

Annexe 1

Panorama des politiques publiques d'intégration sociale

1. De la politique des quartiers à la politique de la ville⁽¹⁾

1.1. Lignes principales

Le coup d'envoi de la politique des quartiers remonte à la création d'un fonds d'aménagement urbain (1976) et au lancement des opérations « Habitat et vie sociale » (1977). À cette époque, l'objectif est l'aménagement et la réhabilitation de quartiers urbains présentant des signes de dégradation et de pauvreté situés pour la plupart à la périphérie des grandes agglomérations. Il s'agit alors essentiellement d'une politique circonscrite à l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie local.

En 1981, cependant, l'éclatement d'incidents graves dans certains quartiers en difficulté – notamment celui des Minguettes à Lyon – impose l'idée selon laquelle la politique urbaine ne peut pas se limiter à la réhabilitation du cadre bâti et doit placer les problèmes sociaux au centre de ses objectifs. L'État décide alors de mettre en place la Commission nationale du développement social des quartiers (CNDSQ).

La politique de la ville, qui vient de naître, prend rapidement de l'ampleur, sous l'impulsion de nouveaux programmes inspirés par plusieurs rapports qui mettent en évidence la dimension globale du problème urbain (Bonnemaison, 1982, Dubeout, 1983 et Schwartz, 1983). Son champ géographique s'étend par étapes successives, passant graduellement de la définition de 22 îlots sensibles (1982) à celle des 750 ZUS (en place depuis 1996, voir ci-après). Son champ thématique s'étend également, au-delà du cadre bâti, à l'intégration des habitants qui présentent des risques majeurs d'exclusion du marché du travail et du tissu social. Ces nouvelles orientations se concrétisent par un ensemble de mesures touchant la démocratisation de la gestion de la ville, l'équilibre de la composition sociale des quartiers, l'insertion des jeunes dans la ville et dans la société, l'articulation entre le développement social et le développement économique, la valorisation de l'image des quartiers en difficulté et la prévention de l'insécurité. L'objectif de développement social des quartiers (DSQ) cède la place à l'objectif de développement social urbain (DSU), qui consiste à traiter le quartier non seulement pour lui-même mais aussi par rapport à la ville, voire à

(1) Cf. Jazouli et Vernaudon, contributions au groupe de travail CAE.

l'agglomération. Le rapport Sueur (1998) réaffirmera à cet égard l'antinomie de fond entre le zonage et le caractère multidimensionnel du projet urbain.

Dans cet élargissement progressif de la politique de la ville, deux dimensions prennent une importance croissante, le droit au logement et la mixité sociale :

- la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement (31 mai 1990) prévoit ainsi des dispositions pour permettre à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières d'accéder à un logement décent. Des développements y seront apportés par étapes successives (Pacte de relance pour la ville, 1996 ; loi d'orientation de la lutte contre les exclusions, 1998 ; loi solidarité et renouvellement urbain, 2000) ;

- la loi d'orientation pour la ville (1991), affirmant le « droit à la ville », vise à favoriser la cohésion sociale et à conjurer ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation ; elle met en avant un objectif de diversité de l'habitat. La loi relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville (1996) vise elle aussi cet objectif de diversité de l'habitat, auquel elle ajoute celui de mixité sociale. La loi Solidarité et renouvellement urbain (2000), au titre de dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat (*cf.* encadré ci-dessous), instaurera enfin un prélèvement sur les ressources fiscales des communes où le nombre de logements sociaux est inférieur à 20 % des résidences principales. Notons cependant que la question d'une révision de ces dispositions par le législateur est posée⁽²⁾.

Loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) Article 55

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 fixe dans son article 55 un objectif de 20 % de logements locatifs sociaux^(*) (par rapport au nombre total de résidences principales) à atteindre en vingt ans dans toute commune comportant plus de 3 500 habitants et appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants. Elle prévoit également un prélèvement annuel sur les ressources fiscales de la commune égal à 1 000 francs par logement locatif social manquant, qui ne dispense en aucun cas de la réalisation de logements sociaux pour se rapprocher de l'objectif, mais qui peut être diminué des dépenses entreprises à cet effet. Pour atteindre cet objectif, il faudrait réaliser 22 000 logements sociaux environ par an. La loi SRU permet de desserrer la contrainte des 20 % par commune en permettant sa répartition à l'échelle de l'agglomération.

(*) Sont pris en compte les logements suivants : HLM ; logements conventionnés dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ; logements des houillères, de la SNCF, etc. ; foyers pour personnes âgées, handicapées, migrantes ; centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

(2) Proposition de loi présentée par les Sénateurs D. Braye et *alii* (novembre 2002).

1.2. Modes d'action

La transversalité de la politique de la ville a amené à un resserrement de la coordination interministérielle, puis à la mise en place de moyens spécifiques : création en 1988 du Conseil national (CNV), du Comité interministériel⁽³⁾ (CIV) et de la Délégation interministérielle (DIV) à la ville et au développement social urbain, nomination en 1990 d'un ministre d'État chargé de la Politique de la ville. En outre, le réseau des acteurs de la politique de la ville s'est enrichi de nombreux intervenants locaux : les échelons déconcentrés de l'État, sous la direction du Préfet (et la mise en place de sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville⁽⁴⁾), les collectivités territoriales (régions, départements, communautés urbaines ou d'agglomération, communes), les services publics (transports publics, Poste, etc.), les organismes de HLM et les associations de quartier. La politique de la ville a ainsi induit un renforcement progressif des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales :

- dans le cadre des premiers contrats de plan États-régions (1983-1988) sont signés 148 contrats de développement social des quartiers (DSQ), puis, lors des deuxièmes contrats de plan État-régions (1989-1994), 296 contrats de développement social urbain (DSU) ;

- en 1996, le Pacte de relance pour la ville aboutit à la signature entre l'État et les communes de 214 contrats de ville (1995-1999) couvrant plus de 1 500 quartiers ; ces contrats adoptent une approche résolument économique, notamment à travers la mise en place de 44 zones franches urbaines (ZFU)⁽⁵⁾ ;

- en 2000, 247 contrats de ville (2000-2006) sont signés, sur une base souvent intercommunale, et un programme national de renouvellement urbain est mis en place. Ce dernier comporte 53 grands projets de ville (GPV), visant à réincorporer dans leur agglomération certains quartiers menacés de « ghettoïsation », ainsi que 70 opérations de renouvellement urbain plus ciblées ; il prévoit en outre une montée en régime du rythme des démolitions de logements sociaux obsolètes⁽⁶⁾ et la construction de logements sociaux selon une répartition plus équilibrée sur le territoire de l'agglomération.

1.3. Fonds publics mobilisés

L'effort public consacré à la politique de la ville et au développement social urbain est évalué en termes financiers et présenté chaque année en même temps que le projet de loi de finances pour l'année suivante. Selon le

(3) En fait le CIV avait été précédé par la création en 1984 du Comité interministériel pour les villes, mais il n'avait pas alors été fait mention du développement social urbain.

(4) Ces sous-préfets sont au nombre de 31, mais 18 d'entre eux exercent simultanément d'autres activités (Cour des comptes, 2002).

(5) Cf. infra.

(6) Le nombre annuel de logements démolis devait passer de 3 500 en 1998 à 15 000 en 2002, puis être porté à 40 000 à terme (projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, Conseil des ministres du 18 juin 2003).

document disponible le plus récent⁽⁷⁾, le montant total des crédits consacrés à la politique de la ville prévus pour 2003⁽⁸⁾ sont de 4,008 milliards d'euros pour le budget de l'État, soit 0,26 % du PIB ; en ajoutant les autres financements publics (collectivités territoriales, caisse d'assurances familiales, fonds européens), le total est porté à 5,484 milliards d'euros, soit 0,35 % du PIB. Enfin, il convient d'ajouter à cette somme les prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), représentant un équivalent subvention de 0,224 milliard d'euros, ce dernier concours portant l'effort national total de la nation pour la politique de la ville à 5,708 milliards d'euros, soit 0,36 % du PIB. Ce dernier taux d'effort est comparable à celui des années 2002 (0,39 %) et 2001 (0,38 %), mais s'établit en progression par rapport à 2000 (0,34 %) et plus encore par rapport à 1998 (0,24 %) et aux années antérieures.

1.4. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

En 2002, le Gouvernement a annoncé la présentation au Parlement en 2003 d'une loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, portant sur la période 2004-2008⁽⁹⁾ ; il a en outre précisé les grands objectifs du programme portant spécifiquement sur les quartiers prioritaires :

- construire, détruire et réhabiliter les logements sociaux (200 000 logements sont concernés pour chaque action à entreprendre) ;
- traiter les copropriétés fragiles et dégradées ;
- réhabiliter l'habitat dégradé dans les quartiers historiques ;
- mobiliser les logements vacants nécessaires ;
- favoriser la revalorisation des quartiers, en y soutenant la construction de logements intermédiaires.

2. Politiques de l'immigration, de la nationalité et de l'intégration

La présence d'une forte proportion d'immigrés ou « présumés tels » au sein des populations souffrant d'un déficit d'intégration sociale conduit à rappeler quelques repères essentiels en matière de politique d'immigration, d'accès à la nationalité française et d'intégration.

(7) Cf. « Jaune » budgétaire joint au projet de loi de finances pour 2003. On notera à ce propos que la Cour des comptes (2002) a formulé sur la présentation des comptes de la politique de la ville des recommandations visant à accroître la pertinence et la fiabilité des informations nécessaires à la conduite rationnelle de cette politique. Le « Jaune » précité se présente comme un premier pas dans cette direction.

(8) Dépenses ordinaires et crédits de paiement.

(9) Cf. Communiqué diffusé par le service de presse de la Présidence de la République à la suite du Conseil des ministres du 31 octobre 2002, communication sur la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Ce projet de loi a été présenté au Conseil des ministres le 18 juin 2003, la loi ayant été publiée au Journal officiel le 2 août 2003.

2.1. Politique de l'immigration⁽¹⁰⁾

Le fait de migrer est à l'évidence d'abord une décision personnelle, même si des circonstances historiques interviennent souvent dans ce choix. La politique d'immigration poursuit une logique organisatrice de ces motivations, qui peut être plus ou moins incitative ou désincitative (voire dissuasive), mais dont le résultat dépend en tout état de cause de son interaction avec la pression migratoire. De plus, les effets des politiques d'immigration sont difficiles à évaluer, car on ne dispose pas d'outils statistiques solides en matière de prévisions : si les entrées peuvent être estimées, il n'en va pas de même pour les sorties.

La politique française de l'immigration a une longue histoire (Weil, 2002), marquée aux origines de la période contemporaine par l'affaiblissement du dynamisme démographique national du début du XIX^e siècle, alors que les pays voisins connaissaient au contraire une augmentation rapide de leur population, et par l'expansion coloniale à partir de 1830 et surtout de 1871. L'ouverture de la France à l'immigration s'est ainsi faite par vagues successives, rythmées par des phases d'accélération pendant les périodes de prospérité économique où la main d'œuvre semblait insuffisante et de reflux lié à la mise en œuvre de dispositions plus restrictives pendant les périodes de chômage. La période actuelle n'échappe d'ailleurs pas à ce balancement. Trois déterminants principaux de l'immigration contribuent à éclairer la logique de ces flux : le travail, la famille, l'asile.

2.1.1. Immigration liée au travail

Le travail des étrangers est soumis en France à un régime d'autorisation préalable⁽¹¹⁾, très souple en réalité, puisqu'il suffit de s'assurer que l'emploi pourvu est bien vacant. Une simple circulaire suffit d'ailleurs en la matière. Les migrations liées au travail ont connu depuis 1945 des oscillations importantes. Pendant la période de croissance rapide des « Trente glorieuses », les entreprises éprouvant des besoins de main d'œuvre se sont organisées pour faire venir des travailleurs immigrés – principalement du Portugal, d'Algérie et du Maroc – ; un pic a été atteint en 1970 avec un flux d'entrée de 174 000 travailleurs permanents salariés, sans compter quelque 39 000 travailleurs algériens entrés en France sous l'égide de l'ONAMO⁽¹²⁾. Le contexte a brusquement changé en 1974, alors que se ralentissait la croissance économique et que l'augmentation du chômage commençait à faire sentir ses effets : dès le 5 juillet 1974, une circulaire⁽¹³⁾ du secrétaire d'État auprès du ministre du Travail suspendait « provisoirement » l'introduction de travailleurs étrangers, à de rares exceptions près (les étrangers de haute quali-

(10) Cf. Gaeremynck, contribution au groupe de travail CAE.

(11) Code du Travail : articles L 341-2, R 341-1 et R 341-2.

(12) Office national algérien de la main d'œuvre.

(13) Jamais parue au Journal officiel.

fication notamment) ; de fait, le flux annuel des travailleurs permanents immigrés s'est rapidement contracté pour s'établir aux alentours de 20 000⁽¹⁴⁾. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ce flux annuel dépasse à peine 10 000 travailleurs permanents salariés⁽¹⁵⁾, provenant à parts à peu près égales de l'espace économique européen (EEE) et de pays tiers (PT). Il faut ajouter que depuis l'élargissement de l'Union européenne de 1986, un nombre important de travailleurs immigrés originaires d'Espagne ou du Portugal ont regagné leur pays.

Cette modulation quantitative s'est accompagnée au cours des années quatre-vingt-dix d'une modification de la nationalité des travailleurs immigrés originaires des pays tiers : la part de ceux qui viennent d'Afrique, tout en restant la plus importante, a diminué alors que la part de ceux qui proviennent d'Asie mineure (Liban) ou de l'Asie plus lointaine, a, elle, augmenté. Ainsi, en 2000, sur un total de 5 990 travailleurs permanents salariés provenant de pays tiers⁽¹⁶⁾, la répartition par zones géographique d'origine était la suivante : Afrique : 43 % (dont Maghreb 28 % et Afrique subsaharienne 15 %) ; Asie : 22 % (dont Liban 6 %) ; Amérique : 17 %, Europe⁽¹⁷⁾ : 16 % (dont Roumanie 4 %) ; Océanie : 2 %.

En outre, les nouveaux immigrés sont en moyenne plus qualifiés que les immigrés des années antérieures et positionnés sur des segments du marché du travail où la demande de main d'œuvre est suffisamment forte. Une circulaire de 1998 a favorisé cette tendance en ouvrant le marché du travail dans certains secteurs demandeurs, tels que l'informatique ou, pour une main d'œuvre moins fortement qualifiée, le secteur du bâtiment ou celui du tourisme. Il est à noter que les autorisations annuelles peuvent être adaptées avec une certaine souplesse en fonction de l'évolution des besoins. Remarquons enfin que l'accueil d'étudiants étrangers a été récemment encouragé (3 500 par an), même si l'incertitude demeure sur la proportion d'entre eux qui resteront en France. Il ne fait pas de doute que le vieillissement de la population à l'œuvre en France (ainsi que dans les autres pays d'Europe) et la diminution de la population active potentielle qui devrait se manifester avant la fin de la décennie, soulèvent la question de la politique appropriée d'immigration liée au travail qu'il conviendrait d'adopter à l'avenir. Mais cette question sort du cadre du présent rapport.

(14) Ce flux a toutefois atteint 97 000 en 1982 du fait de la régularisation des « sans papiers » de l'époque (cette régularisation a concerné surtout des immigrés qui travaillaient en France depuis les années soixante-dix). Les régularisations plus récentes ont été comptées à part.

(15) S'y ajoutent environ 7 000 autorisations provisoires de travail (APT) et 8 000 travailleurs saisonniers.

(16) Cf. OMI, statistiques 2000.

(17) Hors espace économique européen (EEE) ; parmi ces pays tiers européens figurent notamment les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, y compris la Turquie.

2.1.2. Regroupement familial

Le regroupement familial est le second motif d'immigration. Consécutivement au mouvement d'immigration de travailleurs observé dans les années soixante, le regroupement familial a atteint son maximum en 1975 et 1976, où il a respectivement motivé l'immigration de 52 000 et 57 000 personnes. Il a ensuite diminué progressivement, jusqu'à un minimum de 14 000 personnes en 1996. Ce flux annuel est toutefois remonté sous l'effet de l'entrée de membres de familles de Français, pour s'établir à environ 21 000 personnes en 2000.

2.1.3. Demandeurs d'asile

La demande d'asile constitue le troisième déterminant principal d'immigration. Dans les années soixante-dix, il n'y avait que quelques milliers de demandeurs d'asile en France. Leur nombre s'est ensuite élevé jusqu'à 60 000 en 1989, pour redescendre à 17 000 en 1996, puis remonter jusqu'à 47 000 actuellement, sous l'effet de situations de crise. La suppression d'un régime favorable de droit au travail pour les demandeurs d'asile et son remplacement par le droit commun explique la réduction à 4 000 par an environ du nombre des réponses favorables accordées aux demandes d'asile. Ce changement de régime juridique ne va pas de soi, certaines ONG demandant le rétablissement du régime antérieur. La structure des nationalités a enfin beaucoup évolué. Les années soixante-dix et quatre-vingt étaient plutôt marquées par l'arrivée de Zaïrois, de Turcs et d'Asiatiques du Sud-Est, les années quatre-vingt-dix par celle de Roumains et de Chinois (notons qu'une réforme du droit d'asile est en cours d'examen au Parlement).

2.1.4. Une forte concentration géographique

Sans pouvoir évaluer exactement l'effet des flux migratoires, on constate néanmoins de grands déséquilibres régionaux, et notamment une forte concentration des immigrés « hors asile » en Île-de-France et, dans une moindre mesure, dans les régions PACA et Rhône-Alpes, tandis que les demandeurs d'asile se dispersent sur le territoire.

2.2. La politique de l'accès à la nationalité française

La politique de la nationalité a, elle aussi, une très longue histoire, dont les dispositions actuelles reflètent un certain point d'équilibre (Weil, 2002). On s'en tiendra ici aux principaux aspects concernant l'accès à la nationalité française des immigrés et de leurs descendants. Tout étranger âgé de plus de 18 ans et séjournant en France au-delà d'une période de trois mois doit être titulaire d'un titre de séjour⁽¹⁸⁾. Depuis la loi du 17 juillet 1984, il existe deux titres de séjour : la carte de séjour temporaire, dont la durée de validité est variable sans pouvoir excéder un an (renouvelable), et la carte de résident, valable dix ans. Le titre de séjour vaut en principe autorisation de travail (« titre unique »).

(18) Cf. INSEE, *Portrait social : les immigrés en France*, 1997, p. 133.

L'accès des étrangers nés à l'étranger à la nationalité française peut se faire par différentes voies (Weil, 2002). La première est celle de la naturalisation⁽¹⁹⁾, qui doit être demandée par l'intéressé, mais qui relève du pouvoir discrétionnaire de l'État et est accordée par décret ; le postulant doit, selon une jurisprudence du Conseil d'État, avoir en France sa résidence permanente, coïncidant avec le centre de ses attaches familiales et de ses activités professionnelles ; sauf cas exceptionnel, il n'est pas donné suite à sa demande si la durée de son séjour en France est inférieure à trois ans⁽²⁰⁾ ; des pays comme le Canada accordent beaucoup plus aisément la naturalisation, dont ils font un élément décisif du processus d'intégration. Une autre voie est celle du mariage : un conjoint étranger peut acquérir la nationalité française par une simple déclaration effectuée après un an de mariage avec une personne de nationalité française (une révision de ces dispositions est en cours d'examen au Parlement). Il est à noter qu'aucun autre pays n'accorde aussi aisément la nationalité par mariage.

Un enfant né en France de deux parents étrangers nés à l'étranger devient Français à 18 ans⁽²¹⁾ à condition qu'il ait résidé en France cinq années depuis l'âge de 11 ans – c'est-à-dire concrètement qu'il ait été éduqué en France. Il peut, entre 17,5 et 19 ans, décliner cette nationalité⁽²²⁾. À l'inverse, il peut, à partir de 13 ans, demander à en bénéficier par anticipation⁽²³⁾. Enfin, un enfant né en France d'un parent étranger né en France est irrévocablement Français dès sa naissance⁽²⁴⁾ (au même titre qu'un enfant de Français). Il convient de signaler à ce propos une particularité importante : les enfants de parents nés en Algérie avant l'indépendance de ce pays (3 juillet 1962) sont Français dès leur naissance⁽²⁵⁾, au motif que leurs parents sont nés sur un territoire qui faisait alors partie de la France.

L'accès à la nationalité se confond en France avec l'accès à la citoyenneté⁽²⁶⁾ (HCI, 1993). Nationalité et droit de vote sont indissolublement liés, sous réserve des élections locales, auxquelles peuvent participer les ressortissants des États membres de l'Union européenne, à l'exclusion de tout autre étranger (Long, 1998).

(19) Principe institué par la loi du 10 août 1927.

(20) Cela, bien qu'aucun délai ne soit en principe opposable aux ressortissants ou anciens ressortissants des territoires et États sur lesquels la France a exercé sa souveraineté, un protectorat, un mandat ou une tutelle (Weil, 2000).

(21) Principe institué par la loi la loi du 26 juin 1889.

(22) Principe institué par la loi du 16 mars 1998. La loi antérieure de 1996 ne confèrait la nationalité française à 18 ans que si le jeune en faisait explicitement la demande, mais certains restaient ainsi étrangers sans en être conscients.

(23) Avec l'autorisation de ses parents s'il a moins de 16 ans.

(24) C'est le *double droit du sol*, dont le principe a été institué par la loi du 7 février 1851.

(25) Contrairement aux enfants de parents nés au Maroc ou en Tunisie ou en Algérie après l'indépendance, qui sont étrangers en France jusqu'à l'âge de 18 ans, où ils accèdent à la nationalité française (sauf à la devancer ou à la décliner).

(26) Ce principe d'identité entre nationalité et citoyenneté a été battu en brèche pendant la période d'exercice de la souveraineté française sur l'Algérie où, à partir de 1889, les musulmans n'ont accédé qu'à une nationalité dénaturée : code de l'indigénat, inégalités électorales, etc. (Weil, *jam cit.*).

2.3. La politique d'intégration

La politique d'intégration est aussi ancienne que l'ouverture du territoire national aux populations étrangères. Un signal fort d'une politique volontariste d'intégration a été donné avec la création, par décret du 19 décembre 1989, du Haut conseil à l'intégration (HCI).

2.3.1. Étrangers ? Immigrés ?

Le HCI a produit un effort substantiel de clarification des concepts, des statistiques, et des analyses en matière d'immigration, dont une liste est donnée en bibliographie. On en retiendra notamment la définition suivante de l'*immigré* : «quelqu'un qui est né étranger à l'étranger, qui est entré en France et qui y vit en général définitivement» ; la catégorie des immigrés se distingue dès lors de celle des *étrangers*, car, d'une part, certains immigrés sont encore des étrangers alors que d'autres ont accédé à la nationalité française et, d'autre part, certains étrangers sont nés à l'étrangers alors que d'autres peuvent être nés en France (c'est notamment la situation, avant leur 18 ans ou en tout cas avant leur 13 ans, des enfants nés en France de parents étrangers non nés en France). Le tableau suivant fournit une décomposition de la population résidant en France métropolitaine selon le recensement de 1999 ; cette population comprenait 3,25 millions d'*étrangers* (soit une part de 5,55 %), dont 1,19 million ressortissant des États membres de l'Union européenne et 2,06 millions ressortissants d'autres pays ; elle comprenait 4,3 millions d'*immigrés* (soit une part de 7,35 %), dont 1,56 million ayant acquis la nationalité française et 2,74 millions ne la possédant pas.

1. Population de la France métropolitaine en 1999 répartition par lieu de naissance et nationalité

a. En millions

	Né en France	Né à l'étranger	Total
Français	52,15	3,12	55,27
• de naissance	51,35	1,56	52,91
• par acquisition	0,80	1,56	2,36
Étrangers	0,51	2,74	3,25
• Union européenne	0,15	1,04	1,19
• Hors Union européenne	0,36	1,70	2,06
Total	52,66	5,86	58,52

Source : INSEE.

b. En % de la population totale

	Né en France	Né à l'étranger	Total
Français	89,11	5,33	94,45
• de naissance	87,75	2,67	90,41
• par acquisition	1,37	2,67	4,03
Étrangers	0,87	4,68	5,55
• Union européenne	0,26	1,78	2,03
• Hors Union européenne	0,62	2,90	3,52
Total	89,99	10,01	100,00

Source : INSEE.

2. Immigrés

	En millions	En % de la population totale
Français	1,56	2,67
Étrangers	2,74	4,68
Total	4,30	7,35

Source : INSEE.

La part des immigrés dans la population métropolitaine est constante depuis 1975 (INSEE, 2000b). Mais sa composition par origine se modifie. Ainsi, en 1999, la part des immigrés natifs de l'Europe des Quinze était de 1,6 million, en baisse de 9,3 % par rapport au recensement de 1990 ; les immigrés natifs du Maghreb étaient 1,3 million, soit 1,6 % de plus qu'en 1990 ; les immigrés natifs d'Afrique sub-saharienne étaient 0,4 million, en augmentation de 43 % par rapport à 1990.

2.3.2. Voies de l'intégration

Le Haut conseil a donné de l'intégration la définition suivante : « il faut concevoir l'intégration non comme une voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus, il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner 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 », (HCI, 1993).

Cependant la question de l'égalité des droits et des devoirs se pose à deux niveaux : formel et effectif. Une étude jointe au rapport du Conseil d'État *Sur le principe d'égalité* (Conseil d'État, 1998) analyse ainsi les implications de ce principe concernant les étrangers (Long, 1998). La voie absolue est l'obtention de la nationalité française, qui confère instantanément⁽²⁷⁾ la citoyenneté et l'égalité de tous les droits avec tout autre citoyen. Mais un étranger, en tant que tel, est loin d'être dépourvu de droits. Il est protégé par les droits de l'homme, qui sont reconnus à tout être humain, quelle que soit sa nationalité (droit de liberté de conscience, d'aller et venir, d'association, de se marier, et – en situation régulière et sous condition de monogamie – de faire venir sa famille). Il bénéficie aussi de garanties économiques et sociales, avec toutefois certaines restrictions⁽²⁸⁾. Ainsi, en matière d'emploi, il ne peut avoir la qualité de fonctionnaire (mais il peut être embauché comme non titulaire) ; il ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu au préalable une autorisation⁽²⁹⁾ et, pour lui accorder ou lui refuser cette autorisation, le préfet prend notamment en compte la situation de l'emploi présent et à venir dans la profession et la zone géographique concernée⁽³⁰⁾ ; mais dès lors qu'un étranger est embauché, il bénéficie des mêmes droits que tout salarié. Dans le champ de la protection sociale, le principe de l'égalité de traitement a été reconnu et consacré entre étrangers, à condition de la régularité de leur séjour, et nationaux. Le droit à l'aide sociale est lui aussi égalitaire et territorialisé, mais certaines prestations sont subordonnées à une condition de régularité de séjour (cas des aides au logement), d'autres à une durée minimale de séjour (trois ans pour le RMI). Enfin, en matière scolaire, les enfants étrangers sont soumis aux mêmes droits et obligations que les autres, sans condition de régularité du séjour ; si les ZEP constituent bien une rupture de l'égalité formelle, elles jouent selon des critères de différence sociale, et nullement selon des critères de nationalité.

2.3.4. *Discriminations*

Face à l'affirmation de principe de ces droits, les personnes d'origine étrangères ou présumées telles sont – dans les faits – plus touchées que les autres par des discriminations dont il existe des indices concordants, notamment en matière d'accès à l'emploi ou au logement. Ces pratiques ont fait l'objet d'études approfondies du HCI (1998 et 2001).

(27) Toutes les incapacités temporaires résiduelles qui étaient jadis imposées aux naturalisés ont été abolies par les lois des 8 et 20 décembre 1983 (Weil, *jam cit*).

(28) Certaines restrictions ne s'appliquent pas aux étrangers ressortissants des États membres de l'Union européenne.

(29) Code du travail, Art. L 341-4.

(30) Code du travail, Art. R 341-4.

Le rapport Bélorgey⁽³¹⁾ (2001) intitulé « Lutter contre les discriminations : stratégies institutionnelles et normative », a proposé à cet égard la mise en place d'une autorité indépendante s'inspirant de la « Commission de l'égalité raciale (CRE) » du Royaume-Uni, une clarification du Code du travail, un remembrement du dispositif d'intervention publique. Sur le premier point, le Gouvernement a mis en place le GIP-GELD⁽³²⁾, des CODAC⁽³³⁾ et le numéro vert « 114 ». Sur le second point, la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations renforce substantiellement les dispositions du Code du travail : interdiction de toute discrimination lors des recrutements ou des stages ; appréciation, en cas de litige, par le juge, avec obligation pour l'employeur de prouver que sa décision est étrangère à toute discrimination ; possibilité pour les syndicats d'exercer une action en justice sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé, pourvu que ce dernier ait été averti et n'ait formulé aucune opposition ; réintégration de droit.

2.3.5. Le renouvellement du HCI et les nouvelles dispositions annoncées

En octobre 2002, le Gouvernement a renouvelé le Haut conseil à l'intégration. Il a annoncé son intention de mettre en place un contrat d'accueil ouvrant à l'immigré un droit à des prestations spécifiques (formation linguistique et accès aux services publics de l'emploi notamment). Le Gouvernement s'est en outre engagé dans une démarche qui vise à créer une autorité administrative indépendante, structure de médiation chargée de lutter contre les discriminations (*cf.* Recommandations).

(31) Rapport remis en 1999 à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

(32) Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations.

(33) Commissions départementales d'accès à la citoyenneté.