religieuse ou naturelle, ou des différences d'identité collective - en les intégrant en une entité organisée par un projet commun. L'Etat-nation crée donc normalement un espace juridique, administratif et social, à l'intérieur duquel sont réglés les relations, les rivalités et les conflits entre les individus et les groupes. Mais, aujourd'hui, cet Etat-nation est malade et la diversité culturelle accrue des sociétés européennes, sous l'effet des migrations largement originaires de pays musulmans, confronte l'Union à des questions inédites, tandis qu'oeuvrent les mécanismes générateurs d'inégalité sociale et d'exclusion.

Aussi, pour expliquer ce double défi, droit à la différence et nécessité de cohésion sociale, le plan suivant est proposé :

* le problème de la diversité culturelle et du multiculturalisme ;
* les difficultés à protéger les minorités : quelques aspects des travaux du Conseil de l'Europe ;
* une solution possible à ce problème au travers de l'exemple slovaque.

1. Des liens pluriels et multiples entre les populations

Qu'elles débouchent ou non sur une théorie du multiculturalisme, les références aux identités culturelles sont ambiguës : elles font de la culture un fourre-tout et mettent sur le même plan des entités différentes. Produites par des histoires particulières, celles-ci n'appellent pas nécessairement un traitement analogue. Rien de commun en effet entre la nation catalane, pleinement consciente de son être collectif, les communautés linguistiques frisonnes ou occitanes, la minorité turco-musulmane de Thrace, la population portugaise du Luxembourg, les anciennes cultures juives de la diaspora ou encore les islams d'Europe récemment constitués. Ces entités offrent des modes d'appartenance variés et diffèrent par le poids et la diversité, ce qui nous amène, dans un premier temps, à définir le concept de «différence culturelle».

11. Diversité culturelle et multiculturalisme.

La diversité culturelle n'est pas une idée neuve mais la pluralité des sociétés modernes est devenue telle que les visions uniformisantes accroissent les difficultés de leur gestion. Ce qu'on peut dire, et sans rentrer dans un tiers-mondisme béat, c'est que le développement des inégalités Nord-Sud, comme d'ailleurs l'aggravation des problèmes économiques au sein-même de l'Europe, a institué des rapports de dépendance et de domination qui ont retenti sur les relations interculturelles, engendrant souvent un «syndrome minoritaire». En effet, la prise de conscience collective de certaines populations relève fondamentalement d'un constat : celui d'une minorisation socioculturelle et politique au sein de l'Etat-nation. Parce qu'elles sont exclues, voire attaquées, ces populations recherchent leurs racines symbolisées par la langue, les traditions, une force de résistance, etc...

Par ailleurs, il convient de lutter contre les tendances simplificatrices dans le domaine de l'analyse des différences culturelles. Comme le rappelle sans cesse le Haut Conseil à l'Intégration, il n'y a pas un étranger, un immigré, une ethnie, mais des populations différenciées dont il est souvent difficile d'appréhender la réalité. C'est ainsi que l'on parle à tort d'une communauté asiatique en France, alors que, sur les 400 000 personnes s'en réclamant, on compte 100 000 vietnamiens, 70 000 chinois du Cambodge, 50 000 chinois de Chine Populaire, 40 000 laotiens et 50 000 cambodgiens. Il en va de même des maghrébins dont la moitié est kabyle, le reste étant berbère de Tunisie ou du Maroc.

De plus, Mme Costa-Lascoux insistait, dans son exposé introductif du 29 novembre 1996, sur le fait que la France est, en Europe occidentale, le pays d'immigration le plus ancien. Pourtant, la société française donne à l'extérieur l'image d'une forte unité culturelle et linguistique malgré le grand nombre de citoyens «récents» : on y dénombre trois millions de naturalisations entre 1980 et 1990, sans compter les acquisitions de nationalité par le *jus soli* ou une voie autre. En vérité, le terme de multiculturalisme recouvre des acceptions différentes selon les conceptions de l'identité nationale, ce qui se traduit surtout dans le traitement de la différence et dans sa perception comme défi à la cohésion sociale.

12. Le multiculturalisme, défi à la cohésion sociale?

Il n'y a pas une réponse simple à cette question.

D'une part, la menace est ressentie plus ou moins nettement suivant la force des liens conservés avec la communauté d'origine ou avec son mode de vie: langues, traditions, coutumes, moeurs, religions...

D'autre part, en ce qui concerne les jeunes nés en Europe, même si la culture dominante reste celle qui a été transmise par l'école, donc celle du pays d'accueil et non celle

des parents, la crise qui fragilise le tissu social produit souvent un repli identitaire d'autant plus dangereux que la réinterprétation de la culture d'origine procède plus du fantasme que de la raison.

Enfin, au moins en ce qui concerne la France, la vision universaliste de l'homme, héritée de la Révolution, complique le traitement de la différence. Le corpus idéologique élaboré après 1789 associe étroitement deux entités : l'Etat et l'individu. Le premier modèle par le haut le nouvel ordre politique et social, tandis que le second s'émancipe des anciennes contraintes, y compris morale et religieuse. Cette dialectique doit, à terme, engendrer une identification entre l'Etat, le peuple et le droit ainsi qu'une société idéale. Cependant cette vision de la société pousse à privilégier l'assimilation par rapport à l'intégration ou à l'insertion, termes qu'il convient de définir maintenant.

13. Des approches différentes de la question des minorités.

Au sein de l'Union européenne, les fondements sociopolitiques des démarches à l'égard des minorités peuvent être ramenés à quelques références de base :

* l'*assimilation*, qui accepte l'autre en rejetant sa différence ; cet autre est reçu sans réserve ou discrimination, mais à condition de renoncer à sa personnalité propre et d'adopter intégralement et rapidement les valeurs et les comportements de la société d'accueil ;

* l'*insertion*, qui tolère l'autre avec ses particularités culturelles durables, mais comme un étranger enfermé dans une différence permanente et irréductible ;

* l'*intégration*, conçue comme un processus ouvert où l'on est soucieux de préserver la continuité des valeurs fondamentales de la société d'accueil, sans exiger des nouveaux venus une renonciation traumatisante à leur culture d'origine ; l'intégration table sur la durée et les apprentissages réciproques, elle fait le pari d'un métissage culturel fécond.

Concrètement, l'Europe expérimente ces trois conceptions, ce qui rend difficile l'élaboration d'une politique commune du droit des minorités.

La France n'admet pas juridiquement l'existence des minorités : l'intégration ne peut être que celle des individus. Pour elle, « émigrer, ce n'est pas changer de pays mais changer d'Histoire », selon la formule de Charles Pasqua. Fidèle à sa logique, elle défend dans les forums internationaux une interprétation individualiste des droits de l'homme, se refusant à signer, ou le faisant en multipliant les réserves, les conventions instituant une garantie spécifique du droit des minorités ou des autochtones. C'est plutôt le modèle assimilationniste qu'elle privilégie, même si elle tente aujourd'hui, sous la pression des médias et des intellectuels, d'infléchir sa politique. Là encore, il convient de souligner le remarquable travail du Haut Conseil à l'Intégration qui lutte aussi bien contre les simplifications assimilationnistes que contre la dérive communautariste.

La Suède, quant à elle, passa vers 1975 d'une politique d'assimilation à une stratégie pluriculturelle. Les mariages mixtes y sont fréquents, plus de la moitié des femmes étrangères se mariant avec un suédois. Et pour autant, les conflits ethniques y sont inexistants. Les leaders ethniques sont érigés en partenaires des négociations sociales. L'intégration est communautaire et reconnaît l'existence des minorités.

En Grande-Bretagne, l'insertion a été définie en 1966 par le secrétaire d'Etat à l'Intérieur, M. Roy Jenkins : «L'assimilation est peut-être un mot périmé. Je ne conçois pas l'insertion comme signifiant l'abandon par les migrants de leurs caractéristiques propres et de leur culture. Je ne pense pas que nous ayons besoin dans ce pays d'un *melting pot* qui ferait passer tout le monde dans le même moule, comme une reproduction en série du stéréotype de l'Anglais, qui serait déplacée. Je définirais l'insertion non comme un processus d'assimilation et de nivellement, mais comme une égalité des chances, accompagnée de diversité culturelle dans une atmosphère de tolérance mutuelle». Cependant, cette politique, efficace depuis trente

ans, s'essouffle devant les revendications de groupes minoritaires extrémistes visant, par exemple, à l'instauration, en Grande-Bretagne, d'un parlement musulman dans l'espoir d'imposer en terre impie un Dar al-Islam.

En vérité, aucun modèle européen ne présente de solutions satisfaisantes, pas même le modèle néerlandais, si souvent vanté dans le passé. Néanmoins, la construction européenne impose une harmonisation des situations et, à défaut de consensus philosophique, il convient de dégager un plus petit dénominateur juridique commun pour permettre à l'Europe de progresser dans sa construction.

2. Un effort d'harmonisation nécessaire

En Europe, la protection des minorités ne peut être envisagée sans l'affermissement et l'approfondissement des valeurs qu'elle promeut, à savoir la démocratie, les droits de l'homme, la justice sociale et la prééminence du droit.

On le voit : le premier champ de l'harmonisation dans nos sociétés démocratiques ne peut être que juridique et, avant de survoler les travaux du Haut Conseil à l'Intégration en France et du Conseil de l'Europe concernant les minorités, il faut aborder le problème du droit et définir quelques notions juridiques fondamentales, indispensables à la compréhension du sujet.

21. Une définition difficile de la notion de minorité.

Historiquement, le concept juridique des minorités n'est apparu qu'après la première guerre mondiale, plus particulièrement après la chute des empires austro-hongrois, ottoman et russe.

Il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme de minorité, même si les éléments essentiels de cette notion et les caractéristiques des groupes auxquels on peut, dans la pratique, appliquer ce terme, sont généralement correctement appréhendés.

On peut cependant retenir la définition qu'en donne le professeur Francesco Capotorti dans le rapport final de la sous-commission de l'ONU pour les problèmes de minorités, publié en 1977, qui les qualifie de «groupes numériquement inférieurs au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'Etat - possèdent un point de vue ethnique, religieux ou linguistique et des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue».

Si la notion de « minorités » est restrictive, celle de « groupes différant culturellement » l'est moins et les individus qui appartiennent à de tels groupes entrent aussi dans le cadre de la présente étude.

En ce qui concerne les minorités *stricto sensu*, leur protection juridique est relativement simple. Elle se rapporte à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui se lit comme suit : «Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue».

Pour les autres, le problème est bien plus complexe. D'abord, la conception du droit est souvent universaliste et s'oppose au droit ancien coutumier et souvent inégalitaire. Ensuite, la représentation darwiniste de l'évolution des sociétés, tendant à montrer le modèle

européen comme le stade ultime du développement, introduit des notions de supériorité et d'infériorité des cultures les unes par rapport aux autres, ce qui est peu compatible avec l'acceptation des différences. Enfin, la conception souvent étatique du droit, en particulier en France, qui fait que, si l'on se distingue de la norme juridique, essentiellement générale et impersonnelle, on est sanctionné, n'encourage pas l'affirmation des différences.

Ainsi, la difficulté d'appréhender juridiquement la notion de minorité rend l'expression de la différence culturelle et sa défense particulièrement problématiques. Comment alors imposer une vision moins conflictuelle des relations interculturelles ? C'est l'un des rôles impartis au Haut Conseil à l'Intégration en France et au Conseil de l'Europe à l'échelle du continent.

22. Des organismes de réflexion féconds.

Nous souhaiterions évoquer, en premier lieu, la France et son Haut Conseil à l'Intégration, créé en mars 1990 par Michel Rocard, et dont le mandat a été renouvelé en avril 1994.

Dès son premier rapport, le Haut Conseil à l'Intégration définissait l'intégration comme un processus spécifique permettant la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents et donnant à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant, sans pour autant nier les différences.

Cet organisme lutte aussi bien contre l'illusion de l'assimilation que contre la doctrine différentialiste qui, au nom du maintien d'un lien fort avec la culture d'origine, pourrait justifier des pratiques telles que l'excision, la polygamie ou le mariage forcé. Rappelons que cette dérive n'est pas nouvelle puisqu'une convention franco-marocaine d'avril 1981, jamais dénoncée depuis, tolère la répudiation au mépris des lois de la République. En fait, le Haut Conseil prône une interaction créatrice, qui rejette ce qui induit une marginalisation ou une stigmatisation des populations étrangères, tout en respectant le droit à la différence.

Par ailleurs, il prend en compte la spécificité du problème français en réfléchissant tout particulièrement à l'intégration des musulmans. Alors que 4% seulement des imams sont de nationalité française, ce qui livre nos musulmans au pouvoir destructeur d'activistes étrangers, il incite l'Etat à aider l'islam à s'organiser et à créer une formation universitaire critique et laïque de ses élites intellectuelles. Ceci ne va pas sans difficulté, comme en témoigne l'affaire Tariq Ramadan, interdit d'entrée sur notre territoire en novembre 1995, et dont la présence est désormais tolérée par suite d'une décision de justice annulant son interdiction de séjour en France.

Le Haut Conseil à l'Intégration est également actif dans la réflexion sur la citoyenneté et sur la lutte contre la ghettoïsation des minorités.

En résumé, sa prétention est de sortir du faux débat qui oppose le multiculturalisme, dont personne ne veut, et une conception finalement brutale de la République. Vaste programme!

L'Europe non plus n'est pas absente du débat. Le Conseil de l'Europe défend l'idée selon laquelle la protection des minorités ne peut être envisagée sans l'affermissement et l'approfondissement des valeurs sur lesquelles se fonde son action, à savoir la démocratie, les droits de l'homme, la prééminence du droit et la justice sociale

Ses trois principaux axes de recherche sont :

* l'élaboration de normes,

* la mise en place d'un mécanisme de prévention et de solution pacifique des problèmes relatifs aux minorités,

* le développement des mesures de confiance destinées à favoriser la compréhension mutuelle, la tolérance et la confiance entre les différents groupes.

L'effort normatif repose essentiellement sur l'acquis de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est à plusieurs titres important pour la protection des minorités. On doit cependant se contenter de l'évoquer ici, en réservant la possibilité de le commenter pendant la période réservée aux questions.

Pour le reste, les propositions du Conseil de l'Europe sont assez voisines de celles du Haut Conseil à l'Intégration.

Voilà pour l'aspect théorique et herméneutique d'un problème qui peut à présent être illustré par un exemple concret, celui de la Slovaquie.

COLONEL BLIZMAN

3. La politique d'intégration de la République Slovaque.

Pour parler de la politique d'intégration de la République Slovaque, il convient en liminaire de définir les communautés à intégrer. Il est alors possible de présenter la politique de l'Etat à l'égard de ces minorités et de groupes ethniques présents depuis longtemps sur le territoire de la Slovaquie.

Quelles minorités et quels groupes ethniques existent en Slovaquie ?

Le problème majeur est posé par la minorité hongroise, qui constitue plus de 10% de la population de la République Slovaque et qui est concentrée le long de la frontière sud.

31. L'origine de la minorité hongroise (l'héritage historique).

Pour bien comprendre la politique d'intégration actuelle de la Slovaquie, il est nécessaire d'examiner l'esprit de l'histoire des relations entre les Slovaques et les Hongrois.

La nation slovaque pendant toute son existence, à partir du Vème siècle, n'a pas eu son propre Etat et elle n'a été qu'une minorité dans d'autres Etats :

- La première formation étatique slave-Empire de Samo s'est constituée en réaction à l'expansion des tribus nomades des Avars.

- Vers 830, le territoire de la Slovaquie a été rattaché au Royaume de la Grande Moravie.

- A la fin du IXème siècle, des tribus hongroises pénètrent dans la région slovaque. Ensuite, la domination étrangère fut très longue en Slovaquie. Les Slovaques ont appartenu au Royaume hongrois (la Grande Hongrie), puis à la Monarchie Austro-Hongroise pendant mille ans. Pendant cette période, les Slovaques ont été considérés comme un groupe ethnique sans droits, et leur assimilation a été intensive.

- En 1918, après la première guerre mondiale, la Monarchie éclate et plusieurs Etats sont créés, dont la première République Tchécoslovaque. Le territoire de la «Grande

Hongrie» a été fortement diminué et une grande partie des Hongrois a constitué une minorité dans les Etats voisins (la Tchécoslovaquie, la Roumanie, la Serbie, l'Ukraine...).

Pendant la seconde guerre mondiale, après l'accord de Munich, la Tchécoslovaquie a été divisée ; le Protectorat de Bohême-Moravie et le premier Etat Slovaque ont été créés. La région sud du pays a été occupée par la Hongrie.

Après cette guerre, la 2ème République Tchécoslovaque a vu le jour et la région sud de la Slovaquie a été récupérée.

Il est clair que cette longue histoire commune des Slovaques et des Hongrois a profondement influencé leurs relations actuelles.

Il est intéressant de savoir qu'à l'époque du socialisme, le problème des minorités a été «résolu» selon la théorie de Lénine. En effet, le sentiment d'appartenance à la nationalité a été subordonné au principe de la division politique de la société (les classes politiques). Il s'agissait du principe des droits égaux pour tous les citoyens et du principe de la discrimination positive, surtout à l'égard des Tziganes. Quelle a été l'efficacité de cette théorie ? On peut s'en rendre compte aujourd'hui en ex-URSS et en ex-Yougoslavie.

32. La politique d'intégration actuelle de la République Slovaque

Après la révolution de 1989, dans une démocratie à peine née, le nationalisme est apparu avec une force extraordinaire.

C'est ainsi que des activistes de la minorité hongroise et du lobby hongrois à l'étranger ont exacerbé la question de leur minorité pour attirer l'attention de la communauté internationale. Il s'agissait là de mystification et de désinformation intentionnellement menées par ces hongrois en vue de démontrer «l'oppression extraordinaire» des Hongrois en Slovaquie. Aujourd'hui, après presque 5 ans de sondages menés par les diverses institutions internationales, il est clair que la situation de cette minorité n'est pas catastrophique du tout et qu'elle correspond en général avec les idées de la majorité des Etats membres de l'OSCE et du Conseil de l'Europe quant aux droits des minorités et leur protection.

La Slovaquie aujourd'hui respecte et réalise les normes du droit international, et notamment :

* l'article 27 du pacte international de l'ONU concernant les droits humains et politiques ;
* la charte européenne concernant les langues des minorités ;
* l'accord du Conseil de l'Europe concernant la protection des minorités (février 95) ;
* l'annexe de l'accord européen concernant les droits de l'homme, qui traite notamment des droits culturels des minorités ;
* la déclaration de l'ONU de décembre 1992 concernant les droits des hommes appartenant aux minorités et aux groupes ethniques.

Il convient de souligner que tous ces documents garantissent les droits individuels et non collectifs, c'est-à-dire que la protection de l'identité des individus assure la protection de l'identité de toute la minorité et de tout le groupe ethnique (double effet).

La Slovaquie a adopté les principes importants de la protection des droits individuels des citoyens qui appartiennent aux minorités et aux groupes ethniques.

Il s'agit surtout des principes de la discrimination positive, de l'égalité de traitement, de la participation active à la vie de la societé, de la priorité donnée aux aspects politiques et pédagogiques sur les considérations économiques dans l'installation des écoles des minorités.

Le Parlement slovaque a adopté certaines normes juridiques :

* la Constitution, qui garantit la protection des droits individuels des citoyens appartenant aux minorités et aux groupes ethniques dans une dimension qui n'est pas habituelle, même pour les pays de l'Europe occidentale ;

* la loi imposant l'emploi de la langue officielle ;

* la loi autorisant l'usage de la langue des minorités pour exprimer les noms et prénoms, ainsi que les noms des communes où les citoyens d'origine étrangère constituent au moins 20% des habitants.

33. La situation actuelle des minorités et des groupes ethniques en Slovaquie.

L'indicateur le plus important de l'efficacité de la politique menée est la situation actuelle des minorités et des groupes ethniques en Slovaquie.

Quels sont donc les faits?

Les résultats de sondages et d'enquêtes :

La Slovaquie considère que le niveau actuel de la protection des minorités et des groupes ethniques réalise un espace optimal pour le développement de leurs identités respectives, leurs caractères ethniques et linguistiques, leurs besoins culturels et religieux. Ce niveau préserve un équilibre entre les intérêts légitimes, les besoins et les droits des citoyens qui appartiennent aux minorités et aux groupes ethniques, d'une part, et les intérêts légitimes de la majorité de la population, d'autre part. L'évolution de l'identité des minorités et des groupes ethniques ne doit pas mettre en danger les intérêts de l'Etat (l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance).

La République Slovaque a conscience que sa politique à l'égard des minorités et des groupes ethniques est perfectible. Elle est à la recherche d'un modèle optimal. Mais il est évident que le modèle universel n'existe pas. Dans chaque communauté, il y a des conditions spécifiques. Il serait vain de chercher à implanter en terre slovaque le modèle suisse, le modèle belge, ou même un modèle quelconque.

Conclusion générale

CDT SALENDRE

Comme nous avons essayé de le démontrer, entre la conception de l'Etat-nation et celle des droits de l'homme, issues toutes deux de la philosophie du XVIIIème siècle, marquant à la fois l'émergence des droits individuels et du nationalisme moderne, les droits des minorités ont été trop souvent négligés. Aujourd'hui, on observe un changement d'attitude de l'Etat. Celui-ci a établi des structures de médiation politique au profit des groupes minoritaires. Le succès de ces solutions - régionalisation, décentralisation, fédéralisme - n'est pas évident. Des concessions faites par les partisans de l'assimilation ou de l'insertion s'imposent donc comme préalable au succès éventuel de leurs thèses. Il reste que le contrôle et l'élimination des tensions minoritaires sont plus difficiles à maîtriser que les tensions économiques dans les sociétés industrielles. C'est peut-être là le vrai défi sécuritaire posé à nos démocraties à l'aube du XXIème siècle.

Appendice 3 à l'annexe 1

Exposés du LCL EVEN et du CC DEVAUX : « La phase ultime de l'intégration : l'acquisition de la nationalité »

LCL EVEN

LA NATIONALITE - ETUDE COMPARATIVE (1)

Les droits de la nationalité en Europe et aux Etats-Unis sont intimement liés à l'idée de nation, perçue comme une communauté humaine consciente de son identité historique, culturelle et linguistique.

Dans cet esprit, le corpus juridique a généralement privilégié la nationalité par la naissance, puis par l'acquisition, et enfin, par la naturalisation.

I - LA NATIONALITE PAR LA NAISSANCE

A - LE DROIT DU SANG

1) EN ALLEMAGNE

Est allemand :

- l'enfant né d'un couple marié allemand ;
- l'enfant né en dehors du mariage, si la mère est allemande ;
- l'enfant mineur, né en dehors du mariage, d'un père allemand, si la paternité est reconnue et si l'enfant réside en RFA depuis 5 ans au moins.

2) AUX ETATS-UNIS

Est américain :

- l'enfant né de parents américains ;
- l'enfant né d'un parent américain physiquement présent aux USA 1 an avant la naissance lorsque l'autre parent est un national, non citoyen américain ;
- l'enfant né d'un parent américain et d'un étranger, s'il a été physiquement présent aux USA pendant au moins 5 ans.

3) EN FRANCE

Est français :

- l'enfant né d'un parent français, que la filiation soit légitime, naturelle ou adoptive.

B - LE DROIT DU SOL

1) EN ALLEMAGNE

Pas de droit du sol.

2) AUX ETATS-UNIS

Est national et citoyen américain :

- la personne née aux USA et assujettie à la juridiction de ce pays ;
- la personne née aux USA et membre d'une tribu aborigène.

3) EN FRANCE

Est français l'enfant né d'un parent lui-même né en France ou dans un territoire d'outre-mer ou une colonie avant l'indépendance.

II - LA NATIONALITE PAR ACQUISITION

A - ACQUISITION AUTOMATIQUE

1) EN ALLEMAGNE

Pas d'acquisition automatique ou par simple déclaration.

2) AUX ETATS-UNIS

Avant 18 ans, si l'un des parents est naturalisé américain et s'il réside de façon permanente aux USA avec le parent naturalisé.

3) EN FRANCE

Par simple manifestation de volonté entre 16 et 21 ans.

B - ACQUISITION PAR DECLARATION

Par simple déclaration après mariage avec un conjoint français, quand il y a 2 ans de mariage ou naissance d'un enfant.

III - LA NATURALISATION

1) EN ALLEMAGNE

- naturalisation de droit commun : être majeur, résider en RFA depuis plus de 10 ans, ne pas avoir été condamné pénalement, ne pas vivre de l'aide sociale, parler l'allemand et renoncer à sa nationalité antérieure ;
- naturalisation facilitée : pour les jeunes entre 16 et 23 ans, qui résident en RFA depuis 8 ans : la taxe de 75% du revenu mensuel qui doit être versée par la personne naturalisée est de 100 DM seulement pour les jeunes de 16 à 23 ans.

2) AUX ETATS-UNIS

Il faut être majeur , avoir le statut d'immigrant permanent (*green card*), avoir résidé 5 ans aux USA et être de bonne moralité.

Une enquête est diligentée par le procureur (*attorney*) et la prestation de serment est obligatoire.

3) EN FRANCE

Il faut être majeur, de bonnes vie et moeurs, résider en France depuis 5 ans et ne pas être en situation irrégulière.

CONCLUSION :

Le droit de la nationalité est en évolution constante et il tend, aujourd'hui, à devenir de plus en plus restrictif dans les pays occidentaux qui cherchent à endiguer les flux migratoires en provenance du tiers monde.

(Source : J. COSTA-LASCOUX, Citoyennetés, Cahier du CEVIPOF N°11, 1994)

CC DEVAUX

LA NATIONALITE - ETUDE COMPARATIVE (2)

Dans les trois cas (Etats-Unis, France et Allemagne), il s'agit d'étudier de manière plus approfondie les modalités d'acquisition de la nationalité par la voie de la naturalisation, afin de dégager convergences et divergences.

1. ACTE

Dans les trois cas, il s'agit d'un *privilège* accordé par l'autorité publique. Pour la France, en particulier, ce privilège est accordé par décret.

2. AGE

Dans les trois cas, le postulant doit être majeur. La logique de cette contrainte réside dans le fait que d'autres modes d'acquisition de la nationalité sont prévus de façon concurrente, comme par exemple dans le cas où l'un des parents vient à obtenir la nationalité du pays d'accueil. En Allemagne toutefois, la possibilité d'acquérir la nationalité du pays hôte par la voie de la naturalisation est facilitée pour les jeunes entre 16 et 23 ans, sous certaines conditions de résidence et de scolarisation.

3. CONDITIONS PENALES ET MORALES

Il faut aux Etats-Unis être de bonne moralité. Pour la France, il s'agit de bonnes vie et moeurs. La loi fixe comme condition à la naturalisation l'absence de condamnation à 6 mois d'emprisonnement ou plus, de condamnation au titre de la sûreté de l'Etat ou pour des faits liés

au terrorisme. Les condamnations encourues à l'étranger ne seront pas nécessairement prises en compte. En Allemagne, il faut ne pas avoir été condamné pénalement.

4. ASSIMILATION

Aux Etats-Unis, il faut avoir une compétence linguistique orale et écrite, ainsi qu'une connaissance élémentaire des institutions et de l'histoire américaine. En Allemagne, il faut avoir une connaissance suffisante de la langue allemande parlée et écrite, et en France, justifier de son assimilation par une connaissance de la langue française cohérente avec sa condition.

5. RESIDENCE

Aux Etats-Unis, le postulant doit habiter depuis 5 ans sur le territoire. Toutefois, en cas de mariage avec un national, 3 années peuvent suffire.Une durée de présence en France de 5 ans au moins est également requise, avec toutefois des exceptions. Il peut s'agir du ressortissant d'un Etat qui considère le français comme la ou l'une des langues officielles, et dont le français est la langue maternelle ou qui justifie d'un enseignement suffisant dans un établissement en langue française. Le candidat à la naturalisation peut être aussi un étranger ayant servi dans l'Armée française, l'enfant ou le conjoint d'une personne ayant acquis la nationalité française. Ceux-ci sont dispensés de remplir la condition relative à la durée de séjour en France. La durée minimale du séjour en France peut également se trouver réduite à deux ans pour les postulants qui ont suivi avec succès l'enseignement supérieur pendant deux années, ou encore ceux qui ont rendu au pays des services importants ou sont susceptibles de le faire. En Allemagne, il faut justifier de 10 ans de résidence sur le territoire du pays d'accueil, sauf s'il s'agit de réfugiés (le délai est alors réduit à 7 ans) et du conjoint d'une personne de nationalité allemande (il est, dans ce cas, réduit à 5 ans).

6. DIFFERENCES

Parmi les trois pays étudiés, la France apparaît comme celui qui possède la législation la moins restrictive. Aux Etats-Unis, la prestation d'un serment est exigée ; elle comporte une renonciation absolue à toute allégeance ou fidélité envers l'Etat de provenance.

En Allemagne, le postulant doit avoir trouvé un logement particulier et un emploi ; il doit être en mesure de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. En particulier, il ne doit pas bénéficier de l'aide sociale. Il doit par ailleurs être libéré de sa nationalité antérieure par perte ou renonciation. Il verse en outre une taxe qui est déterminée, dans le cas général, en fonction de ses revenus.

7. CONCLUSION

L'analyse comparative révèle les différences considérables qui peuvent exister entre la France, un pays classique d'immigration comme les Etats-Unis et un pays qui refuse d'être un pays d'immigration, comme l'Allemagne. La France, en voie de sous-peuplement relatif depuis la fin du dix-huitième siècle, a adopté avec le temps une législation qui se rapproche de celle d'un pays d'immigration. L'évolution récente montre que cette propension à l'accueil des flux d'entrée sur le territoire, héritée de l'époque où la montée en puissance du voisin prussien suscitait des inquiétudes légitimes, perd désormais de sa prégnance. Depuis 1974, la crise économique aidant, la France affiche en effet une politique d'immigration de plus en plus

restrictive qui fait évoluer sa législation dans la direction de celle de l'Allemagne. De même, dans le cas des Etats-Unis, des barrières de plus en plus importantes ont été élevées au fil du temps en vue de durcir les conditions légales d'acquisition de la citoyenneté américaine. La *front door* n'accueille volontiers que les personnes bien assimilées et fort instruites, tandis que se développe par ailleurs une forte immigration clandestine (*back door*).

Le tableau présenté en séance montre l'évolution du nombre des étrangers ayant acquis la nationalité française ces dernières années. La répartition entre les acquisitions par déclaration et par décret est à peu près stable, avec 40% pour la première catégorie. A partir de 1988, une augmentation des acquisitions par déclaration est observée ; elle est peut-être due à une meilleure information de la population concernée. Deux baisses significatives du nombre des naturalisations par décret sont à noter, en 1983-84 et en 1987-88. Par ailleurs, il faut mentionner la croissance notable du nombre des acquisitions de la nationalité française qui sont le fait d'étrangers en provenance de l'ex-Indochine, à la suite de l'ouverture relative des frontières de ces pays (cf. les boat-people). La population en provenance des ex-colonies et départements africains affiche également une progression constante, plus rapide que celle des flux en provenance des autres régions. A l'inverse, l'immigration intra-européenne tend à se réduire.

Annexe 2

Rédacteur : *CF MARBOEUF*

Compte-rendu de la séance du 13 décembre 1996

Sujets traités :

- **La phase ultime de l'intégration : l'acquisition de la nationalité** (suite) ;
- **Heurs et malheurs de l'intégration : les politiques de la ville**.

Intervenants :

- **CF MARBOEUF** : la question des intégrismes et des nouveaux cultes ;
- **CDT JORT** : les politiques de la ville ;
- **LCL ESCHER** : le problème de la pluri-nationalité.

Pièces jointes : Canevas des exposés des intervenants.

- Contenu des échanges qui ont suivi les différents exposés -

Intégrisme et nouveaux cultes

Le mot *djihad* a deux significations. C'est un travail sur soi auquel chaque individu est invité ; c'est également un appel à la guerre sainte.

Le mouvement «*tabligh* » s'est développé au Pakistan pendant la guerre soviéto-afghane. A travers la formation des imams, aussi bien dans le domaine religieux que dans le domaine physique (entraînement paramilitaire), il étend désormais son influence en Europe occidentale et en Afrique.

Depuis 10 ans, on assiste en Europe, à l'exception de l'Irlande, à une chute sans précédent de la pratique religieuse. L'exemple de la Grande-Bretagne, où 12% de la population assiste régulièrement à un office, est significatif.

En France, il y a peu de problèmes de fond mettant en cause les institutions. L'ensemble des questions a en effet reçu une réponse juridique adéquate. Si des difficultés persistent, elles sont dues essentiellement à l'absence de hiérarchie au sein des instances religieuses musulmanes. Actuellement, il n'y a pas d'interlocuteurs entre l'Etat et les musulmans.

Tout courant idéologique ou religieux a ses formes d'intégrisme ; il est nécessaire de bien les différencier.

L'islam, contrairement aux autres religions du Livre, a la vocation de tout régir: la politique, le droit des personnes... Le prosélytisme est un devoir de tout musulman.

En Europe les intégristes reconstituent un lien social mais combattent les valeurs occidentales. Leur discours est le suivant : « Votre intégration nous propose un modèle qui ne nous convient pas, je la refuse » ; telle est la maxime dont ils se font aujourd'hui les chantres.

La politique de la ville

La ville doit être perçue comme espace d'échanges (c'est là sa raison d'être première). Les difficultés que nous connaissons sont la conséquence des problèmes économiques et du développement extrêmement rapide du phénomène d'urbanisation.

Plus qu'ailleurs, le rôle joué par les médias est capital dans ce domaine. On observe un décalage important entre le discours alarmiste des journalistes, qui laisse penser que la collectivité ne fait rien, et l'action réelle engagée depuis de nombreuses années.

Les images projetées sans relâche sur le mal des banlieues, le chômage, les inégalités, la violence s'inscrivent profondément dans les esprits.

Ainsi, malgré les efforts déployés depuis une quinzaine d'années dans les domaines des structures, de la formation des agents publics, de l'éducation, des associations, de l'urbanisme, un sentiment d'échec prévaut.

Si échec il y a, il faut se demander par rapport à quoi ?

Peut-être est-ce extraordinaire que le système tienne encore malgré la décolonisation, le chômage, la présence de 4 millions de musulmans ...

Les pronostics du début des années 1980 prévoyaient une situation beaucoup plus conflictuelle que celle que la France connaît actuellement.

Il est difficile de définir des indicateurs pour juger de la réussite ou de l'échec de la politique de la ville. Le rôle de l'Etat et des différents acteurs publics se mesure-t-il au nombre de lois promulguées, à l'activité des services concernés ?

On peut néanmoins affirmer que la politique de la ville est marquée par un triple décalage temporel :

- le temps médiatique, construit sur l'émotion, est celui de l'instant ;
- le temps individuel, construit sur la satisfaction des besoins, est également celui de l'instant (je veux tout, tout de suite) ;
- le temps politique, construit sur la réflexion et le consensus, s'inscrit dans le moyen terme ;
- le temps de la réalisation s'inscrit, lui, dans le long terme ; on répond alors à un besoin qui ne correspond plus à celui de l'instant...

La prévalence de l'idée de citoyenneté se mesure à l'aide de deux indicateurs :

- le nombre d'abstentionnistes dans les scrutins électoraux ;
- les votes protestataires (montée de l'extrême droite).

- Elle ne soulève guère de difficultés lorsque les législations des deux nations sont proches.

- S'il est très difficile, et en France politiquement incorrect, de définir des quotas, il faut en revanche développer la logique du seuil de tolérance.

- Il est possible de mieux réguler les flux d'entrée en « négociant » ce que l'on peut offrir. Dans ce domaine, le rôle des ambassades et des consulats mériterait d'être redéfini (prise en compte des besoins économiques, contrats de formation, échanges au niveau régional...).

- Les institutions doivent énoncer les critères de l'intégration, de même que ceux de la naturalisation. Il faut indiquer les obligations réciproques puis passer un contrat. Il faut qu'il y ait une reconnaissance mutuelle des droits et des devoirs.

- L'octroi d'un droit de travail ou d'une période de formation doit s'accompagner d'un devoir de retour à l'issue. L'entrée sur le territoire ne devrait être acceptée que si l'individu remplit l'ensemble des conditions requises.

- L'intégration nécessite de redéfinir le contrat social.

Appendice 1 à l'annexe 2

CF MARBOEUF

La question des intégrismes et des nouveaux cultes

Cette question est au coeur de l'actualité de notre pays ; elle est indissociable des rapports qui se tissent entre l'Etat et les citoyens. Ce sujet suscite bien souvent des passions peu propices au dialogue et à l'élaboration de réponses raisonnables.

1 - Réflexions.

Selon Alain SLAMA, ce n'est pas la montée des intégrismes et des extrémismes qui provoque la crise de la citoyenneté, mais le contraire. Il s'agit de reconstruire la République, de refaire des citoyens. Cela suppose que le politique retrouve sa primauté et assume sa responsabilité qui est de décider, d'agir et de contrôler plutôt que d'éviter systématiquement le conflit... et que la laïcité et la conception universaliste de la citoyenneté redeviennent des règles républicaines.

Henri MADELIN juge absurde et dangereuse la manière française de considérer la religion comme une affaire purement privée. Absurde, car c'est ignorer la dimension religieuse de l'homme et se priver d'apports très utiles. Dangereuse, car c'est glisser vers une société où règne l'indifférence mutuelle. Nos voisins ne partageant pas une telle conception de la laïcité, il faut s'attendre, selon cet auteur, à des changements d'approche à la faveur de l'intégration européenne.

Selon Hélène MORSLY, Henri TINCQ reproche à la laïcité son manque d'imagination face aux conflits identitaires et à la montée des intégrismes religieux. « Ce n'est pas une affaire d'imagination, la laïcité étant à la fois affaire juridique et mode de vie. C'est une affaire de politique, de société et de culture, donc quelque chose de complexe. La laïcité ne se décrète ni ne s'impose. Elle est une aspiration des individus à vivre ensemble... Votre reproche masqué au camp des laïcs de ne pas savoir exporter cette valeur à l'étranger est tout de même un peu facile... ».

2 - Fondements des extrémismes.

« Extrémisme », « fondamentalisme », « radicalisme », « intégrisme », « fanatisme », dans ce domaine les concepts sont pléthore et leurs définitions parfois mal assurées. La difficulté de traiter des formes contemporaines d'extrémisme religieux tient surtout à la variété et à l'émiettement des systèmes de valeurs et des confessions à travers le monde.

La principale distinction à opérer d'emblée vise, d'une part, le ***champ des phénomènes de réaffirmation identitaire***, qui est en pleine extension, et dans lequel intervient naturellement la dimension ethnique et religieuse, et d'autre part, le ***champ des intégrismes***

proprement dit, qui à partir d'un texte sacré et d'une religion établie, modèlent, avec intolérance et violence, toute conception de la vie, de l'homme, du droit, de la société et de l'Etat. Tous ces phénomènes vont dans le même sens : une réaction vigoureuse à la modernité ; une « instrumentalisation » de la religion pour un motif de revendication politique ou de protestation sociale ; le rejet d'un modèle laïc imposé.

Ces mouvements de réaffirmation religieuse ont en commun de disposer de lieux et de publics de prédilection. Ils s'adressent surtout à des populations jeunes, souvent déracinées par rapport à leur culture d'origine, et dont les familles sont éclatées et les perspectives d'activité bouchées. Ils se sont déplacés dans les périphéries urbaines où, à l'inverse du village ou du bourg rural, les solidarités familiales, éducatives et sociales ne peuvent se tisser. Ces espaces urbains diffèrent également de la grande ville où se trouvent les équipements publics, les centres attractifs, les emplois.

Les leaders ou les porte-parole de ces mouvements de reconquête religieuse ne viennent pas principalement des masses déshéritées et ne dédaignent pas, pour leur propagande et leur action militante, d'utiliser les moyens de la modernité qu'ils ne cessent par ailleurs de vouer aux gémonies. Ils maîtrisent généralement bien les instruments de communication modernes.

Les années soixante-dix, qui ont vu éclore de multiples extrémismes religieux, ont été marquées par une double rupture :

- *Une rupture avec la modernité*, perçue comme étrangère à Dieu. Dans des pays comme l'Iran du Shah ou l'Egypte de Nasser, dans des sociétés depuis longtemps christianisées en Espagne, en France ou en Amérique du Sud, la modernité est identifiée à l'empire de la seule raison, confondue avec la sécularisation, la laïcité, voire la corruption et l'aliénation. La dimension religieuse de l'homme est éliminée, en partie ou totalement, de la vie institutionnelle et éducative. Elle se trouve principalement reléguée dans la sphère du privé.

Les chocs en retour sont les expressions fondamentalistes et extrémistes que nous connaissons aujourd'hui. Elles se distinguent toutes des religions et des idéologies « classiques » par la disqualification des valeurs séculières, et de l'éthique laïque par la contestation d'un modèle de civilisation à prétention universelle, par des tentatives pour redonner à la vie un sens et à la société un fondement sacré.

- *L'échec des idéologies séculières*, identifiées dans les années soixante à des idéologies de libération et de progrès. Ces nouveaux mouvements d'affirmation et de foi proposent une alternative à l'idéologie matérialiste de l'Occident ; alternative religieuse, aussi, à l'athéisme marxiste, au « paradis des travailleurs » devenu l'enfer des libertés en Union Soviétique et dans les pays de l'Est ; alternative islamique, encore, au nationalisme de type marxiste, longtemps dominant dans les pays Arabes ; alternative intégriste, enfin, à l'intérieur-même de l'Eglise catholique, à l'idéologie du changement née du concile Vatican II qui s'est efforcé d'apporter une meilleure relation à la modernité dans la pratique religieuse des chrétiens fidèles à Rome.

3 - <u>Islam radical.</u>

a) Définitions

Les musulmans sont *fondamentalistes* s'ils veulent adapter à la société moderne un islam épuré et revenu aux sources de la Foi, et *traditionalistes* s'ils se cantonnent dans la dénonciation de la dégradation des moeurs. Les musulmans réformistes travaillent dans les deux voies : l'exégèse du Coran, et la séparation de la sphère religieuse de la sphère publique.

Les Européens parlent d'islamisme pour signifier un « extrémisme de l'islam », mais ce terme n'existe pas en arabe où islamique et islamiste signifient la même chose, c'est-à-dire musulman. Les gouvernements arabes préfèrent employer les termes d'intégrisme ou de terrorisme, pour bien montrer que ces groupes n'ont aucun rapport avec la religion. D'autres auteurs préfèrent employer les expressions « islam politique » (Olivier ROY) ou « islam radical » (Bruno ETIENNE) pour mettre en avant le caractère politique, lequel peut être violent dans le cas des extrémistes ou plus pacifique dans le cas des fondamentalistes. L'intégriste musulman est un politique avant d'être un musulman. Pour beaucoup, « l'islam politique est contre l'islam » (El Ashamawy).

b) Tendances intégristes

La mouvance des *Frères musulmans* est la plus ancienne. Née en Egypte, elle a essaimé dans tout le monde arabe. La fraternité est divisée en deux branches : la branche classique, portée à influencer la culture, l'éducation et les moeurs, et la branche radicale, qui souhaite une libération islamique totale de la société et de la vie politique.

La tendance de ***l'islam révolutionnaire chiite*** prône le prosélytisme activiste pour préparer le peuple à imposer l'islam à ses dirigeants impies, et la contestation permanente du régime impie.

La *mouvance wahhabite ou fondamentaliste*, chez les sunnites, anime des associations plus cultuelles que politiques de réislamisation de la société. L'Arabie Saoudite assimile prosélytisme religieux et politique extérieure ; les seuls bons mouvements intégristes sont ceux qui sont financés et contrôlés par elle.

L'intégrisme turc a ses propres caractéristiques, qui allient nationalisme et anti-kémalisme : le parti de la prospérité et les associations islamiques turques en Allemagne ou en France ne se mélangent guère aux autres courants.

La ***tendance indo-pakistanaise du Tabligh*** n'est pas représentée dans le courant politique. Son but n'est pas de se mêler de la vie politique mais de la vie quotidienne. Il existerait une cinquantaine d'associations « Foi et pratique » en France, regroupant des musulmans de façon très cosmopolite.

4 - Europe et religions.

L'Europe peut être divisée en quatre zones :

- catholique : Espagne, Italie, Irlande, Portugal, Luxembourg, Autriche ;
- protestante : Grande-Bretagne, Danemark ;

- mixte : Allemagne, Suisse ;
- laïque : France, Belgique, Pays-Bas.

a) Allemagne

La loi fondamentale autorise les corporations de droit public et les associations.

Les länder ont signé des accords concordataires avec le Vatican.

Les Eglises (luthérienne et catholique) peuvent lever l'impôt avec l'aide de l'Etat. Après ce dernier, les Eglises sont le deuxième employeur du pays.

L'instruction religieuse est une matière d'enseignement ordinaire dans les écoles publiques à l'exception des écoles laïques.

b) Belgique

L'Etat est neutre vis-à-vis des religions mais le financement du clergé est inscrit dans la loi fondamentale.

Les cultes reconnus sont les suivants :

- catholicisme, protestantisme, judaïsme, depuis le début du XIXème siècle ;
- islam depuis 1974 ;
- christianisme orthodoxe, depuis1985.

Cette reconnaissance confère aux églises des droits tels que : l'attribution de la personnalité civile, la prise en charge par les communes du déficit, des aumôniers, des émissions religieuses à la télévision et à la radio.

Les imams ne sont pas payés sur des fonds publics en raison de l'absence d'autorités religieuses représentatives.

Depuis 1978, il existe des cours de religion musulmane ; les 600 enseignants nécessaires sont payés par l'Etat mais sont nommés par le centre islamique et culturel de Belgique, financé par ailleurs par l'Arabie Saoudite. La laïcité est traitée, depuis une loi de 1981, comme une religion : subventions annuelles, rétribution de conseillers laïcs (1993), de conseillers moraux auprès des forces armées (1992).

c) Danemark

Le parti social démocrate avait inscrit la séparation de l'Eglise et de l'Etat dans son programme, mais il n'a pas appliqué cette mesure quand il est parvenu au pouvoir. En fait, il a utilisé l'Eglise luthérienne comme instrument de socialisation et comme service public de l'Etat- providence.

Les pasteurs et les communautés paroissiales possèdent une grande autonomie.

Avant 1969, les autres communautés reconnues étaient :

- d'autres communautés protestantes ;
- l'Eglise catholique ;
- l'Eglise orthodoxe ;
- la communauté judaïque.

Depuis 1969, le pays reconnaît l'Armée du Salut, les témoins de Jéhovah, les Mormons, les Bahaïs et les Sikhs.

La reconnaissance donne le droit de célébrer certains actes religieux ayant validité civile (mariage). Ces communautés ne reçoivent pas de subventions directes ; leur clergé a des droits analogues à ceux des pasteurs.

La Constitution garantit la liberté religieuse et la liberté politique et interdit toute discrimination selon l'origine et les croyances.

Le droit d'association existe, sans qu'une autorisation préalable soit nécessaire. Les associations peuvent recevoir des subventions pour des activités de loisirs, culturelles éducatives.

d) Espagne

Dans la Constitution (1978), les droits des communautés, c'est-à-dire ceux des minorités, sont reconnus ; il ne s'agit donc pas simplement de la liberté de conscience individuelle. Néanmoins, parallèlement à la mise en oeuvre de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, le régime en place continue d'assurer des privilèges particuliers à l'Eglise catholique : exemption fiscale des résidences, subventions (600 MF).

e) Grèce

Bien que l'orthodoxie soit considérée comme une religion d'Etat, la liberté religieuse de même que les droits des minorités sont reconnus. Il faut toutefois noter qu'il n'existe pas de liberté religieuse au sens de la libre circulation des idées. Le prosélytisme est en effet pénalisé car on considère tout effort de propager des idées non orthodoxes comme extrêmement dangereux pour la tradition du pays. Cette situation est à l'origine de quelques difficultés rencontrées par l'Etat grec au sein de l'Union Européenne (mention de la religion sur les cartes d'identité).

f) Irlande

L'article 6 de la Constitution énonce : « Tous les pouvoirs du gouvernement, législatif, exécutif ou judiciaire, émanent, sous Dieu, du peuple. ».

Sans être érigé en religion d'Etat, le catholicisme bénéficie d'une position institutionnelle particulière. La Constitution se place explicitement sous l'influence catholique.

La famille, le contrôle parental de l'éducation et la propriété privée sont fondés sur la conception catholique.

L'Eglise catholique assure une très large partie des fonctions de service public délégués par l'Etat (80% du système scolaire primaire et secondaire, hôpitaux).

g) Italie

Le concordat, c'est-à-dire un traité international entre le Vatican et l'Etat italien, existe toujours.

La puissance de l'Eglise tient à ce qu'elle est toujours la religion de la grande majorité des italiens (80%). La baisse de la pratique religieuse est considérable, mais les signes d'attachement au catholicisme restent nombreux (rites de passage, enseignement de la religion).

h) Luxembourg

Le régime des cultes, tout comme en Belgique, a les mêmes sources législatives que le système encore en vigueur en France dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : la loi du 18 Germinal an X, comprenant le concordat et les articles organiques des cultes protestant et catholique.

Les cultes reconnus sont organisés dans le cadre du droit public. Ils sont subventionnés par l'Etat et les collectivités territoriales. La puissance publique intervient dans

leur organisation et leur fonctionnement. Les cultes non reconnus utilisent le cadre associatif commun. Aucune institution publique n'est tenue de les subventionner.

i) Pays-Bas

Depuis trente ans, le déclin des Eglises a été considérable ; 55% de la population se déclare sans religion.

Les musulmans, d'origine turque ou marocaine, seraient au nombre de 500.000, ce qui fait de l'islam le quatrième groupement religieux du pays. Les demandes d'ouverture de lieux de cultes et d'écoles musulmanes sont de plus en plus nombreuses.

La séparation de l'Eglise et de l'Etat se traduit aujourd'hui par l'égalité complète, sous l'angle des subventions et des agréments de l'Etat, entre organisations religieuses et non religieuses.

Il faut noter la montée d'une sensibilité « humaniste » attachée aux valeurs d'autodétermination individuelle et de libre arbitre.

j) Portugal

La Constitution de 1976 ne fait plus de distinction entre l'Eglise catholique et les autres religions. Elle confirme la séparation de l'Eglise et de l'Etat ainsi que la totale liberté d'organisation et d'exercice du culte.

Toutefois, le concordat avec Rome n'a pas été dénoncé...

k) Royaume-Uni

Le régime actuel de tolérance et de liberté religieuse s'est installé depuis la fin du XVIIème siècle.

En l'absence de constitution, le Royaume-Uni s'est doté de lois destinées à lutter contre les discriminations, qu'elles soient fondées sur le sexe ou sur l'origine ethnique et sociale. Il est à noter que les discriminations fondées sur l'appartenance religieuse et l'incitation à la haine religieuse ne sont pas spécifiquement couvertes par la loi.

l) France

La base juridique la plus importante à l'égard de la laïcité française est la loi de séparation des églises et de l'Etat. Elle assure la liberté de conscience et garantit le libre exercice des cultes. Les cérémonies du culte sont publiques et les manifestations sont permises.

Les établissements publics du culte sont remis aux associations qui se conforment aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice.

Cadre juridique :

- La loi de 1901, relative aux associations, permet de percevoir des subventions des collectivités publiques ;
- La loi de 1905, relative aux associations cultuelles, assure l'entretien par la collectivité nationale des bâtiments dont la destination exclusive est l'exercice de la religion.

Exemples d'application :

- fédération protestante de France (loi de 1901) ;
- consistoire central israélite de France (loi de 1905) ;
- associations bouddhistes (lois de 1901 et de 1905), considérées comme des congrégations (cette position a nécessité un avis du Conseil d'Etat).

Le cas particulier des musulmans :

Il sont 4 millions dont 2 millions de double-nationaux. Dans certaines communes, l'islam est majoritaire (Roubaix : 53%). On dénombre 1350 lieux de culte. Les difficultés rencontrées sont multiples :

- reconnaissance d'une « autorité » musulmane pour permettre le dialogue avec l'Etat ;
- création d'écoles musulmanes ;
- formation des imams ;
- construction des mosquées ;
- carrés confessionnels au sein des cimetières communaux ;
- détermination des jours fériés ;
- abattage rituel des animaux.

Appendice 2 à l'annexe 2

CDT JORT

Heurs et malheurs de l'intégration : les politiques de la ville

L'actualité rappelle quotidiennement les problèmes des villes et des banlieues en France :

- la violence et le racket dans les collèges ;
- les grèves des enseignants (par exemple, à Beauvais) ;
- parfois, les émeutes urbaines (tout récemment à Tours).

Pourtant, l'opinion en France est peu informée par le système politique que l'on sent parfois embarrassé pour communiquer sur le sujet, en dépit de l'ampleur du travail accompli au profit des cités en difficulté.

Le dispositif des programmes de développement social peut être jugé insuffisant, inadapté ou inefficace ; il a au moins le mérite d'exister et de témoigner qu'une volonté politique existe par-delà les clivages politiciens en faveur de solutions nationales.

Aussi, après avoir identifié les problèmes rencontrés dans les villes, il conviendra d'examiner les différentes politiques de la ville menées depuis 1970 afin d'en tirer un bilan. Ce bilan mettra en lumière les limites de l'action de l'Etat dans le domaine de l'intégration et de l'insertion des jeunes dans les quartiers en difficulté. La dernière partie de l'étude sera consacrée à une comparaison avec les systèmes en vigueur aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne.

A -Quels sont les problèmes des villes ?

Les conceptions architecturales en vigueur à l'époque de LE CORBUSIER ont apporté des oeuvres remarquables ; elles furent une catastrophe au plan de l'urbanisme.

Les logements s'empilent les uns sur les autres, sans distinction. C'est la négation de la personnalité, c'est la négation de la rue en tant que fonction d'échange et facteur social de la communication.

Le besoin de logements sociaux vers les années 1950, en pleine période de reconstruction nationale, accentue gravement le phénomène. Ce furent les ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité) coupées de la ville, ghettos sociaux sous-équipés avec des espaces extérieurs vides. La ville mourait. En effet, de 1945 à 1975, les villes françaises ont accueilli plus de 15 millions de nouveaux habitants. Pour résoudre la crise du logement, les pouvoirs publics menèrent dans les années 1950 et 1960 une politique de construction rapide de grands ensembles. La politique de fabrication industrielle de « machines à habiter » fut un succès matériel mais un échec social.

Un tournant fut opéré dès la fin des années soixante avec, d'une part, la création des villes nouvelles et d'autre part, le développement des aides publiques pour l'accession à la

propriété, notamment de maisons individuelles à la périphérie des villes. Les grands ensembles sont devenus le logis des couches les plus défavorisées de la population et les banlieues, construites sans souci de composition urbaine, des quartiers déshérités. On aboutit ainsi à la mise en marge d'une frange de population socialement instable avec parfois des réactions comportementales conduisant à la violence urbaine. Celle-ci est imputable à différents facteurs : le choc des cultures ; le chômage, qui produit une dévalorisation de l'image du père de famille et, par là-même, une crise d'identification des plus jeunes ; l'échec scolaire, le manque d'éducation et de repères ; le défaut d'insertion, la prolifération des différents trafics, notamment de drogue ; enfin, l'effritement de l'action des élus, des services de police, de la justice et de l'éducation nationale.

Sur une toile de fond où se distinguent les problèmes économiques, ces « exclus » en général semblent faire de la lutte contre les forces de l'ordre et les symboles de l'autorité, une priorité comme mode d'expression.

Le problème de la ville puise donc son origine dans la dilution des liens qui, logiquement, doivent exister entre la nation et le pouvoir républicain : cette rupture conduit à la naissance de zones de non-droit, souvent dénoncées par les médias à l'heure actuelle.

L'intégration des quartiers déshérités dans l'agglomération urbaine semble la seule voie ouverte vers une revitalisation du tissu social pour lequel se mobilisent certains urbanistes, dans le mouvement *Banlieues 89* notamment. Cette revitalisation apparaît comme la finalité majeure d'une politique de la ville digne de ce nom.

B - La politique de la ville : présentation et bilans.

Si, au cours des années soixante-dix, les gouvernements successifs se sont employés à mettre en place les éléments d'une politique de rénovation des quartiers et de l'amélioration du cadre de vie, il fallut attendre les années quatre-vingt pour les voir mener une authentique politique de la ville, c'est-à-dire accompagner les mesures ayant trait au bâti par des mesures sociales et culturelles.

1 - La situation en 1981

En matière de politique de la ville, la situation de 1981 laisse apparaître des faiblesses liées à une administration par trop segmentée et des mentalités politiques qui s'opposent à une approche globale des problèmes.

En effet, on peut observer une disparité des compétences et une grande dispersion des crédits alloués à une administration qui relève de trop nombreux ministères : Ministère de l'équipement et DDE, Ministère de la Jeunesse et des Sports, Ministère du Commerce et de l'Artisanat, Ministère de l'Education nationale et Ministère des Finances. De plus, la politique de la ville dans les années soixante-dix s'envisage dans le cadre d'un Etat centralisé et planificateur qui s'appuie peu sur les collectivités locales.

Cependant, ces difficultés ne doivent pas masquer l'intérêt de l'expérience déjà acquise. Tout d'abord, des réflexions sur la globalisation de la politique de la ville ont été conduites par la commission *Politique Globale Urbaine* (POLGLOBURB). Ainsi, le rapport du Vème Plan en 1966-1969 crée *la commission des villes*. Dans le même souci, le rapport

Guichard, en 1975, entend promouvoir l'autonomie des collectivités locales *« Faire faire plutôt que faire ».*

2 - Le temps des dispositifs pour la ville : 1981 - 1988

La politique de la ville qui est suivie dans les années quatre-vingt, se fonde sur trois rapports :

- Le rapport Schwarz, en 1981, propose de concentrer les efforts sociaux sur l'insertion socioprofessionnelle des jeunes. Il critique l'approche sectorielle et plaide pour l'action locale.

- En 1983, le rapport Dubedout se prononce pour le développement social des quartiers (DSQ) en impliquant les collectivités locales et les associations dans une approche globale.

- Enfin, le rapport Bonnemaison prend acte en 1983 de la perte d'efficacité de la répression et de l'inflation incontrôlée du coût de la prévention. Il propose d'impliquer davantage les collectivités locales dans une action préventive de proximité.

L'été chaud qu'a connu en 1981 le quartier des Minguettes, dans la banlieue lyonnaise, a joué le rôle d'un catalyseur. Des actions concrètes sont alors conduites par le gouvernement Mauroy dans un nouveau cadre, qui est celui de la décentralisation. Les lois « Deferre » fixent en effet une nouvelle répartition des compétences et confient notamment l'urbanisme aux communes et l'aide sociale aux départements.

Par la suite, divers dispositifs sont mis en place tels que le Développement Social des Quartiers (*D.S.Q.*) et les Zones d'Education Prioritaires (*Z.E.P.*), dont l'objectif est de rendre plus actifs les élus et les habitants tout en impliquant les associations et le Ministère de l'Education nationale.

Enfin, de nouvelles structures sont créées pour le développement social des quartiers urbains. Il s'agit de la Commission Nationale pour le Développement des Quartiers (en 1981), du Conseil National de la Prévention de la Délinquance (CNPD - 1981), secondé par des Conseils Communaux (CCPD), et de la Délégation à l'Insertion professionnelle et sociale des Jeunes (DIJ - 1981). En 1989, 400 quartiers étaient concernés par la CNDQ, et en 1995, toutes les communes de plus de 30 000 habitants disposaient d'un CCPD.

3 - A la recherche d'une unité d'action : 1988 - 1992

31 - La politique de la ville constitue l'action prioritaire du gouvernement Rocard de 1988 à 1990.

En constatant, en 1984-1985, la multiplication et l'essoufflement des nombreux dispositifs existants, le gouvernement Rocard décide d'une relance en 1988 avec une nouvelle politique de développement social des quartiers. La Délégation Interministérielle pour la Ville (DIV), créée en 1988, devient le pilier de cette politique. Elle regroupe la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers (CNDSQ) et le Conseil de la Prévention de la Délinquance (CPD). Enfin, en 1989, d'autres mesures sont prises. On crée l'association « *Banlieues 89* » qui réunit fonctionnaires, élus, architectes et urbanistes ; on institue les régies de quartier, selon l'idée directrice de la concession de l'entretien d'un quartier à une association.

32 - En 1990-1992, un ministère de la Ville est créé, avec pour objectif d'unifier les procédures en vue d'une équité plus grande. Le niveau d'exécution retenu est le niveau local du département et la mise en pratique repose sur le mode contractuel, dans le but de remplacer le système de subventions déguisées qu'avait fini par devenir le DSQ. Il s'agit de promouvoir le Contrat de Ville qui est un accord entre l'Etat, les collectivités locales et différents partenaires tels que des associations.

4 - Le Pacte de Relance pour la Ville de janvier 1996

Le pacte de relance pour la Ville, traduction modeste du « plan Marshall des cités » évoqué par le président Chirac, s'appuie sur une logique économique. 70 mesures sont prévues.

Le principe est de distinguer 3 niveaux, chaque niveau s'accompagnant d'avantages progressifs :

- Les Z.U.S. (*zones urbaines sensibles*) disposent d'une panoplie d'avantages de base : emplois de ville pour les jeunes, primes pour les fonctionnaires, exonérations de surloyers. Elles doivent élaborer un programme local de l'habitat, destiné à diversifier les logements dans le quartier urbain considéré et à restructurer les centres commerciaux en défaillance.
- Les Z.R.U. (*zones de redynamisation urbaine*) bénéficient de mesures économiques telles que des exonérations d'impôt sur les sociétés, de charges patronales et de taxes professionnelles.
- les Z.F.U. (*zones franches urbaines*) voient les avantages des Z.R.U. sensiblement amplifiés ; toutefois, le bénéfice de ces avantages n'est accordé que si 20% des salariés résident dans le périmètre de la zone urbaine considérée.

Les nouveautés :

- Alors que, traditionnellement, la panoplie sociale cherchait des réponses en prenant en considération le profil des habitants des quartiers difficiles, on introduit à présent une dimension nouvelle, fondée sur la notion de territoire.
- Le deuxième axe d'effort est celui de la sécurité et de la paix publique : le Pacte prévoit l'affectation de 4 000 policiers dans les quartiers en difficulté.
- Les dispositifs relatifs à l'accompagnement scolaire et à l'école ouverte constituent également des innovations.

C - Bilan.

Faire un bilan de la politique de la ville est une tâche ardue quand on sait que les gouvernants eux-mêmes n'ont guère été capables de trouver un système d'évaluation fiable, permettant d'apprécier sur le terrain les résultats de leurs actions.

Force est, par conséquent, de s'en tenir à dégager les points positifs et négatifs des politiques menées.

Avant toute chose, il faut souligner le caractère original de la politique de la ville à la française car elle est le résultat d'une prise de conscience collective.

Des résultats très intéressants furent obtenus dans certains quartiers grâce au dévouement et au dynamisme des acteurs sociaux, notamment ceux des associations.

Néanmoins, les limites de la politique menée apparurent assez rapidement :

- Le manque de moyens humains au niveau local a amené un essoufflement de la dynamique sociale qui avait présidé au lancement des premières actions.
- L'Etat n'a pas joué le rôle de direction (objectifs dans le long terme) et de contrôle qui était le sien. La coordination des actions locales de la politique de la ville (DSQ) était réalisée jusqu'en 1990 par la région. Ce niveau de l'organisation administrative n'a pas du tout joué son rôle et les communes se sont approprié la politique de la ville, utilisant les crédits à des fins intéressées ou politiciennes.
- La coopération des actions menées localement par les trois acteurs fut longtemps inexistante. Des chefs de projet ont ensuite été mis en place ; ils n'ont malheureusement aucun moyen d'action sur les services publics locaux et sur les élus, qui ont eu le sentiment d'être concurrencés.
- La création d'un ministère spécial, en 1990, a donné une nouvelle énergie à la politique de la ville. Grâce à la mise en place de sous-préfets « Ville » et à la départementalisation de sa politique, l'Etat retrouve le contrôle des actions locales qu'il suscite et peut donc les inscrire dans le long terme. Malheureusement, les moyens sont encore largement insuffisants au regard du nombre de cités à problèmes.
- On constate, enfin, une résurgence de l'idée communautaire parmi ces populations. Il s'agit d'une volonté de se regrouper en associations en raison d'un tissu social trop ténu. Parmi ces associations, il faut noter le rôle particulier que joue l'islam. En effet, la religion islamique est une valeur possible d'identification. Bannissant toute vision laïque de la société, l'islam s'intègre difficilement dans la République. Le contrôle politique est remplacé par un contrôle culturel.
- Dans le pacte de janvier 1996, on peut regretter que le problème de la citoyenneté n'ait pas été véritablement abordé, car bien souvent le défaut de démocratie favorise la violence : il ne suffit pas de redéployer des financements publics pour intégrer les quartiers.

L'impression générale qui ressort de ce thème d'étude apparaît donc relativement pessimiste si l'on considère les efforts déjà consentis pour soigner le « mal des banlieues ».

Il semble aujourd'hui évident que la solution passe par une re-mobilisation de l'idéal national pour une nouvelle définition d'un projet commun de société.

D - Modèles étrangers.

1) Les Etats-Unis

Il existe un grand souci de décentralisation aux Etats-Unis. Les Etats fédérés sont responsables de l'éducation, de la politique sociale et de la santé, mais ils en confient la gestion aux comtés (3 000) et aux districts spéciaux.

Les villes sont régies par des chartes, soumises à l'approbation des parlements des Etats. Les maires délèguent à des commissions la charge d'un secteur de l'administration municipale. On peut voir en celà une excessive déconcentration des responsabilités, ce qui ne facilite pas la coopération entre des unités trop diverses, d'autant moins que les intérêts des parties concernées sont souvent divergents. L'efficacité du système ne sort pas renforcée du fait que l'engagement politique se réalise au niveau des quartiers. Les gens se regroupent en

associations et cette culture politique des quartiers rend la politique locale vulnérable aux pressions des groupes organisés.

A titre d'exemple, l'Etat de l'Illinois verse chaque jour à un quartier chaud de Chicago une subvention de 247 000 dollars au titre de l'aide sociale.

2) La Grande-Bretagne

La politique des villes en Grande-Bretagne s'adresse à des quartiers défavorisés et à des minorités ethniques discriminées : c'est la grande différence avec la France, où la politique repose sur une logique d'égalité des individus devant la loi. La sphère locale y est politiquement plus autonome qu'en France.

On a assisté récemment à la création d'une agence pour la régénéréscence des villes, destinée à attirer des capitaux privés dans les secteurs défavorisés.

On peut citer à titre d'exemple le cas de Manchester où un quartier défavorisé de 15 000 personnes a été rasé en 1992 : de petites maisons individuelles reconstruites par des fond privés abritent désormais 5 000 âmes. Cette approche se situe à l'opposé de celle qui a présidé, en France, à la création de zones franches, où la priorité est donnée aux fonds publics (défiscalisation , emplois de ville artificiels subventionnés par l'Etat).

Citons enfin :

- les *safer cities,* programme de lutte contre l'insécurité urbaine mis en oeuvre par les collectivités locales ;

- le *community policing,* action de prévention de « police par consentement » ; conformément à la tradition britannique, la police est issue d'une communauté locale : les « *special constables* » et elle encourage des « *neighbourhood watch program* », dispositifs de prévention de la délinquance animé par les habitants des quartiers.

Appendice 3 à l'annexe 2

LCL ESCHER

La phase ultime de l'intégration : l'acquisition de la nationalité
Le problème de la pluri-nationalité

LA DOUBLE NATIONALITE EST UNE QUALITE TENANT AU FAIT QU'UN INDIVIDU EST EN POSSESSION DE DEUX NATIONALITES,
- SOIT PAR UNE DOUBLE ATTRIBUTION DE NATIONALITE,
- SOIT PAR UNE ACQUISITION DE NATIONALITE SANS PERTE DE LA NATIONALITE D'ORIGINE.

Préambule

En droit français, le postulant à la nationalité française n'est pas obligé de renoncer à sa nationalité d'origine.

La France a toutefois ratifié la Convention de Strasbourg du 6 mai 1963 qui cherche à réduire le nombre de cas de double nationalité ; son application en France n'est cependant pas très rigoureuse par rapport à l'interprétation allemande ou néerlandaise.

Dans les faits, les cas de double nationalité ne posent que peu de problèmes lorsque les nationalités concernées reposent sur des systèmes de droit comparables qui s'orientent vers l'harmonisation. Les problèmes particuliers sont le plus souvent réglés par des conventions internationales.

En revanche, les situations de double nationalité qui mettent en cause des systèmes juridiques très différents, et parfois en conflit, engendrent de nombreuses difficultés, aussi bien pour les individus concernés que pour les Etats dans leurs relations internationales.

Certains Etats maintiennent le principe de l'allégeance perpétuelle. Ils comptabilisent les plurinationaux comme si l'autre lien d'allégeance n'existait pas. Cette position ne manque pas de créer de nombreuses confusions quant aux références légales applicables dans l'exercice des droits ou par rapport aux obligations des individus concernés (à titre d'exemple, en ce qui concerne le service national).

Les problèmes de la double nationalité concernent aujourd'hui 2 millions de franco-maghrébins (1,5 million de franco-algériens).

a) Les avantages de la double appartenance

→ *Pour les individus:*

- Elle symbolise la reconnaissance des origines ;
- Elle permet des relations administratives en théorie plus faciles avec les autorités des deux Etats ;
- Elle assure la sécurité de séjour dans le pays de résidence et la garantie d'une possibilité de retour.

→ *Pour l'Etat de résidence :*

- Elle peut favoriser l'intégration d'immigrés sans qu'ils aient à craindre l'accusation de trahison.

→ *Pour l'Etat d'origine :*

- Elle permet, le cas échéant, au travers du principe d'allégeance perpétuelle, d'affirmer une certaine indépendance face aux anciennes puissances coloniales.

b) Les dangers de la double nationalité

- Elle favorise la disparition progressive de la notion de patrie ;
- Elle favorise une culture cosmopolite au détriment des traditions et de la culture nationale ;
- Elle favorise l'affaiblissement de la résistance face aux idéologies extérieures, parfois extrémistes ;
- La dualité d'appartenance peut engendrer une méfiance de la part des citoyens « *normaux* » ; elle peut contribuer à créer des « *demi-citoyens* » mal considérés dans leurs deux patries.

c) Les ambivalences de la double nationalité

- Elle peut entraîner une relative instabilité du statut personnel par suite des difficultés du droit applicable, une soumission à des devoirs cumulés, tel le service national, et aussi l'impossibilité d'obtenir une protection diplomatique réciproque ; elle peut conduire en outre à la prévalence de la « nationalité effective »

Dans les faits, il y a partage et non addition des privilèges.

d) Les solutions transitoires

- Ne tolérer la double nationalité qu'à titre provisoire ;
- Appliquer le principe de la nationalité en sommeil ;
- User du droit reconnu de recouvrer, sur demande, la nationalité précédente en cas de renonciation à la nationalité du pays de résidence.

L'immigration en Suisse

Historique

Jusqu'au milieu du XIXème siècle, la Suisse était une terre d'émigration ; le cas des soldats suisses au service d'un employeur étranger est demeuré célèbre.

L'industrialisation entraîne vers 1880 un flux migratoire considérable et incontrôlé (15%). On favorise l'assimilation par la naturalisation. Il s'agit pour la plupart des migrants d'italiens et d'allemands.

Dès 1917, la situation change radicalement :
- dégradation du climat économique,
- rationnement,
- présence de déserteurs et de réfractaires étrangers au service militaire,
- réseaux communistes actifs au sein de la population étrangère.

Cette évolution entraîne :
- la décision d'imposer des formalités d'entrée très strictes,
- une votation populaire en 1925 qui marque la fin de la politique d'assimilation et l'introduction des notions de *besoin économique et de capacité d'absorption.*

La période 1950-1960 est celle du laisser-aller absolu guidé par une croissance économique soutenue ; elle s'affiche ainsi comme une conséquence de la reprise d'après-guerre.

Seuls les syndicats réagissent. En 1970, 4 initiatives xénophobes dites de Schwarzenbach proposent l'expulsion de 200 000 étrangers. Le gouvernement prend alors l'initiative d'un plafonnement global de la population étrangère à un niveau négocié par les autorités fédérales avec les partenaires sociaux en fonction de la conjoncture économique.

Par suite du rejet populaire des 4 initiatives, les milieux xénophobes ont perdu leur influence jusqu'à la fin des années quatre-vingt. Aujourd'hui, ils se focalisent sur le problème des réfugiés.

La situation actuelle

Proportion d'étrangers en 1995 :

Suisse: 20,8% (1er en Europe) soit 1 600 000 Belgique 9% (3ème en Europe)

Implantation intérieure :

Genève :	37,0%
Suisse centrale :	2,8%

Cette disproportion explique partiellement certaines divergences politiques, notamment en matière d'intégration.

Provenance :

1900: 90% d'italiens et d'allemands 1990: 34% d'italiens et d'allemands

Naturalisations en 1995 :

17000, soit 1,3% de la population étrangère ; la tendance est à une nette régression

Stabilité :

22% sont nés en Suisse 37% y résident depuis plus de 10 ans

Statuts :

Permis d'établissement :	1 000 000
Permis annuel :	370 000
Frontaliers :	150 000
Saisonniers :	45 000
Fonctionnaires internationaux :	25 000

Annexe 3

Rédacteur: *LCL MULLER*

Compte-rendu de la séance du 19 décembre 1996

Sujets traités :

- **La phase ultime de l'intégration : l'acquisition de la nationalité (suite) ;**
- **Heurs et malheurs de l'intégration (suite) : la question des banlieues ; prévention et éducation : bilan et projets.**

Intervenants :

- **CDT CESARI** : sociologie des naturalisations en France ;
- **LCL MULLER** : la question des banlieues ;
- **CDT PAULET** et **CDT SICE** : les actions de prévention et d'éducation.

Pièces jointes : Canevas des exposés des intervenants.

- Contenu des échanges qui ont suivi les différents exposés -

Sociologie des naturalisations en France

Le sujet a été étudié au plan statistique sur la base des conclusions d'une enquête menée entre 1991 et 1993 par Mme COSTA-LASCOUX. Cette enquête a porté sur 920 dossiers.

Dans la théorie, la procédure de naturalisation se signale par son caractère discrétionnaire. En effet, l'agrément d'une demande de naturalisation est une faveur accordée en vertu des « pouvoirs régaliens » dont dispose l'autorité publique. Cette conception de la naturalisation comme un privilège accordé par décret justifie ou explique les difficultés pratiques de la procédure à suivre pour obtenir un accord de naturalisation, procédure qualifiée parfois de « parcours du combattant » par les intéressés.

En outre, la naturalisation d'une personne est un procédé chargé d'affectivité : l'exigence d'une prestation de serment en porte le témoignage.

Les facteurs historiques fournissent dans ce domaine des éléments d'explication pertinents : dans le cas de la France, les liens tissés jadis dans le cadre du passé colonial s'avèrent en effet déterminants.

En termes quantitatifs, on observe depuis 1981 une progression assez forte du nombre des personnes naturalisées qui dépasse à présent la barre des 50.000 par an. Cette évolution s'accompagne d'une tendance à la féminisation et d'un rajeunissement des postulants.

Au plan des règles juridiques, il convient de noter que le terme d'*assimilation* figure encore dans le dispositif législatif qui traite de la naturalisation. Les décisions de rejet ou d'ajournement s'appuient sur des motifs d'irrecevabilité et d'inopportunité.

L'analyse statistique révèle, au fond, deux directions possibles :

- Une voie critiquable, celle de la naturalisation vécue comme une facilité. Pour des raisons pratiques liées notamment à l'encombrement des services administratifs chargés d'instruire les demandes de naturalisation, la France suit pourtant cette voie en dépit de ses inconvénients manifestes. Deux exemples illustrent cette dérive : celui des difficultés linguistiques rencontrées par des candidats d'origine asiatique pourtant admis à être naturalisés, et celui de certains perturbateurs parfaitement assimilés qui savent déjouer tous les obstacles de la procédure.

- Une voie à recommander, celle de la naturalisation considérée comme un moyen d'acquérir une citoyenneté responsable. Cette direction est suivie notamment par des jeunes femmes d'origine maghrébine en quête de l'égalité des droits, ou encore lorsque la naturalisation vient couronner la victoire de l'exilé.

Le cas de ces femmes issues de familles musulmanes traditionalistes, qui font des déclaration anti-françaises au moment-même où l'autorité préfectorale leur remet un exemplaire de décret qui leur accorde le bénéfice de la naturalisation, constitue un exemple navrant de dérive condamnable.

Une réforme de la procédure de naturalisation et de la *praxis* qui s'y rapporte apparaît donc comme indispensable en France. L'analyse des attentes des candidats et de leurs propos montrent en effet que la naturalisation est trop souvent vécue non comme un droit mais comme un dû.

La question des banlieues

Introduction :

- Limitation du cadre géographique du sujet aux Etats-Unis et aux pays de l'Europe occidentale.

- Il ne s'agit pas de conduire une analyse sociologique ou criminologique du phénomène des zones urbaines dégradées , mais d'établir la signification géopolitique de la destructuration des villes, c'est-à-dire de mesurer l'importance du processus en tant que facteur négatif de puissance, et d'en évaluer les risques pour l'avenir des pays considérés.

I - LA NOTION DE « ZONE GRISE URBAINE » APPLIQUEE AU MONDE OCCIDENTAL DEVELOPPE :

11 - L'agglomération urbaine et le nouveau désordre mondial :
- Les nouvelles menaces.
- Ville et mondialisation.
- Déterminisme criminogène des espaces urbains.

12 - Les territoires urbains en zone grise :
- L'importance de la notion de territoire : l'instinct territorial, l'idée du rapport au territoire, le territoire-prison.
- Essai de définition des territoires urbains en zone grise.

II - LES ETATS-UNIS, UNE SUPERPUISSANCE MINEE PAR UN DELABREMENT SOCIAL QUI S'ACCENTUE :

21 - Un cancer urbain qui contraint la puissante Amérique à remettre en cause certaines valeurs fondamentales :
- Les émeutes et la violence raciale existent depuis fort longtemps.
- Cependant, les phénomènes actuels sont nouveaux à la fois par leurs caractéristiques et par leur ampleur.
- Conséquence : la remise en question de certains fondements, ce qui marque une rupture historique : le welfare, le droit des armes, la politique de l'immigration.

22 - Le coût social et économique des zones grises urbaines devient insupportable :
- La constitution de barricades sociales et les délires d'auto-défense (*containment* urbain).
- La fracture raciale s'aggrave.
- Le coût économique des ghettos.
-La possibilité d'une dérive vers une conflagration.

III - L'EUROPE OCCIDENTALE : DES ZONES GRISES URBAINES EN FORMATION :

31 - Une situation qui, à l'évidence, n'a pas la gravité de celle des Etats-Unis :
- Des facteurs généraux dans l'ensemble moins défavorables : criminalité, perception différente du rôle de l'Etat et de la puissance publique suscitant des politiques de freinage.
- Conséquence : des violences urbaines et un phénomène de relégation territoriale sans commune mesure avec les Etats-Unis.
- Néanmoins, panne des modèles d'intégration, difficultés spéciales liées aux expériences coloniales, et pouvoir catalyseur des médias plus fort.

32 - De nouvelles logiques se développent, qui ouvrent la voie à une dégradation inquiétante :
- La formation de logiques territoriales et ethniques : le risque du ghetto ; l'affrontement de bandes, signe d'évolution vers une société de communautés ; l'ethnie inventée.
- Les quartiers urbains déstabilisés, objet de convoitises : l'islam imaginaire ; les réseaux et la drogue ; des phénomènes de récupération idéologique...favorisés par la confusion des attitudes face au racisme.

- Conséquence : des zones grises urbaines en formation, dont le démantèlement apparaît malaisé, avec des risques croissants d'explosion de violence.

Conclusion : Des zones grises urbaines qui portent en germe des risques sérieux d'affaiblissement et de crise aux Etats-Unis, l'Europe occidentale n'étant menacée qu'à moyen terme et selon des formes spécifiques tenant compte de son histoire et de ses valeurs.

Prévention et éducation : bilan et projets
- le volet éducation -

① Les *activités sportives* constituent l'un des meilleurs moyens d'apprendre à vivre ensemble selon des règles communes ; elles favorisent l'acquisition d'une maîtrise de soi. On peut cependant regretter qu'elles soient parfois vécues comme un élément de ségrégation entre garçons et filles. En outre, les règles appliquées par les jeunes des quartiers en difficulté sont souvent des règles locales inventées, sans grand rapport avec les règlements nationaux ou internationaux de la discipline sportive considérée. Pour surmonter cet obstacle, les enseignants et les animateurs ont compris qu'il fallait organiser des rencontres afin de sensibiliser les jeunes à la nécessité d'une règle commune.

Le sport présente en outre l'avantage de créer des modèles d'identification possible. A cet égard, la visite dans une banlieue d'un champion connu, issu d'un milieu modeste, crée immanquablement un élan en faveur de la pratique de la discipline ainsi valorisée. Cet élan n'est pas toujours durable ; c'est pourquoi un renouvellement permanent de ces actions de promotion paraît souhaitable.

Certains obstacles d'ordre financier peuvent persister : ils sont en rapport avec l'obtention des certificats médicaux nécessaires.

Mme COSTA-LASCOUX précise que les sports valorisés sont souvent ceux qui permettent de gagner facilement beaucoup d'argent. A titre d'illustration, il n'y a guère d'identification des jeunes Noirs avec les valeureux keynians vainqueurs du marathon des derniers Jeux Olympiques.

② De façon plus générale, le groupe s'est interrogé sur la question de *la gratuité des activités* sportives, culturelles et des loisirs. Un accès gratuit aux différents lieux est-il de nature à permettre aux jeunes des quartiers en difficulté de progresser sur la voie de l'intégration ?

L'exemple de la « Très Grande Bibliothèque » a été cité : la consultation des ouvrages ne peut se faire que moyennant un droit d'entrée de 100 francs.

Mme COSTA-LASCOUX estime à cet égard que le cas des Etats-Unis est particulièrement significatif ; en effet, les musées y sont gratuits mais, de fait, les Noirs appartenant aux minorités ségréguées ne s'y rendent jamais. La gratuité n'est donc pas une condition suffisante pour qu'une politique de prévention réussisse.

Par ailleurs, les ressources financières des familles défavorisées sont souvent utilisées de façon hétérodoxe pour répondre aux sollicitations de la société de consommation (cf. achat de vêtements à la mode quoique coûteux) tandis que les besoins immédiats et premiers de leurs membres ne sont pas toujours satisfaits (denrées alimentaires) : les habitudes de consommation jouent donc indéniablement sur l'intérêt que la gratuité d'accès aux loisirs et à la culture pourrait revêtir.

Dans le même ordre d'idées, les mouvements très encadrés tels que le scoutisme ou les colonies de vacances intéressent peu les jeunes des banlieues défavorisées.

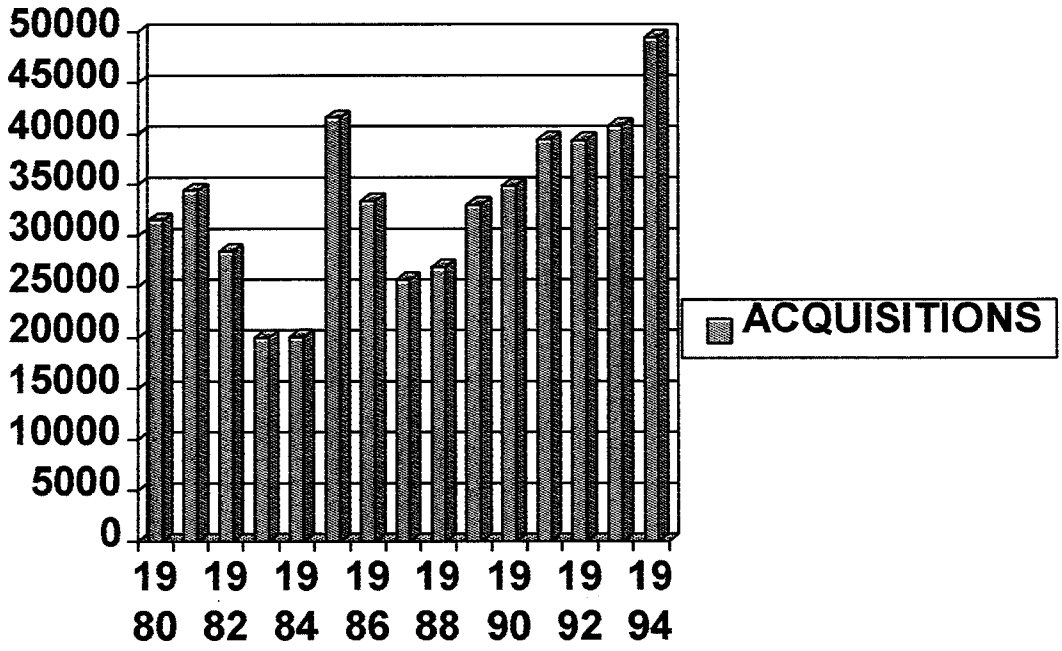
Appendice 1 à l'annexe 3

Exposé du Commandant CESARI : sociologie des naturalisations en France

PLAN DE LA PRESENTATION

- INTRODUCTION
- UN PEU D'HISTOIRE ET QUELQUES CHIFFRES
- LA REGLEMENTATION
- ANALYSE STATISTIQUE DE 920 DOSSIERS, TENDANCES
- ANALYSE QUALITATIVE, ATTITUDES ET REPRESENTATIONS
- CONCLUSION

ACQUISITIONS DE LA NATIONALITE FRANCAISE
PAR DECRET



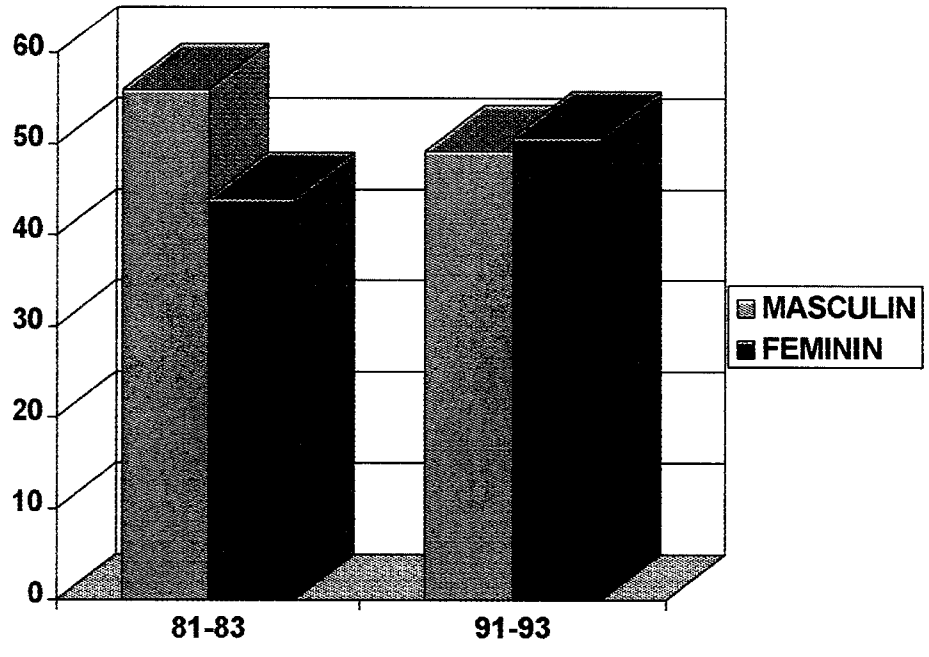
LA NATURALISATION
un privilège accordé par décret

- Majorité du postulant
- Assimilation "selon sa condition"
- "Bonne vie et moeurs"
- 5 ans de résidence (stage) en France
- "dispense de stage" dans certains cas
- NB : Le séjour doit être régulier
- Toute décision de rejet ou d'ajournement doit être motivée

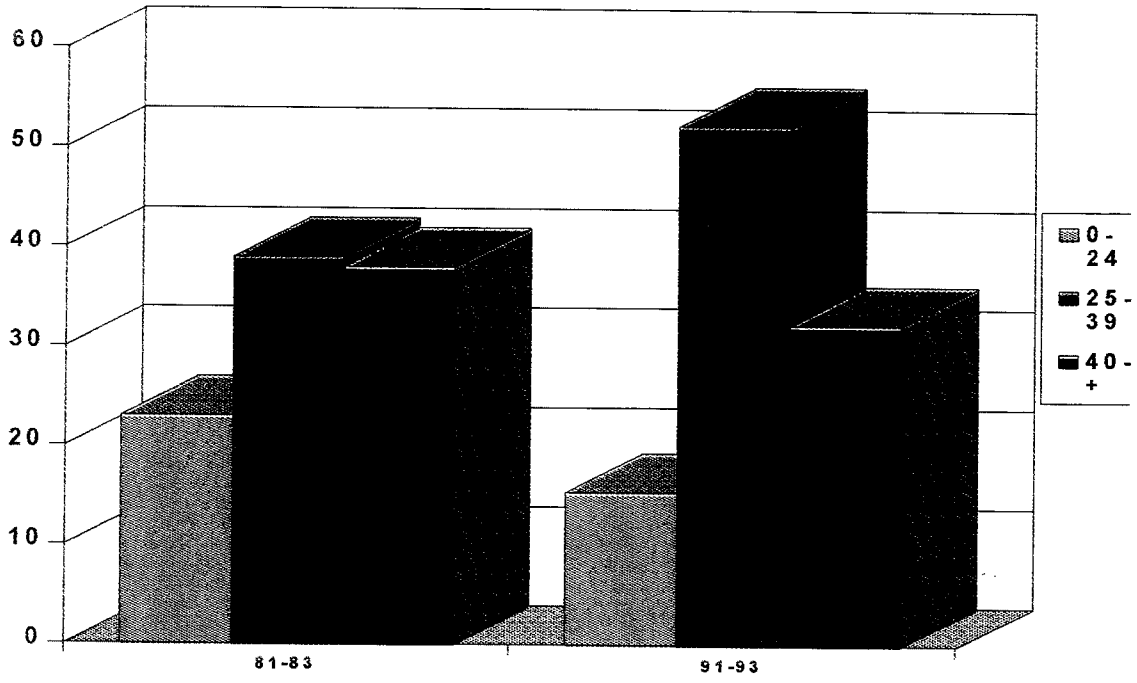
TENDANCES

- Féminisation
- Rajeunissement des postulants
- Montée du nombre de Maghrébins ; baisse du nombre d'Européens
- Durée du séjour <15 ans pour 50 % de l'échantillon
- Niveau de formation plutôt faible
- Des revenus très faibles en général
- Baisse des demandes de francisation
- "Instrumentalisation" marquée

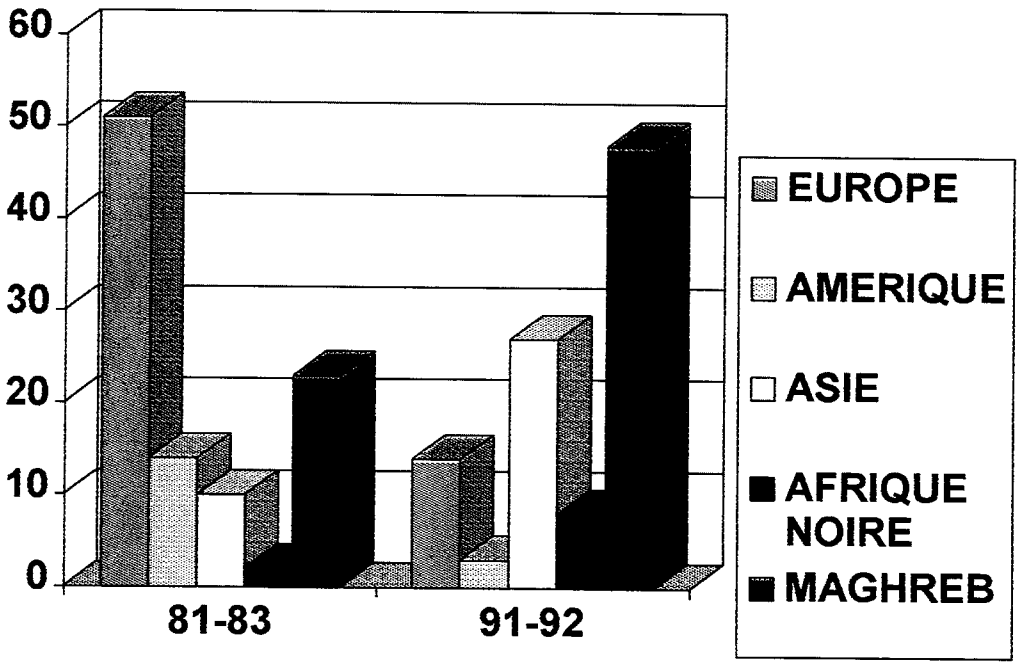
CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES DES POSTULANTS PAR SEXE



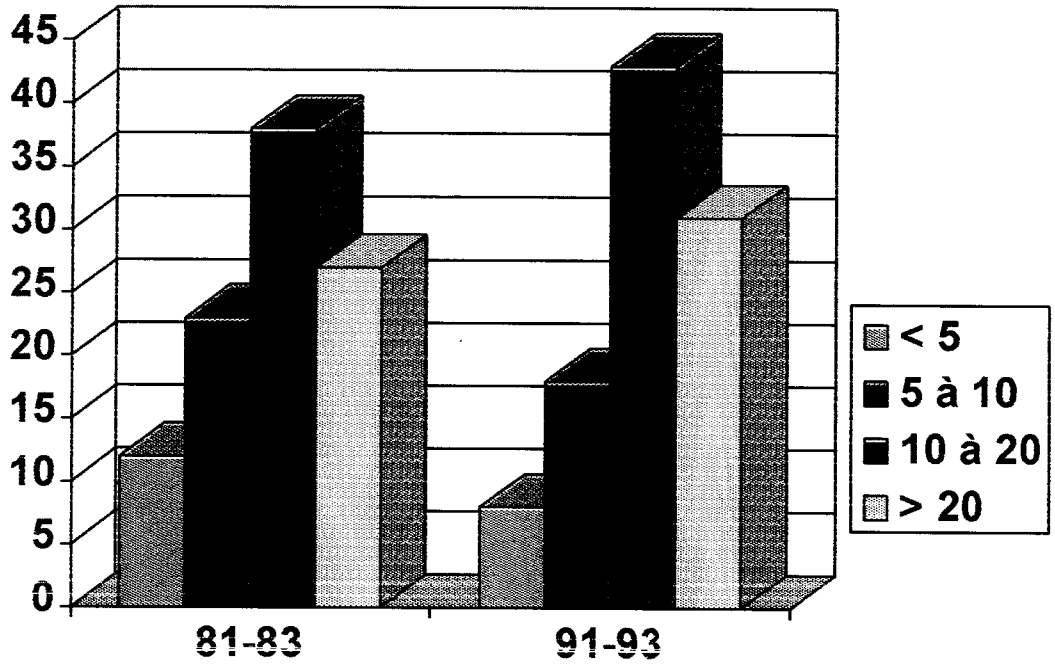
CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES DES POSTULANTS PAR AGE



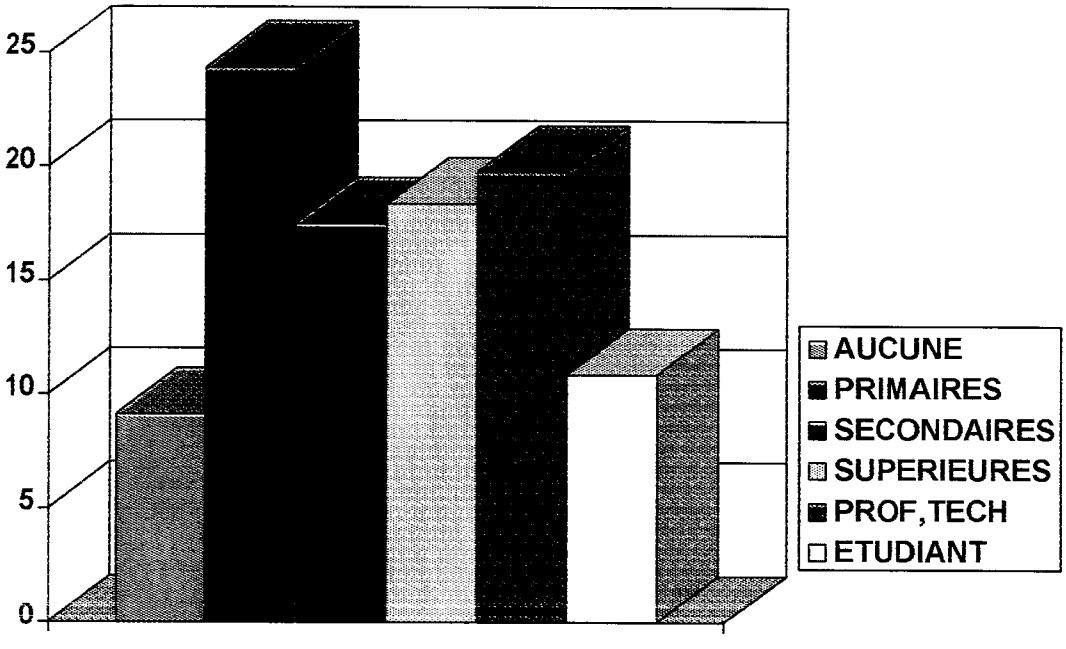
REPARTITION DES POSTULANTS PAR NATIONALITES



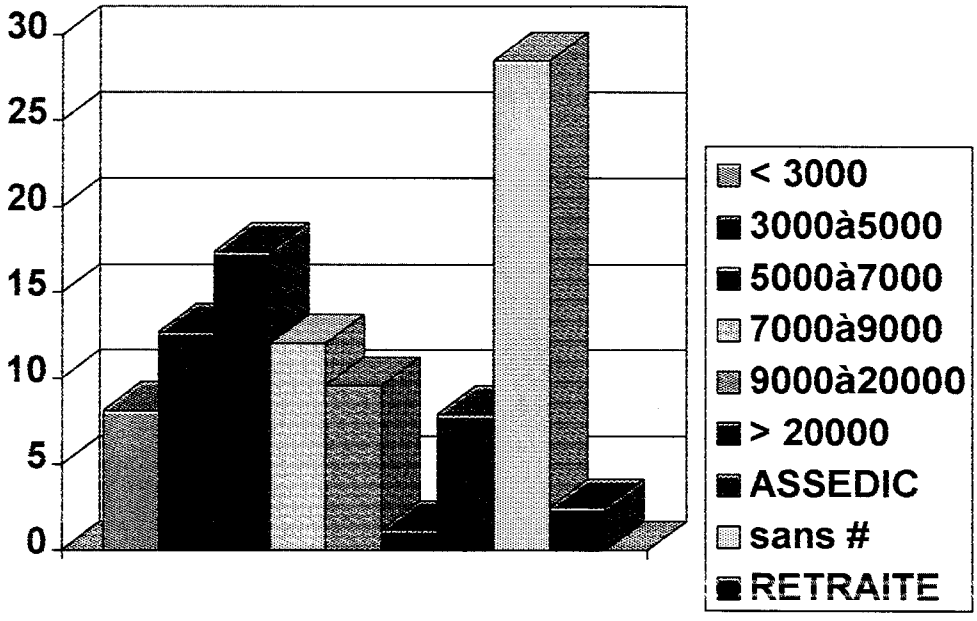
RÉPARTITION DES POSTULANTS PAR DURÉE DE RÉSIDENCE



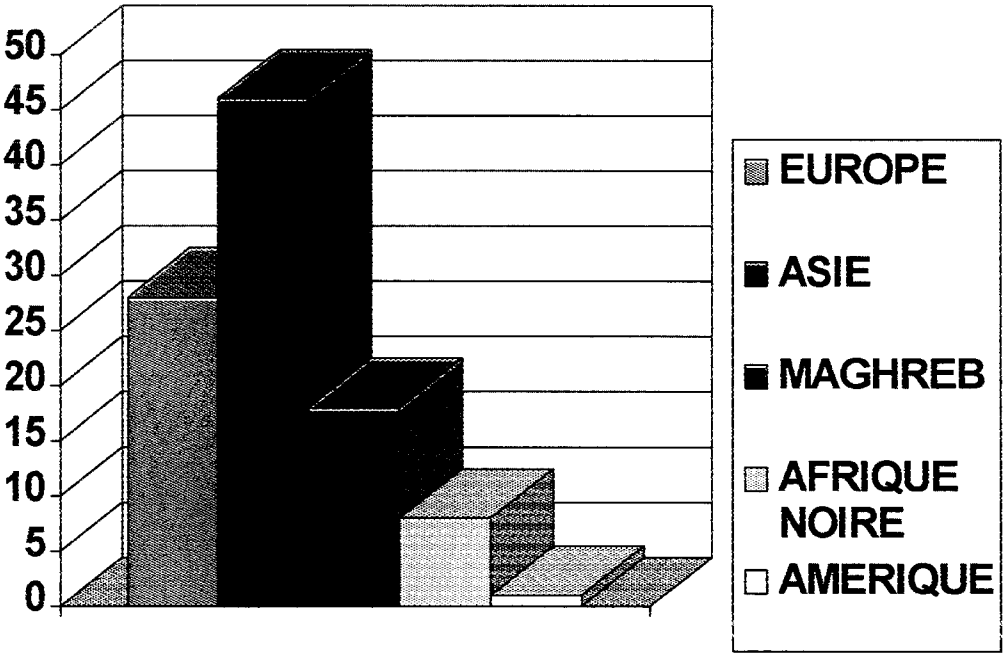
NIVEAU DE FORMATION, POSTULANTS 91-93



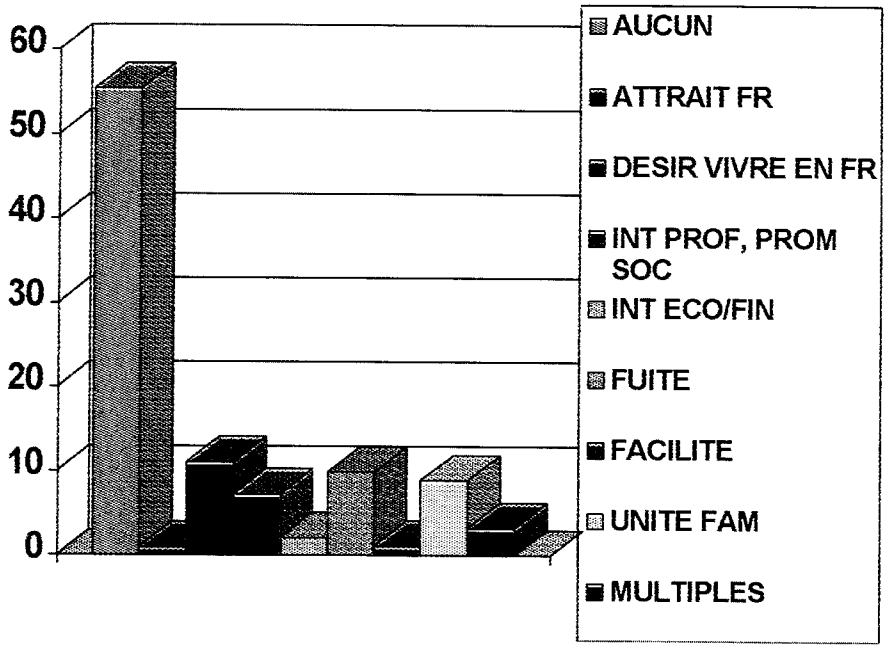
REVENU MENSUEL DU POSTULANT 91-93



DEMANDES DE FRANCISATION



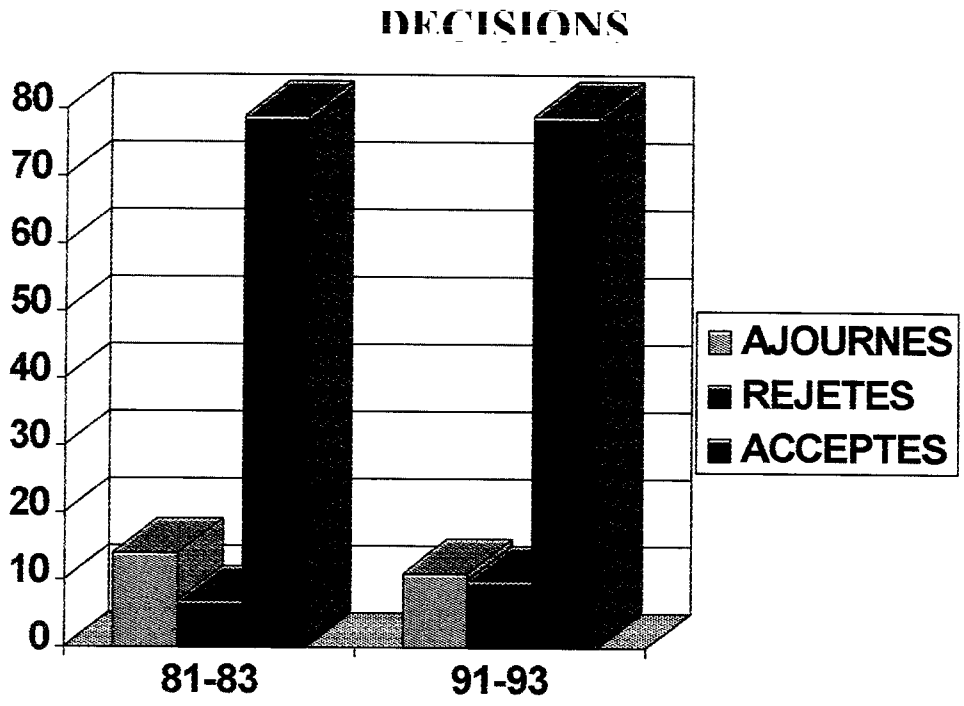
MOTIF DE LA DEMANDE



REJETS ET AJOURNEMENTS

Recevabilité,opportunité

- Loyalisme : Service National , fiscales , activisme politique , services rendus
- Santé
- Assimilation : linguistique, sociale et cultu -relle, coutumes
- Revenus
- Casier judiciaire



DEUX DIRECTIONS CONTRAIRES

- Mauvaise "assimilation"des femmes issues de familles musulmanes traditionnalistes
- Difficultés linguistiques des Asiatiques
- Des perturbateurs "parfaitement assimilés"!
- Jeunes femmes maghrébines en quête de l'égalité des droits
- Naturalisation comme victoire de l'exilé

ATTENTES...

- La naturalisation: "un droit voire un dû"
  - Droit du sol et présence physique...
  - Un lien indéfectible
  - "Je me sens français, donc je le suis"
- Une attente ambiguë:
  - Etre reconnu comme l'égal des Français
  - La condition d'émigré "collée à la peau"

DECEPTIONS ET CRITIQUES

- L'ignorance de la Loi
- Des conditions d'accueil parfois non satisfaisantes
- Des lenteurs de procédure

Appendice 2 à l'annexe 3

Exposé du LCL MULLER sur la question des banlieues

Plan

Introduction : centres et banlieues

I - La notion de "zone grise urbaine" :

- L'agglomération et le nouveau désordre mondial
- Les territoires urbains en zone grise

II - Les USA, une superpuissance délabrée :

- Le cancer urbain et la remise en cause des valeurs
- Le coût insupportable des zones grises

III - L'Europe de l'ouest : des zones grises en formation :

- Une situation dans l'ensemble moins grave qu'aux USA
- De nouvelles logiques à l'origine d'évolutions inquiétantes

Introduction

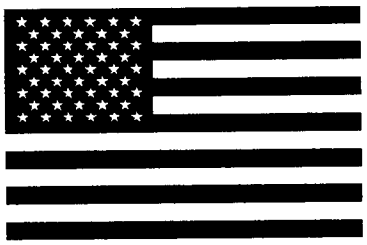
- Banlieues, centres urbains et *inner cities*
- Signification géopolitique : un facteur négatif de puissance
- Un exemple de zone grise urbaine : Los Angeles

La notion de "zone grise urbaine"

- **L'agglomération urbaine et le nouveau désordre mondial :**
  => Croissance importante quoique très inférieure à celle des villes du tiers-monde, avec toutefois des "hot spots"
  => Le contexte des 4 révolutions simultanées : rôles de la logique économique libérale et de la mondialisation
- **Les territoires urbains en zone grise :**
  => Le rapport des individus au territoire
  => Essai de définition des zones grises (zones de non-droit, microsociétés autonomes,...)

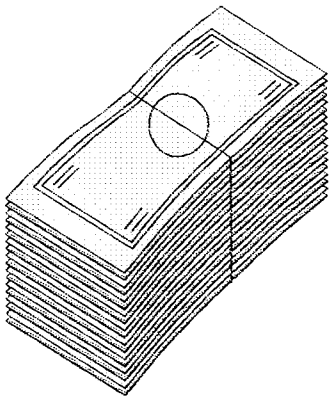
LES USA
un cancer urbain qui remet en cause certaines valeurs

- Les émeutes et la violence raciale existent depuis fort longtemps
- Cependant, les phénomènes actuels sont nouveaux par leur ampleur et leurs caractéristiques (anomie, drogue généralisée,...)
- La remise en cause de certains principes :
  => l'abandon du welfare
  => la législation sur les armes
  => l'immigration révisée



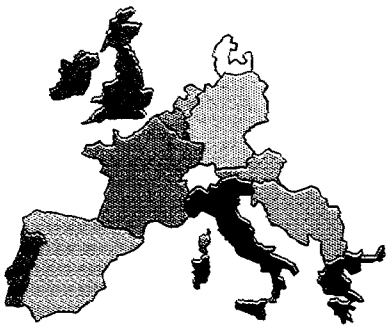
LES USA
Le coût social et économique des zones grises urbaines devient insupportable

- La constitution de véritables barricades sociales (*citywalk, self help, relégation et abandon des minorités*)
- La fracture raciale s'amplifie
- Le coût économique : l'exemple de *North Lawndale* à Chicago
- Une conflagration des zones grises apparaît aujourd'hui possible



L'Europe occidentale : des zones grises en formation
Globalement, une situation moins grave qu'aux USA

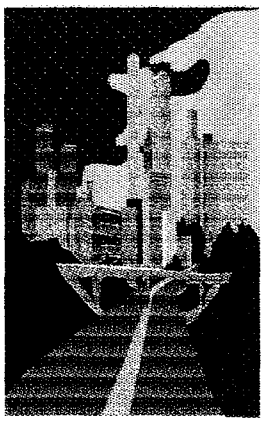
- Facteurs généraux dans l'ensemble moins défavorables :
  => criminalité, prisons
  => attentes des citoyens par rapport à l'action de l'Etat
  => armes, ségrégation raciale (#USA)
- Néanmoins, certains signes révèlent un changement très net :
  => flambées de violence collective
  => panne des modèles d'intégration
  => poids du passé colonial
  => large diffusion des médias



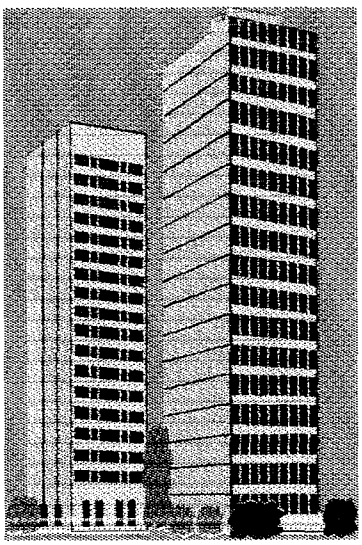
L'Europe occidentale

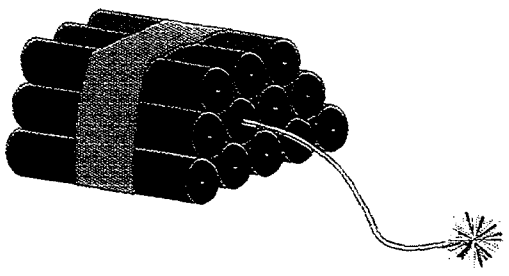
De nouvelles logiques ouvrent la voie à une évolution préoccupante

- Formation de logiques territoriales et ethniques :
  => le risque du ghetto
  => l'affrontement des bandes
  => l'ethnie inventée
- Les quartiersdéstabilisés, champ deconvoitises :
  => l'islam imaginaire
  => les réseaux et la drogue
  => la récupération idéologique
- Conséquences : des *zones grises* en formation :
  => les nouvelles "hordes sauvages"
  => un démantèlement très problématique



. . . des risques d'explosion





Appendice 3 à l'annexe 3

CDT PAULET

Les exposés précédents ont mis en évidence les difficultés rencontrées par la France pour intégrer les étrangers présents sur son territoire : problèmes des banlieues, de la ville, de la délinquance. Ainsi qu'il a été dit, le politique s'est plutôt orienté vers une gestion de la prévention, la répression ne réglant que très partiellement les situations. C'est dans ce cadre qu'il convient à présent d'évoquer à grands traits ce qui est fait.

L'aspect de l'éducation sera abordé dans une première partie, tant il constitue un fondement historique de l'intégration des minorités. Seront ensuite présentés les autres modes et initiatives de prévention qui sont privilégiés actuellement.

Education et intégration

Parmi les débats qui traversent aujourd'hui la société française, ceux qui touchent à la fois à l'école et à l'immigration sont rarement sereins et restent porteurs de bon nombre d'idées reçues.

L'intégration économique, sociale, culturelle, le partage de valeurs communes, la transmission des savoirs sont au coeur des enjeux, tant de l'école que de l'immigration. Parce qu'ils sont plus d'un million d'enfants étrangers à la fréquenter, c'est aujourd'hui d'abord sur l'école que l'on compte pour cette haute mission, tout comme hier on s'est appuyé sur elle pour renforcer l'intégration à la nation et à la République, de jeunes bretons, savoyards, occitans, etc...

Aujourd'hui, la scolarisation et l'intégration des enfants d'immigrés sont trop souvent perçues et présentées sous un jour négatif. On entend dire à maintes occasions qu'elle serait une des causes, pour ne pas dire la cause, d'une baisse du niveau scolaire et de la montée de la violence dans les établissements ou les quartiers. Or, faute de référence nette, aucun chiffre probant, aucune analyse sérieuse ne vient étayer ces affirmations sommaires. Jamais on n'insiste en revanche sur les réussites de certains de ces enfants d'immigrés, arrivés à une position sociale jugée inaccessible par leurs parents. En bref, si la situation ne donne pas entièrement satisfaction, reconnaissons qu'il faut l'aborder avec sang froid et à l'écart de tous préjugés, car la problématique n'est pas aussi simpliste que les média peuvent le relater.

Les jeunes immigrés primo-arrivants, ceux qui sont issus de l'immigration et nés en France, constituent une composante de la société française à maints égards bien différente des immigrations du passé.

Après avoir rapidement analysé les implications passées et présentes des flux migratoires sur la scolarisation ainsi que les mesures qui ont été prises, il sera possible de

dessiner différentes perspectives d'avenir. Enfin, un rapide survol des méthodes étrangères permettra d'ébaucher une comparaison.

I. LES IMPLICATIONS DES FLUX MIGRATOIRES SUR LA SCOLARISATION

En préambule, il faut signaler la difficulté d'effectuer des statistiques réalistes compte tenu de la vocation pour les enfants d'immigrés à devenir français à plus ou moins long terme. Dans ce cadre, il est extrêmement difficile d'effectuer un suivi fiable des enfants d'étrangers. Néanmoins, une enquête de 1927 en dénombrait 257 655 âgés de 6 à 13 ans, soit 8,4% de la population scolaire. Depuis 1974, l'effectif reste stable aux alentours de 1 million, ce qui représente toujours un taux identique à celui de 1927.

Pourtant, si la présence d'enfants d'origine étrangère dans les écoles françaises est un phénomène ancien, si leur proportion au sein de la population scolarisée reste stable, la situation d'aujourd'hui met en avant des enfants de plus en plus souvent nés en France ou scolarisés très tôt, dËs le début du primaire.

De plus, si la loi du 28 mars 1882 donnant sa mission d'intégration à l'école imposait une stricte égalité de traitement entre les élèves et ne faisait pas de la scolarisation des enfants d'étrangers un problème spécifique, aujourd'hui l'orientation est différente. En effet, l'intégration scolaire des enfants d'immigrés se noyait autrefois dans l'assimilation des jeunes de nos campagnes, parfois également non francophones. Depuis 1970, il est apparu nécessaire d'avoir recours à des orientations spécifiques, d'autant que la population immigrée appartient alors majoritairement à des cultures étrangères à la nôtre et que la question des échecs scolaires et de l'inégalité sociale, devient centrale avec l'aggravation de la crise.

La maîtrise de la langue française est alors la préoccupation essentielle ; les premières structures spécifiques apparaissent :

- classes d'initiation dans le primaire (CLIN) ;
- classes d'adaptation dans le secondaire (CLAD).

Puis, face à l'insuffisance des résultats, on a assisté à la promotion des langues et cultures d'origine, ainsi qu'à l'orientation interculturelle pour tous les élèves.

Enfin, à partir des années 80 apparaissent les zones d'éducation prioritaires (ZEP), qui rompent avec la dimension interculturelle et donnent la priorité à la lutte générale contre les inégalités sociales et l'échec scolaire.

A l'heure d'aujourd'hui, la situation mérite attention, car derrière des chiffres moyens rassurants se cachent en réalité des déséquilibres :

- La répartition nationale des enfants d'étrangers est déséquilibrée géographiquement : dans la région parisienne et l'Est de la France, le ratio par rapport à la population scolarisée est important (38 % pour les 3 académies de la région Ile-de-France). En outre, 40% des primo-arrivants (enfants étrangers en âge scolaire qui ne maîtrisent pas le français en entrant à l'école) se situent en Ile-de-France.
- Même si l'on constate un nombre croissant d'enfants d'immigrés dans le second degré, cette augmentation ne reste que légèrement supérieure à l'augmentation nationale, alors qu'une proportion encore importante d'enfants d'étrangers se trouvent dans des classes d'enseignement spécial.

Le constat a renforcé la conviction qu'il était indispensable d'accentuer un enseignement adapté aux différences entre français de souche et enfants d'étrangers, pour aboutir à une meilleure intégration et éviter par là d'entretenir la désormais célèbre « fracture sociale » au sein d'une population appartenant majoritairement aux milieux défavorisés (80%).

II. LES AXES D'EFFORT POUR L'AVENIR

Trois questions restent actuellement en suspens aux yeux du Conseil Economique et Social. Elles définissent les axes d'effort futurs : le problème des primo-arrivants, l'échec scolaire et le sens du partage de valeurs communes.

1. Traiter le problème des primo-arrivants

Deux directions ont été identifiées par le Conseil :

- Repenser les modalités du regroupement familial, par une aide accrue de l'école et des associations, mais aussi en subordonnant le regroupement à une sorte de contrat d'engagement mutuel (l'immigrant acceptant officiellement de scolariser ses enfants et de suivre un cycle de connaissance de la France).

- Recadrer les classes d'accueil par le retour à des classes linguistiques pour les jeunes et par un enseignement intensif et très spécialisé pour les plus âgés.

2. Favoriser l'intégration par l'école

- Réformer en profondeur l'enseignement des langues et des cultures d'origine (ELCO), qui ne donne satisfaction à personne (vers une amorce de l'enseignement des langues vivantes).

- Faciliter la liaison école/famille pour créer une cohérence dans l'éducation et éviter l'échec scolaire.

- Réguler avec vigilance l'orientation dans l'enseignement spécial, pour éviter une sorte de fatalisme.

- Renforcer les missions des zones d'éducation prioritaires (ZEP) dont le principe donne satisfaction (affectation d'enseignants d'expérience, renforcement des aides et des moyens pour rendre ces postes attractifs et obtenir une meilleure intégration des élèves)

III. IMMIGRATION ET SCOLARISATION EN EUROPE

1. Le cas allemand

- Avant 1979, l'immigré est considéré comme un « invité » ; la langue et la culture d'origine sont maintenues et l'enfant a accès en priorité à des filières de formation courtes et professionnalisées.

- Après 1979, une prise de conscience du problème s'opère, mais la grande autonomie des länder en matière scolaire donne des résultats irréguliers.

2. Le cas britannique

L'originalité de l'immigration britannique tient à 2 facteurs essentiels : la concentration spatiale et le regroupement communautaire. Dans ce cadre, le système scolaire tente de préserver la reconnaissance de toutes les cultures et leur prise en compte afin de remédier au handicap social.

3. Le cas suédois

Conformément à une politique soucieuse de laisser le choix aux minorités de décider dans quelle mesure elles entendent préserver leurs langues et leurs cultures d'origine, le système éducatif suédois laisse la possibilité d'un enseignement dans la langue d'origine, principalement pour les populations d'origine nordique.

CONCLUSION

Même si des différences d'approche subsistent sur les voies et les moyens d'y parvenir - qui s'expliquent par les cultures nationales des différents pays - il apparaît que l'objectif est clair pour tous : favoriser l'adaptation et la participation des immigrés à la vie collective du pays d'accueil. Dans tous les pays étudiés, l'école est considérée comme un vecteur d'insertion des enfants et aussi des parents.

La prévention

Le vieil adage « mieux vaut prévenir que guérir » s'applique naturellement aux politiques visant à rendre la vie plus facile dans les quartiers dits difficiles, dominés par les problèmes d'intégration. En effet, les échecs dans les politiques d'intégration ont pour conséquence immédiate une menace sur la sécurité des personnes et des biens, et même,

l'apparition de zones de non droit. A cet égard, la situation de la France demeure encore bien moins préoccupante que celle que connaissent les Etats-Unis. Encore faut-il s'en préoccuper tant qu'il en est encore temps.

Il convient de laisser volontairement de côté les actions de prévention menées par l'école, qui bien entendu jouent ou devraient jouer un rôle majeur dans ce domaine, comme l'a montré l'exposé du CDT PAULET, mais aussi l'action menée par les institutions par nature destinées à la répression (Justice, Police, Gendarmerie), qui ont bien compris que l'action préventive pouvait avoir une réelle efficacité vis-à-vis de la jeunesse. Cela se traduit par des interventions en milieu scolaire, des actions de proximité, des sanctions à caractère éducatif, etc...

Le rapport du Conseil Economique et Social, rédigé par Janine TILLARD en 1991, sur le développement personnel et l'intégration sociale par les loisirs, apparaît comme particulièrement pertinent pour traiter des politiques de prévention.

1 - Les attentes des jeunes

Tout d'abord, quelques constats s'imposent.

Lorsqu'une réaction violente apparaît chez les jeunes, c'est qu'il y a échec de la socialisation, c'est-à-dire qu'entre le jeune individu et son environnement social et familial, il n'y a pas eu interaction positive.

Il existe d'un coté des déterminismes sociaux imposés de l'extérieur, et de l'autre, des mécanismes d'intériorisation des interdits, qui sont des règles propres au psychisme du jeune.

Les problèmes se posent parce que les trois quarts des jeunes vivent en milieu urbain, dans un espace très compartimenté, où l'espace de jeu est insuffisant. Le jeune éprouve un besoin d'appropriation de l'espace.

Tout ceci pourrait s'appliquer à la grande majorité des jeunes français, mais cela se complique lorsque le jeune marginal de 10 -13 ans, principale cible visée par les politiques de prévention, appartient lui-même à un groupe marginalisé dans la société. C'est ainsi que dans les banlieues difficiles, on assiste à une accumulation de problèmes qui ont déjà largement été évoqués ici et que l'on peut résumer par l'expression « mal-vivre des banlieues ».

Pour réussir une politique de prévention, il faut s'attaquer à ce « mal-vivre » et donc, dans un premier temps, se demander quelles sont les attentes des jeunes et vérifier si leurs souhaits sont en concordance avec l'avenir de la société.

En tête des attentes des jeunes vient la pratique d'un sport (tennis n°1), et le désir d'un terrain pour l'aventure. En effet, une très forte demande s'exprime en faveur des activités de pleine nature, éventuellement sur plusieurs jours, sous des formes qui favorisent la convivialité et la découverte du milieu au moyen d'activités ludomotrices (marche, vélo, canoë...).

Constat important : deux enfants sur trois aimeraient pratiquer ces activités hors de toute structure, avec leurs camarades et leur famille. Les structures d'accueil sont perçues à priori comme un palliatif à l'indisponibilité des parents.

En revanche, on ne retrouve le désir de pratiquer des activités culturelles que chez un jeune sur dix.

L'ensemble de la jeunesse désire des lieux pour se retrouver, que ce soit à l'école, dans les cités ou ailleurs. La rue ne joue plus son rôle de lieu de rencontre et d'échange, les parkings ne sont pas des aires ou l'on s'épanouit.

Autre constat important à travers les nombreuses enquêtes qui ont été menées : il n'y a pas de différence entre les attentes des enfants français ou maghrébins, de milieu

défavorisé ou non. Les moins favorisés ne se distinguent que par le choix du football, activité ludomotrice la plus pratiquée dans le monde.

Face à ces attentes, on doit constater l'inégalité flagrante quant aux loisirs. 27% des jeunes ne partent jamais en vacances. Cette inégalité est d'autant plus mal vécue que la télévision offre en permanence le spectacle des loisirs des autres. Comment ne pas comprendre, dans ces conditions, l'immense sentiment de frustration qui habite nos banlieues.

Enfin, il y a les jeunes de la « galère » qui vivent dans un univers dégradé où rien ne fonctionne ; ils ont perdu leurs racines et n'ont aucun débouché. Ils sont en situation de rupture avec l'école et le travail. Quelles sont les attentes de ces jeunes qui se définissent par l'exclusion, la désorganisation, la rage et la haine ? Une réponse plus appropriée à ces attentes peut éviter que la galère ne devienne poudrière. Bien étudier ces attentes permettra peut-être d'adapter l'offre à la demande, car il existe un hiatus profond entre ce que le jeune fait et ce qu'il souhaite faire.

Les jeunes des quartiers en crise veulent surtout se construire une place dans la société ; ils ont un besoin de sécurité, d'identité, d'argent, en fait de travail. Alors, comment traiter de la question de l'intégration sociale par les loisirs, en sachant qu'elle possède d'aussi nombreuses facettes ? Quelle intégration, quels jeunes, quels loisirs ?

L'intégration, à l'évidence, passe par l'école, le diplôme et l'emploi. Mais il ne faut pas négliger le rôle des loisirs qui occupent plus de la moitié du temps des jeunes en âge scolaire. Le sport possède des vertus importantes quant au développement personnel, au développement du goût de l'effort, au développement de l'esprit d'équipe, et à l'apprentissage du respect de certaines règles.

2 - Les réalisations et les propositions

a) réalisations

Où en est-on ?

Depuis le début du siècle, le milieu associatif s'est largement intéressé à la question, à travers les patronages, les lieux d'accueil, laïcs ou confessionnels, à travers les associations sportives. Depuis les années soixante, l'Etat soutient de plus en plus activement les initiatives prises tant dans le milieu associatif que par les collectivités locales ; mais, l'apparition d'une véritable politique de loisirs pour tous visant à réduire l'inégalité devant les loisirs et à faciliter l'intégration des jeunes en situation difficile ne date que du milieu des années 80.

Citons à titre d'illustration le projet ARES (Aménagement des Rythmes Extra-Scolaires), qui concernait un enfant sur trois dans les années 1987/1988, et les contrats ville/enfant, mis en place en 1988. Ces dispositifs encouragent la pratique du sport et des activités culturelles en dehors du cadre de l'école. D'autres initiatives ont été prises depuis. L'armée a mis en place, par exemple, des jeunes appelés sportifs à la disposition des municipalités afin d'encadrer des activités sportives.

Cette préoccupation nouvelle des pouvoirs publics se fixe comme objectif une amélioration considérable de l'emploi du temps des jeunes.

b) propositions

- Améliorer la connaissance des réalité en matière de loisirs des jeunes :

- Création d'un observatoire du comportement des jeunes.
- Evaluation systématique des crédits publics affectés chaque année aux loisirs des jeunes et réalisation d'un inventaire complet des équipements disponibles.

■ Ouvrir les lieux qui existent et faciliter leur accès :

- Ouvrir les équipements sportifs et socioculturels qui existent déjà aux heures où les jeunes sont libres, c'est-à-dire jusqu'à 22 heures et pendant les vacances scolaires.
- Utiliser les bâtiments publics désaffectés (casernes).
- Développer les bibliothèques, les bibliobus, les ludothèques, qui sont de véritables structures d'accueil à destination des jeunes enfants, et qui permettent aussi une intégration des parents, en particulier des mères étrangères.
- Théâtres : 7% de la population fréquente le théâtre en France (un des taux les plus bas d'Europe) ; on peut envisager la distribution de tickets gratuits.
- Aide au cinéma, aux musées (gratuité du Louvre), aux lieux musicaux (les préaux d'école se prêtent bien à ce type d'activités). On ne chante plus en France!

■ Créer des lieux nouveaux :

- Les ZUP et autres banlieues défavorisées, mais aussi les communes rurales sont sous-équipées ; de nouveaux espaces sont à créer. Il est urgent d'ouvrir des salles où les jeunes se rencontrent. «Donnez nous la clé » est l'une de leurs revendications majeures. Ils souhaitent qu'on leur fasse confiance. Accepter est une preuve de confiance qu'ils sauront apprécier, mais faire confiance n'est pas démissionner, comme le note le rapport.
- Les équipements sportifs de proximité manquent. Ils ne sont pas suffisamment répartis sur le territoire et les gestionnaires pratiquent une politique élitiste qui conduit l'enfant à un nouvel échec.
- Créer des équipements culturels de proximité, ou mobiles (cf. l'armada populaire de culture, ensemble de six semi-remorques).
- Salles de musique et de danse.
- Bistrots sans alcool, dans lesquels on pourrait consommer pour très peu d'argent.
- Renforcer l'offre des centres de vacances.
- Améliorer l'information sur l'offre de loisirs disponibles et les moyens d'y accéder. L'accès en est souvent limité à la frange de la population qui a les moyens de s'informer ; il faut donc ouvrir des centres d'information dans les cités, et les intégrer à un ensemble de services publics de proximité (poste, commissariat, CAF, etc...).

■ Favoriser les instances de concertation :

- Associations de jeunes : autoriser les jeunes de 15 à 18 ans à créer des associations régies par la loi de 1901 (celà existe dans le milieu scolaire).
- Conseils municipaux de jeunes : ces instances présentent un triple intérêt : éducation civique, apprentissage de la démocratie et formation personnelle à l'expression et à l'analyse des problèmes.

■ Les acteurs du dialogue :

- Il s'agit de reconnaître la fonction médiation dans les quartiers et donc de mettre en place dans les quartiers des hommes ou des femmes, dans une structure souple et légère, qui aident à mener à bien des projets en ce qui concerne les loisirs.

- Donner une formation continue et reconnue aux animateurs, utiliser toutes les bonnes volontés ; les bénévoles seront le meilleur soutien des médiateurs.

- Inciter les athlètes de haut niveau à venir jouer dans les quartiers.

- Télévision et radio : il n'est guère admissible de ne pas utiliser les nombreuses heures passées par les jeunes des quartiers difficiles devant le petit écran, d'autant que, plus le foyer est démuni, plus les enfants regardent la télévision ; il convient de les éveiller, de les informer, de les distraire avec des programmes éducatifs en dehors de toute préoccupation d'audimat.

La radio n'a pas été détrônée par la télévision, surtout lorsqu'elle s'adresse aux jeunes (succès de NRJ ou des radios locales) ; une attention particulière et une aide financière doivent être apportées aux radios.

■ Se doter des moyens nécessaires :

Le rapport de référence date de 1991. Il notait à l'époque que, malgré les discours, il manquait toujours l'effort budgétaire. Aujourd'hui, nous attendons toujours le « plan Marshall pour les banlieues » que certains ont annoncé, formule choc qui passe bien au journal télévisé mais moins bien dans l'épure de Bercy.

CONCLUSION

La prévention n'est pas uniquement l'organisation des loisirs ; la famille, l'école, la police, la justice ont leur rôle à jouer. Il convient de garder à l'esprit que les loisirs occupent la plus grande partie du temps des jeunes et que, si c'est pendant le temps scolaire qu'ils acquièrent les moyens de l'intégration, c'est pendant ce temps-là qu'ils font des bêtises et se fourvoient. C'est donc bien ce temps-là qu'il s'agit d'organiser.

De nombreuses voies ont été explorées par le Conseil Economique et Social, mais une voie judicieuse consisterait à se donner les moyens de responsabiliser les familles. En effet, les structures d'accueil existent, même si elles ont besoin d'évoluer et de s'adapter. Parfois, l'information est insuffisante ; mais les parents sont et doivent rester responsables de leur progéniture, en particulier pendant les temps de loisirs. Le leur rappeler, au besoin en les sanctionnant par le biais des prestations familiales, pourrait appuyer une bonne politique de prévention.