

INSTITUT
MONTAIGNE



Les oubliés de l'égalité des chances

Participation, pluralité, assimilation...
ou repli ?

RAPPORT JANVIER 2004

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Yazid Sabeg

Docteur ès sciences économiques, PDG de Communication et Systèmes (ex Compagnie des signaux), Président du comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), il a présidé le groupe de travail « Égalité des chances » de l'Institut Montaigne. Il est également l'auteur, avec son frère Yacine, d'un ouvrage intitulé *Discrimination positive, pourquoi la France ne peut y échapper* (Calmann-Levy).

Laurence Méhaignerie

Diplômée en sociologie et en urbanisme, elle a été successivement journaliste au Courrier des Maires, chargée de mission au Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), avant de rejoindre Azouz Begag comme conseillère technique chargée de l'emploi et du monde économique au ministère délégué à la Promotion de l'égalité des chances. Elle a été rapporteure du groupe de travail « Égalité des chances » de l'Institut Montaigne.

Les oubliés de l'égalité des chances

Participation, pluralité, assimilation...
ou repli ?

Yazid Sabeg et Laurence Méhaignerie

JANVIER 2004 (réédition septembre 2005)

SOMMAIRE

Avant-propos	7
Préface	9
Propositions	15
Introduction	25
Avertissement	29
 I ÉDIFIER UNE NATION PLURALISTE	 31
1.1. Lever les ambiguïtés de notre rapport à l'immigration	32
1.1.1. Les ambiguïtés de l'histoire	32
1.1.2. Les ambiguïtés du projet laïque.....	43
1.1.3. Les ambiguïtés du vocabulaire : immigré, intégration, assimilation, race	50
1.2. Reconnaître la dimension pluriethnique de la nation.....	63
1.2.1. La France est terre d'assimilation	64
1.2.2. Des immigrés invisibles aux minorités visibles.....	66
1.2.3. La nécessaire reconnaissance de l'altérité	70
1.2.4. Réhabiliter la communauté, premier lien social	75
 II PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DES CHANCES	 79
2.1. Les insuffisances de l'égalité formelle	81
2.1.1. Des difficultés supérieures à niveau de diplôme équivalent	81
2.1.2. Des discriminations fondées sur la visibilité non sur la nationalité	85
2.1.3. Représentation politique : la France lanterne rouge en Europe	87
2.1.4. Un droit formel qui n'implique aucune exigence de résultat	91

2.2. Pour une action positive à la française	97
2.2.1. Discrimination positive et droit français : une longue histoire	99
2.2.2. En finir avec l'opposition idéologique au modèle américain.....	106
2.2.3. Le Canada, une société inclusive par excellence.....	111
2.2.4. Vers un programme d'équité dans l'accès à l'emploi.....	117

III VERS UNE POLITIQUE NATIONALE ANTI-GHETTO125

3.1. Pas d'égalité des chances sans politique anti-ghetto	127
3.1.1. Des cités radieuses aux cités parking.....	127
3.1.2. Pourquoi les ZUS ne sont plus seulement des quartiers populaires ?	130
3.1.3. La Politique de la ville : 15 ans de pansements ?	136
3.1.4. Pour un « <i>empowerment</i> » à la française	142
3.1.5. Dix ans pour mettre fin aux ghettos	148
3.2. « Déségréguer » l'habitat : mixité, mobilité, accession.....	154
3.2.1. Faciliter la mobilité résidentielle	155
3.2.2. Mixité, passer du discours aux actes	160
3.2.3. L'accession, une aspiration fondamentale	166
3.3. Promouvoir l'égalité des chances à l'école	170
3.3.1. Assumer franchement la discrimination positive dans les ZEP	173
3.3.2. ZEP, vers des zones d'excellence pédagogique	179
3.3.3. Casser et ouvrir le système de reproduction française des élites.....	187
3.4. L'accès à l'emploi, condition d'une société inclusive.....	193
3.4.1. Le sous-emploi, cause centrale de la ségrégation urbaine ..	195
3.4.2. Pour un plan massif et décentralisé d'adéquation des formations à l'emploi	198
3.4.3. Un plan de formation aux « <i>20 métiers de demain</i> »	201

REMERCIEMENTS214

La discrimination positive, inspirée de la politique américaine d'intégration des minorités, n'a trouvé jusqu'à présent qu'un écho limité en Europe.

En France, pays où le principe d'égalité se trouve au fondement de l'ordre juridique et du contrat social, un certain nombre de dispositions s'inspire cependant plus ou moins directement de la discrimination positive : ainsi en va-t-il des zones franches qui bénéficient de dispositions fiscales préférentielles ou de la parité entre les hommes et les femmes qui a été introduite dans la Constitution en 2000.

Aujourd'hui, le débat autour de la discrimination positive a été relancé à propos de l'intégration des populations issues de l'immigration récente.

L'Institut Montaigne a jugé nécessaire de contribuer à cette réflexion en constituant un groupe de travail placé sous l'autorité de Yazid Sabeg, ayant pour mission de dresser un état des lieux et d'avancer des propositions.

Fruits de longues réflexions, de confrontations d'opinions et d'avis parfois très éloignés, le rapport issu de ces travaux prend nettement position en faveur de la discrimination positive et préconise de l'appliquer concrètement aux politiques de l'emploi ou du logement.

Son contenu peut donc susciter adhésion ou rejet – et l'unanimité n'est pas faite au sein de l'Institut Montaigne lui-même – mais tout lecteur de bonne foi reconnaîtra la cohérence et l'intérêt de cette contribution.

C'est pourquoi il est apparu essentiel de la verser au débat.

Claude Bébéar

PRÉFACE

La relation entre représentativité et citoyenneté me tient à cœur. Non seulement en raison de mon appartenance pleine et entière à la vie de mon pays, à mes sentiments nationaux profonds mais aussi à cause de ce que je suis et de mes origines.

Fondamentalement Français et tout à la fois profondément Maghrébin, j'ai cumulé mes deux identités avec grand bonheur. C'est pourquoi j'attends le jour où l'on me reconnaîtra ces deux identités sans me renvoyer à mes origines. Pour moi et pour tous les filles et fils de l'immigration, j'attends le jour où l'on cessera d'être présentés, à la façon des vins d'appellation contrôlée, comme des Français « *d'origine étrangère* » pour devenir des Français maghrébins, ou des minorités franco-maghrébines.

Mon pays, la France, m'a apporté beaucoup, elle a fait de moi ce que je suis, un homme d'entreprise. Mais une chose me frappe depuis quelques années. Une troisième génération de Maghrébins arrive en âge de travailler et je suis toujours un des très rares Maghrébins à occuper une position significative dans le paysage économique français.

Est-il normal que mon parcours me renvoie en permanence à l'exception ?

J'observe que malgré les intentions affichées, déclarations et réaffirmations permanentes – et parfois bruyantes –, selon lesquelles notre cadre républicain, eu égard aux droits de la

personne, est le meilleur du monde, nous sommes la lanterne rouge planétaire au chapitre de la représentativité. On ne peut en effet que constater, pour l'ensemble des secteurs de la vie politique, économique et scientifique qu'aucune avancée manifeste ne s'est réalisée sur le plan de la représentativité et de la diversité. Les démographes nous indiquent pourtant que les réservoirs futurs de main-d'œuvre de notre pays seront constitués principalement de fils d'immigrants de première et de deuxième génération.

Peut-on aujourd'hui attendre d'un individu d'être citoyen au sens romain du terme – c'est-à-dire obligé de la nation – sans qu'il se sente représenté dans la société dans laquelle il se construit ? L'égalité des droits, qui s'est tant fait attendre au cours de la période coloniale, ne se traduit dans la France du XXI^e siècle, ni par l'égalité des chances, ni par l'égalité d'accès à l'emploi. Ce constat est de plus en plus partagé. Toutefois, personne, ni dans le monde politique, ni dans le monde intellectuel, ne s'exprime réellement sur les facteurs qui nuisent aux progrès de l'équité nécessaire pour que notre pays soit représenté dans sa diversité. D'autre part, personne ne s'interroge sur la nature et la portée de ce que devrait être cette diversité. Ce sont pourtant là deux vraies questions nationales.

Quelles sont les résistances ? D'abord, ceux qui ont à réfléchir à cette grave question n'ont pour la plupart jamais eu à se pencher auparavant sur la discrimination ou à la subir. Ils n'ont jamais eu à se questionner sur le mérite puisqu'ils constituent eux-mêmes l'idéal à l'aune duquel tout mérite doit être mesuré, comparé ou considéré. C'est précisément parce que toute ma vie il n'y a pas eu de journée où l'on ne m'a dit :

« *il est possible d'être excellent* », et que le jour où je serai « *excellent* » et « *parfait* », j'aurai le droit de faire partie des élus, que je m'interroge sur les ressorts de ce système. On persiste dans le régime de l'excellence individuelle sans prendre conscience que les individualités, parce qu'elles sont l'exception, font de l'exclusion la règle. Ce système puissant se veut assimilant. Toutefois, dans la réalité, l'assimilation est un parcours rigide qui fonctionne à la façon d'un entonnoir : seuls les parcours exemplaires arrivent au bout de ce chemin. Cet effet d'entonnoir fonctionne pour la plupart des Français ; il est la règle incontournable pour les groupes minoritaires. Peu de nos élites ont vécu cette pression, puisque toute discrimination a été justement en leur faveur. Il y a une discrimination positive tacite, celle des réseaux, des concours, des codes, qui ne dit pas son nom, mais qui agit en faveur d'une reproduction assez cloisonnée des élites en France.

C'est ceux-là même qui invoquent avec persistance, et souvent sincérité, le mythe de l'égalité républicaine pour rejeter toute tentative volontariste en matière d'équité et d'égalité et en appellent à l'ascenseur social, moteur de l'édification de la société égalitaire républicaine. Ils ignorent que ce processus est aujourd'hui inefficace ou inopérant. D'autres enfin évoquent avec franchise qu'ils sont mal à l'aise face à la discrimination positive, car selon eux elle va à l'encontre du mérite, et qu'elle représente une forme de discrimination à l'envers... envers les quelques élus dont j'ai eu la chance de faire partie.

Je soutiens qu'il n'en est rien et que ces observations ne résistent pas à une analyse objective. La discrimination positive n'a rien à voir avec la discrimination à rebours. À l'égalité

formelle, elle préfère l'égalité réelle. En ce sens, elle est non seulement conforme au principe de justice, mais elle est également un moyen de l'instaurer.

La fonction publique, les sphères de commandement dans le monde de l'économie, le secteur scientifique et médical ne se transformeront pas d'eux-mêmes et ne se diversifieront pas spontanément. Il est urgent de mettre en œuvre des programmes d'équité pour l'accès à l'emploi afin de remédier aux iniquités qui se sont accumulées et accrues au fil des générations.

Quand allons-nous enfin cesser d'avancer des arguments qui permettraient de ne rien changer ? Nous sommes confrontés à un problème systémique, il nous faut donc des réponses systémiques. À situation exceptionnelle, réponses exceptionnelles. La question est aujourd'hui de savoir quel sera notre horizon si nous n'agissons pas de façon « *extra-ordinaire* » ? D'ailleurs, certaines propositions de ce rapport n'ont pas tant vocation à durer qu'à créer un électrochoc.

Nous sommes de fait en contradiction avec le socle de nos principes fondamentaux. Il est urgent d'interroger le paradoxe de la République « *une et indivisible* » qui persiste depuis la période coloniale, si l'on souhaite achever la réconciliation de la communauté nationale autour d'une mémoire partagée. Il est urgent de construire le cadre juridique pour une citoyenneté apaisée, fondée sur la diversité ethnique et l'égalité des chances.

Pour atteindre cet objectif, il est indispensable d'être à la fois clair et efficace dans la lutte contre les discriminations et la

mise en œuvre des mesures nécessaires pour corriger la sous-représentation des groupes minoritaires dans le milieu du travail. Je pense donc qu'il est urgent de mettre en œuvre des programmes d'équité dans l'accès à l'emploi, ainsi qu'une grande initiative anti-ghettos. Si notre pays réalise ces objectifs, soyons certains que nous aurons établi la démocratie la plus pluraliste du monde.

Yazid Sabeg
Président du groupe de travail

ÉTABLIR UN PROGRAMME D'ÉQUITÉ DANS L'ACCÈS À L'EMPLOI

Les propositions ci-après ont pour objet d'encourager, sur une base volontaire, les entreprises à refléter dans leurs effectifs la diversité ethnique qui est celle du marché de l'emploi. Ces politiques d'action positive visent à réaliser l'équité dans l'accès à l'emploi, à compétences et talents égaux, sans quotas.

■ **Mise en œuvre de la « Charte de la diversité »** : ouverte à l'adhésion d'employeurs précurseurs de plus de 100 employés et à l'ensemble des entreprises publiques qui souhaitent formaliser leurs engagements pour le respect de la diversité culturelle et ethnique de la population française en matière de recrutement, de formation et de promotion professionnelles. Elle pourrait conférer à ses adhérents, en accord avec les pouvoirs publics, un « *label* » de diversité dans l'entreprise.

■ **Engagement contractuel des entreprises du CAC 40 – et toutes les autres entreprises cotées qui le souhaitent – à inscrire dans leur bilan social, les actions menées pour promouvoir la diversité.** Cet engagement impliquerait, par exemple, d'y faire figurer la photo des principaux cadres de l'entreprise.

■ **Création par les pouvoirs publics d'une « clause d'inclusivité »** en vertu de laquelle l'État conditionnerait, pour les entreprises de plus de 500 employés, la dévolution de

marchés publics et le bénéfice de subventions publiques au respect par les entreprises des engagements inscrits dans la Charte de la diversité.

■ **Ouverture de la fonction publique à la diversité :** engagement de l'État à mettre en œuvre des dispositifs lors des concours de recrutement ou des nominations dans la fonction publique pour refléter la diversité ethnique du pays, dans le respect impérieux des critères fondamentaux de qualification, de compétence et de mérite.

■ **Création d'un Prix annuel de l'Excellence** pour distinguer la ou les entreprises qui ont conduit avec succès une politique de recrutement et de promotion professionnelle innovante et respectueuse de la diversité et de l'équité dans le milieu du travail.

PROMOUVOIR AU RANG DE CAUSE NATIONALE LA LUTTE CONTRE LES GHETTOS

■ **Promulguer et mettre en œuvre une loi de programmation « *anti-ghetto* »** sur une durée de 10 ans pour mettre fin à la ghettoïsation sociale et ethnique croissante des quartiers. Cette loi s'inscrit dans le prolongement de la loi Borloo pour la rénovation urbaine ; la France consacrerait à cet objectif 1 % de son PIB.

■ **Redéployer le ministère de la Ville vers la ville dans son ensemble et non seulement comme ministère de**

■ **secours pour la « ville qui va mal ».** Un tel ministère serait doté d'une autorité régulatrice financière et politique forte sur les questions de la Ville, de la Jeunesse, du Logement et de l'Équipement.

■ **Conférer aux conseils de quartier une véritable « capacité de décision collective »,** dans le cadre de la décentralisation, avec un large droit à l'expérimentation.

POUR LA FORMATION ET L'EMPLOI DES JEUNES

■ **Mettre en œuvre un plan d'orientation et de formation aux « 20 métiers de demain » :** ce plan proposerait une filière d'études secondaires, complémentaire à la filière générale, directement axée sur la formation à l'un des « 20 métiers » pour lesquels les besoins seront en forte croissance au cours des 10 années à venir. Cette formation diplômante, accessible dès la 4^e, serait au collège/lycée ce que le BTS est à l'université. Sélective à l'entrée, délivrant un diplôme à la sortie, dans le cadre d'accords avec les branches professionnelles, cette formation présenterait pour les élèves une quasi-assurance de déboucher sur un emploi. L'expérimentation pourrait être initiée en priorité dans les 750 ZUS et 560 ZEP.

POUR LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES À L'ÉCOLE

■ **Renforcer le critère de disparité sociale** (taux de crédits supplémentaires affecté aux établissements en ZEP) **en faveur des collèges ZEP de 9 % à 17 %** (pourcentage affecté au primaire) afin de favoriser une politique d'égalisation des chances par la mixité sociale et l'accès aux concours d'établissements supérieurs. **Prélever les ressources nécessaires grâce au rapatriement des crédits supplémentaires – abondants – destinés à la sur-rémunération des personnels enseignants en outre-mer.**

■ **Généraliser et formaliser les conventions entre les ZEP et les grandes écoles** pour favoriser la diversité sociale et ethnique parmi des élites françaises.

■ **Permettre aux ZEP de mettre en œuvre des modules préparatoires intensifs d'entrée à au moins une grande école** (notamment dans le cadre des Conférences des grandes écoles).

■ **Créer un corpus de métiers pour l'accompagnement scolaire** (aide aux devoirs, surveillance, CPE, orientation, personnels médicaux-sociaux, psychique, etc.) dont le recrutement, opéré par l'établissement, serait ouvert hors concours de la fonction publique.

■ **Proposer une plus grande autonomie aux équipes et aux établissements localisés dans les zones difficiles.** Cette

proposition procéderait de deux conditions : la remise à plat du recrutement et du statut des chefs d'établissements et la réorganisation de l'administration centrale et des rectorats.

■ **Développer les bourses d'internat** (internats de petite taille en association avec les Maisons rurales familiales par exemple), pour des élèves à fort potentiel vivant dans un milieu défavorable à la réussite scolaire.

■ **Cesser de nommer des enseignants débutants qui** n'en ont pas expressément formulé la demande, dans des établissements difficiles.

■ **Introduire (au titre du droit à l'expérimentation) une initiation à « *la création d'entreprise* »** dans les collèges avec l'intervention de créateurs d'entreprises et des entrepreneurs.

COMBATTRE LA DÉSAGRÉGATION SOCIALE PAR L'HABITAT

■ **Établir une politique de sortie de loyer par le biais de l'APL¹** au détriment des financements compartimentés qui stigmatisent durablement des zones. Il est indispensable de favoriser le logement social diffus et de mettre fin à la notion même de quartier HLM.

⁽¹⁾ Allocation personnalisée de logement.

■ **Encourager massivement les programmes mixtes** qui intègrent 20 à 25 % de logements sociaux dans les opérations immobilières classiques. La construction de logements sociaux est ouverte aux promoteurs privés.

■ **La mixité urbaine (sociale et ethnique) doit devenir un objectif de droit commun.** Les maires et les préfets, à travers les contingents d'attribution et les commissions de peuplement ont la responsabilité de faire prévaloir le critère de mixité dans l'équilibre d'un programme de logement.

■ La direction du Logement prévoit la mise en place d'un Observatoire de la mixité et la Cour des comptes publie tous les 3 ans un bilan des actions des maires et des agglomérations en faveur de la mixité dans l'habitat.

■ **Concilier droit au logement et mixité. Faire prévaloir la mixité urbaine dans les politiques de relogement dans le cadre des démolitions/reconstructions :** un refus d'attribution de logement au nom de la mixité doit être accompagné simultanément d'une offre d'un logement de qualité comparable dans un quartier non concerné par la concentration sociale et/ou ethnique.

■ **Ne plus localiser les migrants primo-arrivants dans des quartiers en renouvellement urbain** qui perdent leur diversité sociale et ethnique.

■ Les conférences intercommunales pour l'habitat ou les programmes locaux de l'habitat (PLH) permettent aux agglomérations (les bassins d'habitat ou les départements)

d'**établir un indice de mixité** qui fixe, selon des indicateurs locaux, un équilibre social et ethnique dans les programmes de logement.

■ L'État doit définir plusieurs objectifs prioritaires dans le cadre de la *lutte contre les ghettos*. Il assume la solidarité nationale en matière de logement social. La délégation de compétence doit concilier le respect de ces objectifs nationaux avec la mise en œuvre décentralisée des politiques du logement et implique une obligation de résultat. **La dotation globale de fonctionnement (DGF) qui finance la délégation de la compétence « habitat » est conditionnée par la réalisation effective de programmes intercommunaux pour l'habitat.**

■ **Engager une politique de mobilité résidentielle au sein des HLM**, satisfaire aux demandes de mutation particulièrement dans les quartiers de renouvellement urbain.

■ **Mettre fin aux « baux à vie » dans les HLM** pour les ménages dont les revenus ont dépassé les plafonds de ressources pour l'éligibilité à un logement HLM.

■ **Engager une politique d'accès sociale à la propriété** pour les ménages locataires d'un HLM ayant un revenu inférieur ou égal à 2 à 3 SMIC, ainsi que pour les ménages immigrés et issus de l'immigration.

■ **Libérer les réserves foncières des communes** dans le cadre de la concertation intercommunale pour offrir des marges de manœuvre pour la mise en œuvre de programmes mixtes de logement.

■ **Fusionner les organes et procédures de contrôle administratif du logement social (MIILOS, CDC, DDE, etc.) en un seul organisme compétent pour le contrôle et l'évaluation** : réglementation, gestion, politiques d'attribution, politique de mobilité et de mixité urbaine.

■ **Organiser le regroupement des organismes HLM pour mobiliser des ressources pour la construction.** L'article L 423 du CCH prévoit la possibilité de dissoudre les organismes (sa ou offices) qui ont moins de 1 500 logements et ont construit moins de 500 logements au cours des 10 dernières années.

RÉCONCILIER LA COMMUNAUTÉ NATIONALE AUTOUR D'UNE MÉMOIRE PARTAGÉE ET D'UNE HISTOIRE COMMUNE

■ Alors que le judaïsme et l'islam sont des religions minoritaires importantes, les fêtes chrétiennes gardent l'exclusivité de la reconnaissance publique (jours fériés, mention aux calendriers, dans les agendas, etc.). La conception française de la laïcité commanderait de reconnaître comme *jour national* (férié ou chômé) un jour comptant comme fête religieuse importante pour les religions minoritaires (Aïd, Kippour).

■ **Enrichir le contenu des manuels et programmes scolaires** pour y introduire une vision objective et exhaustive de l'histoire de la colonisation, des migrations et du fait religieux.

Commémorer la mémoire des peuples des colonies et de l'outre-mer qui ont contribué à la prospérité, au rayonnement et à la liberté de la France, par une journée nationale (non chômée).

Reconnaître à l'islam le statut des religions concordataires en Alsace-Moselle, créer une faculté de théologie et un centre de formation des imams à Strasbourg, financés sur fonds publics en vertu du statut concordataire de l'Alsace, à l'identique des facultés publiques de théologie catholique et protestante. Il est urgent de favoriser l'éclosion d'un islam visible et reconnu sur le plan économique et culturel.

INTRODUCTION

« La plus grande des injustices est de traiter également des choses qui sont inégales. »

Aristote

Proclamer l'égalité des droits ne suffit plus à réaliser l'égalité des chances. Le dernier tiers du XX^e siècle en a fait la démonstration. La mobilité socioprofessionnelle n'est pas plus grande aujourd'hui qu'elle ne l'était dans les années 50 et la capacité de l'école à permettre aux Français de bénéficier de l'ascenseur social, quelle que soit leur origine, a montré ses limites. Le discours officiel de l'égalité de tous devant la loi ne parvient plus à masquer les discriminations, notamment raciales, aujourd'hui reconnues et d'une ampleur insoupçonnée.

Le malaise qui résulte de ces situations n'a jamais été aussi profond. Il se traduit par un recul général et dangereux de la confiance dans les valeurs de la République.

Qui sont les oubliés de l'égalité des chances ? Formant un gros quart de la population française, ils se répartissent peu ou prou en deux catégories : « *les déclassés* » d'une part et les « *minorités visibles* » d'autre part. Les premiers, Français de souche ouvrière ancienne, laissés pour compte des fruits de la croissance, font face à une situation grave de sous-emploi – la France est le seul pays développé où 20 % des actifs en âge de travailler sont exclus du marché de l'emploi.

Les seconds – principalement les Maghrébins et les Noirs – bien qu'ils représentent près de 12 % de la population, ne participent pas véritablement à la vie publique et au destin de la

société française – excepté dans le domaine sportif et artistique. Invisibles ou presque dans les directions d'entreprise, les institutions, les corps intermédiaires, à la télévision et au sein de la sphère politique, ils sont également largement sous-représentés dans la fonction publique et dans les postes à grande visibilité (médias). À diplômes ou qualifications égaux, ils sont deux fois plus au chômage que la moyenne. Et un jeune diplômé sur deux « *issu de l'immigration* » se retrouve « *déclassé* » sur un poste d'exécution, contre un sur cinq pour la moyenne nationale.

La « *main invisible* » qui répartirait progressivement et harmonieusement les postes et les talents ne fonctionne pas pour les oubliés de l'égalité des chances. Au contraire, ils cumulent les handicaps : « *reclus* » dans des quartiers ségrégués, « *déclassés* » par l'évolution économique, « *discriminés* » du fait de leur visibilité, ils sont les révélateurs d'un paradoxe français : notre pays ne cesse de proclamer haut et fort des valeurs qu'il ne parvient plus à faire respecter. Et, comme si l'affirmation symbolique des principes républicains suffisait à leur réalisation, il compense la fragilité des actes par une surenchère de discours.

Confrontée à la demande *collective* de reconnaissance de ses minorités, la France continue de répondre à côté, en médiatisant le succès de quelques individus, sans parvenir à faire oublier l'effrayante réalité statistique du plus grand nombre. Cette exigence nouvelle, si elle peut faire peur, appelle tôt ou tard une réponse. Or, nous n'avons pas encore pris la mesure des enjeux, tant du point de vue des risques encourus à ne pas agir franchement que de la formidable chance qu'offre ce défi pour la modernisation de la France.

Plusieurs considérations empêchent aujourd'hui la France de porter un regard objectif, clair et lucide sur ces enjeux. Faute de s'interroger sur la place faite aux minorités visibles au sein de la société, le défi de l'égalité des chances dans son ensemble est biaisé par la difficulté à reconnaître et admettre la diversité ethnique et culturelle de notre pays. **Car fatalement, toute véritable politique d'égalité des chances implique la reconnaissance de l'existence de minorités.** C'est dans les ambiguïtés du rapport français à la minorité ethnique, à la couleur de peau, à l'altérité, que se logent les fantasmes et amalgames, terreau du racisme et de la crispation identitaire, dont le 21 avril 2002 a donné l'illustration la plus criante.

Notre rapport en appelle à une véritable « *révolution copernicienne* ». Longtemps, seules les minorités étaient tenues de faire des efforts pour « *s'intégrer* » à leur pays d'accueil. Les institutions et les pouvoirs publics restaient, eux, strictement passifs dans le processus d'assimilation. Ce modèle a vécu. La France doit faire preuve de volontarisme et mettre en place les politiques publiques inclusives qui s'imposent pour « *assimiler* » réellement des pans de la population française toujours considérés comme « *fraîchement débarqués* », en raison de ses particularismes ou de sa couleur de peau.

La politique récemment définie par le Président de la République marque une première évolution : **la France doit intégrer les primo-arrivants au fonds commun minimal de leur pays d'accueil.** C'est l'enjeu du futur « *contrat d'accueil et d'intégration* ». Manque la deuxième étape. Pour enfin réaliser l'« *assimilation* » des enfants de l'immigration, une vraie politique d'égalité des chances doit être mise en œuvre.

Identifier les facteurs de modernisation et de démocratisation de notre pays à travers le prisme de l'égalité des chances est l'objectif de ce rapport. Car s'accommoder encore pendant des décennies de la disqualification massive de jeunes devant l'emploi, en raison de l'inadéquation des qualifications, du lieu de résidence ou de l'appartenance ethnique, c'est saper les fondements mêmes de notre démocratie. Et ne pas combattre activement l'inégalité des chances subie sur plusieurs générations, c'est laisser s'établir sciemment le « *communautarisme* ».

Une mobilisation nationale anti-ghetto est incontournable. Une exigence de résultat s'impose en matière de mixité dans les programmes immobiliers, de mobilité résidentielle, d'accession à la propriété, mais aussi en termes d'opportunités pour les élèves des ZEP d'accéder aussi bien aux filières prestigieuses de l'enseignement supérieur qu'à des formations professionnelles attractives adaptées aux besoins du marché de l'emploi.

La difficulté de la tâche est à la hauteur de l'ambition qu'elle exprime. La France toute entière – et au premier chef l'État – doit s'y atteler au plus vite d'autant qu'elle en a les moyens : elle est historiquement une nation inclusive et universelle. L'enjeu est important : l'image que la France renvoie au monde en dépend. Car c'est notamment à l'aune de l'égalité – réelle – des opportunités pour tous les citoyens, que se mesurent, hier comme aujourd'hui, la vitalité et la force des grandes démocraties.

AVERTISSEMENT

Le lecteur pourra s'étonner de la place qu'occupe la question maghrébine dans une réflexion globale sur l'égalité des chances. En réalité, elle est sciemment choisie comme révélateur du blocage français devant une assimilation véritable qui implique une égalité de traitement et des chances, et ce pour trois raisons. D'abord son antériorité : l'immigration maghrébine est la seule immigration extra-européenne de masse pour laquelle nous avons un certain recul, sociologique et statistique. Ensuite son volume : avec quelque 6 millions de Maghrébins en France, la question de l'assimilation et de l'égalité des chances demeure encore largement une problématique maghrébine même si, à l'évidence, les Noirs africains et les Asiatiques seront à l'avenir de plus en plus concernés. Enfin sa charge dramatique : le « *problème maghrébin* » est en réalité davantage un problème « *franco-algérien* » dont l'histoire et la mémoire communes déterminent encore fortement la nature des rapports sociaux.

ÉDIFIER UNE NATION PLURALISTE

La France entretient une relation ambiguë avec ses minorités visibles. Si claire, si limpide dans l'énoncé de ses principes républicains, si prompt à brandir l'étendard des droits de l'homme sur la scène internationale, voici ici qu'elle bafouille, cherche ses mots et trahit sa gêne sans pour autant renoncer à ses prétentions universalistes.

En dépit d'un passé colonial lourd de contradictions, on continue de proclamer l'universalisme et l'égalité, sans se pencher sur les échecs historiques de la République, sans offrir la réflexion objective et impartiale qui devrait s'imposer dans l'espace public mais aussi à l'école. La République demande à ses citoyens de la respecter, d'en être fiers, mais elle-même refuse de regarder la réalité en face, et cherche à masquer, par un rafistolage imparfait, les paradoxes du mythe républicain.

Dans un pays où les minorités sont devenues plus nombreuses que les immigrés, on continue de parler d'« *intégration* », une notion dont la vocation était de mesurer la similitude entre les modes de vie des immigrés de fraîche date et ceux des Français. Ce concept est devenu inopérant pour des minorités qui n'ont jamais migré de nulle part. La France se condamne ainsi à parler d'immigration pour désigner des citoyens nés français de parents français, parfaitement intégrés, mais que l'on refuse encore d'« *assimiler* » en raison de leur patronyme, de leur couleur de peau et de leurs spécificités culturelles. C'est pourquoi nous préconisons d'en finir avec l'appellation « *d'origine étrangère* ».

Dans un pays où l'État est laïque, on continue de faire de la religion musulmane la pierre angulaire de toute discussion sur l'assimilation comme pour mieux occulter les véritables enjeux sociaux.

La première urgence est de construire un rapport apaisé et serein à l'immigration, à la citoyenneté, à la nationalité et à la diversité ethnique de la nation. La France doit admettre ce qu'elle est progressivement devenue du fait de son empire colonial et des flux migratoires : un pays pluriethnique. Le premier objectif de ce rapport est précisément d'énoncer quelques pistes pour une France qui voudrait s'en donner les moyens.

1.1. LEVER LES AMBIGUÏTÉS DE NOTRE RAPPORT À L'IMMIGRATION

Le rapport des Français à l'immigration est complexe et ambigu. La perception des minorités visibles qui en sont issues est brouillée par un certain nombre de considérations d'ordre historique, sociologique et culturel. Notre histoire commune, notre vocabulaire, notre projet laïque sont des sources de confusions, qui ont conduit invariablement toute réflexion sur de fausses pistes. Une entreprise de clarification s'impose donc en préalable à toute observation des réalités.

1.1.1. Les ambiguïtés de l'Histoire

Il y a aujourd'hui en France quatre générations d'Arabo-maghrébins et une à deux générations d'Africains, soit 6 à 7 millions de personnes originaires des anciennes colonies. Cette

immigration, qui représente 10 à 12 % de la population française, est liée au passé colonial de la France, un passé subi par la majorité des Français, plus qu'il n'est connu et accepté. Il renvoie à des événements parfois sombres, violents et douloureux et entretient des sentiments de rejet.

Réconcilier l'ensemble de la communauté nationale autour d'un travail de mémoire reposant sur un socle historique commun est possible. Cette démarche implique toutefois que soit intégralement reconnu le passé colonial de la France, dans sa dimension historique et politique, et que sa connaissance soit transmise à l'école.

Les contradictions du système colonial français ont atteint leur paroxysme à travers le drame franco-algérien. Il fut l'illustration la plus parfaite de l'amnésie de l'idéologie républicaine, celle d'une France institutionnellement raciste et ethniciste qui s'est dissimulée derrière un discours civilisateur, universaliste et assimilateur.

1.1.1.1. Le paradoxe du discours républicain : la France et ses départements d'Algérie

Le premier grand acte juridique de la III^e République, le décret Crémieux du 24 octobre 1870, accorde la pleine citoyenneté aux indigènes juifs d'Algérie, soit 37 000 « *citoyens* ». La loi de naturalisation des étrangers de 1889 entérine la mise à l'écart des 3 millions de musulmans, simples « *sujets* » de la France. C'est le sénatus consulte de 1865 qui a établi, comme conditions d'accès à la « *pleine* » nationalité française, que les indigènes musulmans renoncent au statut personnel coranique (c'est-à-dire à un certain nombre de coutumes religieuses incom-

patibles avec le code civile). Cette procédure de naturalisation fut alors vécue comme une abjuration et les musulmans refusèrent de s'y soumettre pour rester de fait prisonniers d'une citoyenneté dénaturée. La loi de 1919 modifie les conditions d'obtention de la pleine nationalité pour les Français musulmans, mais ses dispositions sont jugées si restrictives qu'elles entérinèrent en fait la discrimination systématique des musulmans.

Le projet Blum-Violette de 1936 – jamais voté – proposait qu'un petit groupe de musulmans (24 000) obtienne le droit de vote, tout en conservant leur « statut personnel ». Ce texte, qui prétendait constituer une avancée pour l'égalité des droits, a suscité de vives réactions, notamment des élus des colons, qui refusèrent que soit remise en cause la distinction entre citoyens français et indigènes musulmans, fondement de l'exception coloniale à la République. En 1947, un statut spécial de l'Algérie institue deux collèges électoraux distincts et inégalitaires, l'un pour les « *indigènes* », l'autre pour les « *Français* ». Cette contradiction entre l'appartenance à une même autorité et une différence de statuts entre les individus jette les bases d'un universalisme truqué, que la République n'a jamais voulu assumer. L'histoire de la République dans les colonies n'a donc pas été à la hauteur des idéaux de la Révolution. La « *fusion pure et simple* »² des Français et des indigènes, tant souhaitée par Tocqueville, est demeurée un vœu pieux. La fusion des territoires n'a entraîné la fusion ni des civilisations, ni des statuts juridiques.

Le 8 mai 1945 se produit l'événement qui permet de mieux comprendre les blocages de la pensée historique. Le jour de la

⁽²⁾ Tocqueville, *Seconde lettre sur l'Algérie*, éd. Mille et une nuit, 2003.

victoire des forces alliées sur le nazisme, avec la participation importante des combattants d'Afrique, des émeutes éclatent en Algérie et sont durement réprimées. La contradiction est alors flagrante entre une France qui fête la victoire des nations démocratiques, et le maintien dans la soumission de la population arabo-berbère depuis plus d'un siècle. Celle-ci ne réclamait pourtant alors que l'égalité des droits et l'application de la laïcité, sans remettre en cause la gestion coloniale. Le renouveau républicain, fêté à juste titre, s'accompagne ainsi, pour la population algérienne, du souvenir traumatique de l'humiliation de ceux-là même qui ont combattu pour défendre la République.

Des attentes immenses étaient pourtant nées de ce souffle de liberté qui se faisait sentir, en mai 1945, de l'Europe à l'Afrique. Elles ne furent jamais satisfaites en terme de mesures inclusives au sein de l'élite naissante, sur le plan sociologique, économique et politique.

Ce décalage entre les discours et les pratiques fut suivi, après 1962, d'une nouvelle omission. Alors que depuis une vingtaine d'années le régime de Vichy a fait l'objet d'un débat salvateur, la révision profonde et la réinterprétation historique de la période coloniale française restent partielles. En témoigne notamment la question des Harkis. Et si l'on revient sur la torture, c'est pour condamner les hommes qui s'y sont livrés, sans interroger les failles du régime qui l'a tolérée.

La République ne saurait tolérer pareilles occultations. Elle doit faire davantage, et revenir sur les ambiguïtés de son histoire officielle. Nous ne pouvons brandir le principe fondamental d'égalité, si nous n'avons pas le courage d'affronter nos errements. Car s'ils ne sont pas reconnus, les

faits reviendront constamment à la surface des consciences, génération après génération.

Les commémorations en France sont nombreuses. Or, la mémoire des hommes et des femmes qui se sont battu et sont tombés pour la France, n'est pas honorée. C'est pourquoi il est important qu'une journée, un lieu soit consacré à la mémoire de ceux qui, Africains, Maghrébins ou Asiatiques, ont combattu pour la France mais aussi aux populations de nos anciennes colonies qui ont, à travers l'histoire, contribué à son rayonnement et à sa prospérité. Marseille, porte si souvent ouverte à l'immigration, situé à mi-chemin entre la France et l'Afrique, pourrait être ce lieu. Le jour pourrait être un jour de mai, un mois qui fait référence à la liberté, mais aussi à la douleur.

Une telle commémoration pourrait satisfaire toutes les composantes de la communauté française et transcender les conflits de mémoire. Les Harkis pourraient se reconnaître dans un tel événement. Ce serait un moment de retrouvailles pour tous ceux qui se sont battus pour la France, ont cru en elle, l'ont choisie et veulent encore se reconnaître dans son histoire. Ce serait un grand moment de recueillement et de réconciliation.

Plusieurs obstacles subsistent encore cependant qui empêchent d'accomplir l'indispensable devoir de mémoire sur le passé colonial de la France. D'abord, des mémoires diverses se sont substituées à l'histoire. Plusieurs communautés, impliquées dans les conflits passés, voudraient voir convertis leurs propres souvenirs en histoire officielle (Pieds noirs, Harkis, Français d'origine algérienne, Algériens de France). Ensuite, le rapport de domination et de xénophobie hérité de l'époque

coloniale subsiste inconsciemment encore aujourd'hui : il s'est inscrit dans la matrice migratoire des Maghrébins en France.

1.1.1.2. Du colonisé à l'immigré, d'une domination à l'autre

Comme le notait déjà Fernand Braudel en 1986, l'immigration pose en France « *une sorte de problème colonial* »³. Par un curieux « *transfert de mémoire* »⁴, le rapport de domination s'est déplacé du colonisé vers l'immigré. La France perpétue, avec l'immigration, la contradiction entre mythe républicain assimilateur et réticence implicite à octroyer aux anciens colonisés une égalité de droits véritable. Faute d'avoir su s'interroger sur son passé, la République reproduit les discriminations et les frustrations, en contradiction totale avec les principes qu'elle prétend défendre.

La gêne française a de quoi surprendre en regard du siècle et demi écoulé. La France fut, s'agissant de l'immigration, un pays précurseur en Europe. Ainsi, le droit français de la nationalité ne repose ni sur une donnée ethnique comme c'est le cas en Allemagne, ni sur un acte volontaire et contractuel comme c'est le cas aux États-Unis. C'est le lien social qui fonde la nationalité, preuve s'il en est que la France affiche sa confiance en sa capacité naturelle et spontanée à accueillir et à mêler des populations diverses par l'assimilation.

Ce modèle d'acculturation assimilatrice et **inclusive** a plutôt bien fonctionné pour les vagues d'immigration européennes (Polonais, Belges, Italiens, Espagnols). Les immigrations polonaises, russes ou arméniennes, vigoureusement combattues avant guerre, n'intéres-

³ Fernand Braudel, *L'identité de la France*, t. 2, Flammarion.

⁴ Benjamin Stora, *Le Transfert d'une mémoire, de l'Algérie Française au racisme anti-arabe*, La Découverte, 1999.

sent aujourd'hui plus personne parce que ces immigrés là sont devenus des Français comme les autres. Mais une idée reçue voudrait que les migrants maghrébins ou africains soient moins « *assimilables* ». Plus « *visibles* », ils ne pourraient se fondre complètement dans la masse et prétendre aux mêmes droits que les autres. Ils offriraient le visage d'une altérité présentée comme radicale.

Un demi-siècle après les grandes vagues d'immigration maghrébine, l'illégitimité sociale de cette immigration reste profondément ancrée dans l'opinion. Le caractère prétendument irréductible de l'altérité des Maghrébins et des Noirs gêne, car il remet fondamentalement en cause le mythe républicain de l'assimilation qui prétend organiser l'oubli des origines en allant jusqu'à faire oublier aux Français l'existence même des courants migratoires passés.

La France s'est en réalité constamment refusée à prendre en compte les conséquences de l'immigration sur la représentation qu'elle a d'elle-même en tant que nation. Elle ne se vit donc pas historiquement comme un pays d'immigration ; elle tourne le dos à cet aspect de son histoire.

1.1.1.3. Transmettre notre histoire commune à l'école

*« Monsieur, on s'en fiche de Charlemagne.
Nos ancêtres étaient des esclaves. »*⁵

Reconstruire intellectuellement la communauté française dans sa réalité, et donc dans sa diversité, est un devoir

⁽⁵⁾ Propos d'un élève rapporté par François Durpaire, professeur d'histoire dans un département d'outre-mer, auteur de *Nos ancêtres ne sont pas les Gaulois*, CNDP/Hachette Éducation.

historique impératif auquel l'école, en particulier, doit répondre. Comment cette dernière peut-elle prétendre éveiller l'intérêt d'un enfant pour Charlemagne si elle fait l'impasse sur ses propres ancêtres, si elle ne rend pas compte de la diversité des origines du peuple français ? À l'instar de l'histoire de l'esclavage pour une partie des Antillais, l'histoire coloniale reste un marqueur d'identité pour une large part de la jeunesse franco-maghrébine.

La transmission de l'histoire du passé colonial de la France, avec ses aspects négatifs mais également positifs, est une véritable urgence civique. L'enseignement de cette histoire commune, « *l'histoire commune* » des familles vivant en France, est une des demandes les plus criantes des jeunes élèves de toutes origines.

L'école n'a pas trouvé le juste milieu en la matière : le panégyrique de la mission civilisatrice de l'Empire français d'autrefois a aujourd'hui laissé place à un silence complet. On ne peut se satisfaire de cette quasi-absence de la période coloniale dans les programmes scolaires, pas plus que de l'indigence de la formation initiale des enseignants sur cette période.

Dans le cursus de l'élève, la guerre d'Algérie ne fait l'objet d'aucun chapitre particulier. Éventuellement évoquée dans la rubrique « *émancipation des peuples colonisés* », il est loisible à l'enseignant de mettre davantage l'accent sur l'Inde ou l'Indonésie. Le système colonial lui-même, et les résistances qu'il a suscitées dès le début, sont absents des programmes. Il y a un grand vide entre la mise en place du système colonial et sa contestation. Les Algériens n'apparaissent pas dans leur statut de sous-citoyens, aucun manuel – excepté le Bréal – ne dit mot du racisme, de l'histoire du mouvement nationaliste, des grandes figures de la résistance. Aucun ne

précise que plus de deux millions d'appelés ont été envoyés en Algérie. **Il n'y a pas lieu de s'étonner de l'incompréhension qui entoure la décolonisation si, par exemple, une seule heure de cours est consacrée à survoler quelque 130 ans de l'histoire de l'Algérie française.**

Rares sont les manuels qui évoquent les massacres de Sétif en 1945 ou les accords d'Évian. Et si presque tous mentionnent la torture, presque tous également la minimisent. « *Certains militaires utilisent la torture* » (Hatier) ; c'est regrettable, mais l'armée y est « *contrainte* » (Hachette), et comme il s'agit d'« *arracher des renseignements* » (Istra, Nathan), de « *démonter les réseaux du FLN* » (Hatier) et d'empêcher des attentats (presque toujours cités dans la même phrase où l'on parle des tortures). La fin semble, somme toute, justifier les moyens.

Combien de jeunes Français aujourd'hui âgés de 20 ans savent que le débarquement en Provence a été très largement le fait de soldats musulmans et africains (maghrébins, sénégalais, camerounais) ? Que pour la bataille de Monte Cassino, l'armée du Maréchal Juin était en grande partie composée d'hommes volontaires ou enrôlés d'Afrique du nord qui ont payé de leur vie la libération de la France et de l'Europe jusqu'à Berlin ?

Ces questions pouvaient apparaître comme « *mineures* » tant que « *nos ancêtres étaient des Gaulois* ». Avec plusieurs millions de Maghrébins et de Noirs français, il est ridicule de s'en tenir à « *la mission de présenter aux élèves un paysage vu du côté français* »⁶.

⁽⁶⁾ Propos d'un Inspecteur général de l'Éducation nationale auditionné par l'Institut Montaigne.

Au moment où s'enracine une importante communauté africaine en France, l'absence de l'Afrique noire dans les programmes qui étudient la notion de civilisation témoigne d'un grand déficit d'expression sur ce passé qui lie la France à la diaspora noire, africaine ou antillaise.

Pratiquement éludée, dans le meilleur des cas aseptisée, cette période de l'histoire, pourtant déterminante, ne risque guère, étant donné la façon dont elle est abordée, d'inciter les élèves à la réflexion. Seule la transmission de cette histoire à l'école permettra à la nouvelle génération de guérir cette « *blessure narcissique* »⁷, et de restaurer la crédibilité des valeurs affichées par la République. Il est urgent d'accorder à l'histoire coloniale au sens large et aux civilisations qui lui sont liées la place qui leur revient.

Les nombreuses recherches effectuées et la quantité d'informations aujourd'hui disponibles sont en mesure d'éclairer le corps enseignant sur l'ensemble des aspects de la colonisation, y compris les plus sombres. Au cours des années 90, une nouvelle génération d'historiens a déconstruit l'histoire officielle, aboutissant à une remise en cause des mythologies nationales. Des personnages essentiels du nationalisme algérien, occultés par le FLN, ont fait leur retour dans l'espace public (Mohamed Boudiaf, Messali Hadj, Ferhat Abass). Parler des Harkis, de l'« *algérianité* » et de la mixité franco-algérienne n'est plus un tabou.

⁽⁷⁾ Propos de Benjamin Stora lors de son audition par l'Institut Montaigne.

1.1.1.4. La France, pays de culture judéo-chrétienne musulmane

Les nouvelles générations doivent savoir que la France n'est plus exclusivement un pays de culture judéo-chrétienne mais aussi, depuis une période récente, judéo-chrétienne musulmane. L'intérêt croissant des enfants dès le collège pour tous les chapitres de l'histoire des faits religieux, et notamment ceux consacrés à l'Islam, étudiés en classe de 5^e, doit conduire progressivement à la reconnaissance de la diversité religieuse de la France.

Il faut se souvenir que l'héritage juif de la France n'a été reconnu que tardivement, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Depuis, chaque Français qualifie naturellement de judéo-chrétien son héritage spirituel et/ou moral. Aujourd'hui, permettre à un jeune musulman français de s'identifier à une culture judéo-chrétienne qui reconnaît l'apport plus récent de l'islam, est un processus essentiel – même s'il est difficile – pour favoriser son assimilation dans la société française.

En outre, la neutralité de l'État vis-à-vis des religions – impliquée par la conception française de la laïcité – commande de reconnaître officiellement en l'Aïd (qui marque la fin du jeûne du ramadan⁸) ou Kippour (le nouvel an juif) des fêtes religieuses.

L'avènement de l'islam dans le paysage religieux français est un événement essentiel. Bien que l'islam ait été depuis

⁽⁸⁾ Selon un sondage CSA publié par *La Croix* (août 2003), alors que les fêtes religieuses connaissent une désaffection croissante, le ramadan est cité comme la fête la plus importante par 6 % des Français.

le XIX^e siècle la seconde religion de France, il est encore largement perçu comme étranger à la culture nationale. Pourtant, les convergences spirituelles et morales entre les trois religions monothéistes sont nombreuses. Les musulmans comme les non-musulmans gagneraient à mieux connaître l'histoire de leurs religions ainsi que les liens étroits qu'elles entretiennent. Outre qu'elles ont un berceau commun, de nombreux échanges existent entre la religion chrétienne et les cultures des peuples de l'Orient. Établir cette vérité littérale dans une perspective historique, et non morale ou religieuse, est essentiel. À cet égard, les travaux de Régis Debray ouvre la voie à une démarche éducative structurée.

1.1.2. Les ambiguïtés du projet laïque

Depuis plus de dix ans, la France s'interroge sur la nécessité d'une loi qui interdirait le port d'insignes religieux dans l'enceinte des écoles. Le foulard perturbe beaucoup les Français, attachés aux « *acquis* » qu'ont été l'émancipation de la femme et la restriction des particularismes religieux à la sphère privée. La pluralité ethnique, culturelle et religieuse est un fait nouveau et durable que la société française n'assume pas encore. Cette diversité implique le respect de différences, qui n'ont pas vocation à toutes se dissoudre dans une vision spécifiquement et historiquement française de « *l'universalisme* ».

Cette incroyable focalisation sur le port du foulard à l'école est pourtant une étape positive dans l'aboutissement du projet laïque. Car jusqu'ici, l'impartialité de l'État vis-à-vis des cultes

était, en l'absence d'une véritable diversité religieuse visible dans la sphère publique, relativement théorique. Alors que le judaïsme et l'islam sont des religions minoritaires importantes, les fêtes chrétiennes gardent le monopole exclusif de la reconnaissance publique (jours fériés, mention au calendrier). Jusqu'ici, l'islam a été une religion de l'ombre. D'autre part, les Français n'ont pas été habitués à l'idée que la laïcité n'est pas la fin du religieux mais la tolérance et l'impartialité de l'État à l'égard des cultes. Il n'appartient à l'État ni de dire la norme en matière de religion ni d'imposer l'absence de signes religieux comme une nouvelle religion d'État. **Car si l'État est laïque, la société ne l'est pas.**

Le rôle de l'État est donc de formuler sa définition de la laïcité, de fixer les limites à l'expression des particularismes, de garantir le respect des règles communes et de la loi.

1.1.2.1. La laïcité n'est pas la fin du religieux mais l'égalité des religions devant la loi

La loi de 1905 garantit le pluralisme religieux : « *la République garantit la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes...* ». Elle est une suite logique de la Déclaration de 1789 (art. 10) : « *nul ne peut être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble par l'ordre public établi par la loi* ».

En 1989, le Conseil d'État a estimé que la nouvelle visibilité de l'islam en France ouvre une nouvelle étape dans l'aboutissement du projet laïque français : « *L'enseignement est laïque non parce qu'il interdit l'expression des différentes fois mais*

au contraire parce qu'il les tolère toutes »⁹. En restreignant l'interdiction à l'« *ostentation* », au trouble à l'ordre public ou à l'infraction à la loi, le Conseil d'État ne fait que respecter le principe de neutralité de l'État, établi par la loi de 1905 de séparation de l'Église et de l'État. Le foulard à l'école – pour symbolique qu'il soit – n'est pas une infraction à la laïcité, tant qu'il ne revêt pas un caractère ostentatoire, revendicatif, violent. La laïcité interdit par contre les attributs, le prosélytisme, la négation des règles communes et les troubles à l'ordre public. En outre, depuis plus d'un siècle, la laïcité entretient un rapport étroit avec le principe d'égalité, qui conduit à accueillir les enfants dans leur diversité au sein de l'école de la République.

1.1.2.2. Vers l'impartialité de l'État face à l'islam

L'islam sera ce que la France et les musulmans français en feront. L'avenir de l'islam en France est dans la réciprocité et non dans la confrontation. Les Arabo-musulmans (surtout les Algériens) ont une longue histoire commune avec la France. Ils gardent un souvenir vivace du rejet féroce de l'islam par la République. La prétendue « *incompatibilité de l'islam avec la République* » est un sujet récurrent depuis... un siècle et demi.

L'acharnement français contre le foulard est symptomatique du problème maghrébin français : accepter un Maghrébin comme français à part entière, serait l'accepter... sans sa religion. Il semble que nous voulions inconsciemment répéter les erreurs du passé, et redire qu'islam et citoyenneté sont

⁽⁹⁾ M. Kessler, 1^{er} acte de Jurisprudence, 1992.

incompatibles, comme ce fut le cas en Algérie. Faute de s'être interrogée sur le passé, la République commet de nouveau, et par un biais détourné, les mêmes erreurs.

En fait, la confusion est double : dans une société où l'État est séparé de la religion, on en vient à prendre l'islam comme le point de contact, l'instrument quasi exclusif du dialogue avec des minorités. On fait ainsi de la religion une question centrale, le préalable sur lequel les communautés issues de l'immigration et l'État devraient se mettre d'accord. On finit par utiliser le prisme religieux pour caractériser un groupe ethnique alors qu'il est primordial de détacher la religion de l'ethnicité. Désigner le Maghrébin par le terme de « *Musulman* » crée une nouvelle stigmatisation alors que l'écrasante majorité des Maghrébins en France ne pratique pas l'islam même si l'attachement à la culture musulmane peut se traduire par le respect de certains rites et symboles comme la consommation de viande halal ou le respect du ramadan.

Le rôle de l'État est de permettre l'exercice digne et libre du culte dans des conditions égalitaires et dans le respect de la diversité. Il doit encourager la création de filières théologiques diverses hors des influences scolastiques des pays musulmans, former des imams français. Il est de plus en plus nécessaire de créer, grâce au statut de l'Alsace-Moselle, une faculté de théologie française. Il faut également prévoir des carrés musulmans dans les cimetières pour permettre aux musulmans d'être enterrés sur la terre qui les a vu naître. Il faut, en outre, favoriser la construction de mosquées dans des conditions financières transparentes, faire confiance aux projets locaux mais aussi aux musulmans français en général

pour favoriser la diversité de l'islam. En France, la laïcité et la liberté théologique sont la grande chance d'un islam qui doit reconnaître, à l'instar de la chrétienté et du judaïsme, la prééminence de la République.

1.1.2.3. Quelles limites à l'expression des particularismes ?

Le fait religieux opère un retour au cœur de la société. L'évolution est visible et sensible chez les musulmans, chez les juifs mais aussi chez les catholiques. L'État a vocation à dire la frontière entre la liberté individuelle et le respect des règles communes. Il lui appartient de circonscrire le champ et les limites dans lequel les particularismes peuvent s'exprimer tout en réaffirmant sa définition de la laïcité. De là découlera le point où il placera le curseur en ce qui concerne le port du foulard à l'école.

Il y a deux hypothèses. Soit la société opte pour une interprétation très restrictive des signes ostentatoires à l'école publique, et fait du foulard un signe ostentatoire en soi ; il faut alors accepter le développement des écoles musulmanes, à l'instar des écoles catholiques, dans le respect des lois Quemeneur et Debré qui réglementent le financement public des écoles privées catholiques. Soit le port du foulard à l'école n'est pas en lui-même un signe ostentatoire et s'inscrit dans le respect des règles communes et de celles de l'établissement. Il nous semble qu'une attitude répressive sur ce sujet sera interprétée comme un nouveau signal d'exclusion qui favorisera l'expansion d'établissements scolaires privés qui respecteront le droit à la différence et au culte. Ce sera une étape nouvelle vers le communautarisme.

L'État a intérêt à privilégier le dialogue sur l'interdiction. Il sait toutefois, quand il l'estime nécessaire, prononcer une exclusion (la preuve est que les deux sœurs d'Aubervilliers l'ont récemment été). Dans son arrêt de 1989 cité ci-dessus, le Conseil d'État choisit de faire prévaloir la liberté individuelle et la diversité culturelle. Les jugements prononcés par les tribunaux dans le prolongement de l'avis confirment l'opportunité de la solution retenue.

Des individus qui sont au service de l'État ont pour obligation, à l'image de l'État, de rester neutre vis-à-vis des cultes. Il faut dissiper cette inquiétude qui voudrait voir dans la tolérance au port du foulard par des élèves le premier pas vers la liberté pour un enseignant d'afficher lui aussi ses convictions religieuses. Une mise à pied immédiate s'impose pour un agent de la fonction publique qui porterait le voile. Cette obligation devrait être réaffirmée très clairement par le Chef de l'État. De la même façon, l'État n'a pas à aménager la vie scolaire et universitaire pour raisons religieuses. Une jeune fille qui manque l'école par refus d'aller à la piscine est en infraction à l'obligation scolaire. Plus l'État sera clair dans le respect de la liberté individuelle, plus il pourra être exigeant sur le respect des lois et des règles communes.

Il n'appartient pas à l'État de dire le dogme ou la norme en matière religieuse. Certains attendent de lui qu'il circonscrive l'exercice du culte musulman avec des arguments qui débordent largement le terrain de la défense de la laïcité, pour investir par exemple celui du statut de la femme et de la famille. L'intérêt de ces questions est évident, mais celles-ci ne pourront trouver de réponses que par l'éducation et l'émanci-

pation des femmes, dans le respect de leur conscience et de leur autonomie individuelle.

1.1.2.4. Le résultat d'une relégation économique, géographique, sociale, politique

La passion qui anime la société française sur le sujet du foulard est frappante, parce qu'elle occulte le plus souvent les véritables enjeux sous-jacents. Il est intéressant d'observer que les établissements concernés par les problèmes de foulard – 160 cas en 2002 contre 400 en 1994, selon la médiatrice Hanifa Cherifi – se manifestent essentiellement dans des zones socialement difficiles. Dans une société qui peine à faire une véritable place à un groupe donné, qui s'accommode de l'échec social et de la ségrégation ethnique – des collèges composés à 80 % de Maghrébins ne sont plus rares –, il est difficile de ne pas voir dans cette affirmation religieuse un signe de ralliement ethnique¹⁰, ou à tout le moins celui de l'affirmation d'une identité en péril.

Soumis aux normes d'une culture dominante, tout en en étant partiellement exclus, troublés par les rapports – récents – de la France avec les peuples colonisés, les minorités maghrébine ou noire françaises investissent leur culture, leur histoire, leur religion. Les manifestations religieuses procèdent de cette émancipation, au point qu'il est difficile de faire la part entre l'identitaire et le religieux. Il est dès lors troublant de

⁽¹⁰⁾ Dans le destin des immigrés, E. Todd montre, à travers l'exemple du retour à l'usage du turban par les sikhs indiens ou le développement du fondamentalisme pakistanais dans l'Angleterre des années 70-80, comment la religion peut être réinterprétée et réaffirmée pour affronter une hostilité collective.

constater à quel point la société française, sous couvert de défense de la laïcité, accorde une place inespérée aux représentants du monde religieux, allant jusqu'à faire de ces derniers des interlocuteurs politiques de premier plan, alors que les enjeux identitaires sociaux et économiques, pourtant déterminants, sont systématiquement relégués à l'arrière-plan.

1.1.3. **Les ambiguïtés du vocabulaire : immigré, intégration, assimilation, race**

Entre les défaillances de la mémoire et les polémiques qui occultent les vrais enjeux, la France s'est forgé un vocabulaire qui l'empêche de porter un regard neuf sur les réalités. La confusion est totale. Les mots choisis pervertissent la réalité qu'ils prétendent désigner et laissent la place aux ambiguïtés les plus dommageables.

1.1.3.1. « Immigration »

Tout d'abord, le terme fréquemment employé d'« *immigré* » est impropre pour rendre compte de la situation sociale actuelle de la majorité des Français noirs ou maghrébins. Les minorités ethniques de notre pays ne sont plus, dans leur majorité, des immigrés, mais bien des Français, nés Français et parfois de parents français. Or le langage officiel accuse un retard certain, et s'en tient à l'appellation « *d'origine étrangère* » ou « *immigrée* », aux « *Français issus de l'immigration* », ou bien encore aux « *deuxièmes générations* » ou « *beurs* » pour les désigner.

En associant à des jeunes nés en France, la migration de leurs parents, la France maintient ces Français dans un statut d'allo-gène par l'appellation « *d'origine étrangère* » ou « *immigré* », ou encore par le vocable « *issu de l'immigration* ». Jusqu'à quand allons-nous rappeler à des enfants qui n'ont migré de nulle part, qu'ils sont « *de l'immigration* » ? Le vocabulaire officiel contribue ainsi à représenter dans l'imaginaire collectif les minorités visibles comme des immigrés primo-arrivants, perçues comme extérieures à la société française. Dans deux générations, qualifierons-nous encore de Français « *issu de l'immigration* » un retraité noir né Français, sur le sol français, de parents eux-mêmes français ? Jusqu'à quand le vocabulaire servira-t-il à occulter la réalité ethnique de la France ?

1.1.3.2. « Intégration » versus « Assimilation »

*« Ne pas être concerné par le Sénégal,
c'est nier une partie de moi-même.
L'intégration en France est un problème
mal posé. J'ai beau m'intégrer, épouser
tous les tics locaux, il y aura toujours des gens
pour qui je serai le Noir débarqué d'Afrique.
Pourtant je suis de Marseille,
je parle comme eux, je supporte l'OM. »¹¹*

Outre la notion d'*immigration*, la France continue d'appréhender ses minorités ethniques par le prisme de l'intégration. Or, cette étape de l'intégration est désormais largement

⁽¹¹⁾ Pape Diouf, agent de joueurs de football, Français d'origine sénégalaise, in. *L'intégration sans tabous*, Guide France info, 2002.

dépassée. Ces populations partagent en effet avec les Français d'origine ce qu'Emmanuel Todd appelle un *fonds commun minimal*, du fait de leur européanisation et de leur adhésion aux normes et au système de mœurs français.

En réalité, entre les termes de « Français » et d'« immigré », le vocabulaire est lacunaire et ne parvient pas à décrire les minorités ethniques, intégrées mais non encore assimilées comme françaises.

Le Haut Conseil à l'Intégration retient quelque 23 critères d'intégration comme autant d'indicateurs censés rendre compte de la similitude de comportement entre Français et immigrés : la durée de séjour en France, la maîtrise de la langue française, le taux de fécondité des femmes ou le taux de mariages mixtes, le montant des revenus transférés vers le pays d'origine, la réussite scolaire, et même la possession d'un lave-linge sont sensés mesurer le degré de « brassage des populations et de réduction progressive, jusqu'à leur suppression, des particularités liées à l'origine nationale »¹².

Ces critères n'ont aucun sens pour des enfants noirs ou maghrébins nés sur le sol français. Aujourd'hui la forte acculturation des jeunes issus de l'immigration, en termes de goûts, de modes de vie, de loisirs, de valeurs de référence est avérée¹³, d'où l'absurdité croissante de l'injonction d'intégration à des personnes qui sont déjà intégrées. Significatif est, à cet égard,

⁽¹²⁾ Cf. in : *Les indicateurs d'intégration : où en est-on en France ?*, André Lebon, conseiller technique à la Direction de la Population et des migrations, ministère des Affaires sociales.

⁽¹³⁾ Cf. enquête Pascal Krief, D. Schnapper.

la désaffection observée vis-à-vis des langues d'origine (cours de LCO), y compris dans la famille. Deux élèves sur mille pratiquent l'arabe ou le portugais¹⁴. Les observations concordent avec le constat de l'affaiblissement rapide des particularismes. Comment un individu né sur le sol français – ou qui y aurait effectué toute sa scolarité – pourrait-il ne pas être intégré ? Ce qui conduit Azouz Begag à annoncer la mort de ce concept inopérant d'intégration : « *qui décide que l'on est intégré ou pas ? Quand on n'est pas Français "de souche", a-t-on le droit à un dépassement du code, à des écarts de conduite ? Combien ? Avec quelles pénalités ? Des retraits de points de son permis d'être ici ? Y a-t-il une échelle de graduation de l'intégré : mal, moyen, bien, très bien, exemplaire ? Toutes ces questions restent pendues au bout de la langue* »¹⁵.

La France cherche à mesurer l'intégration des immigrés, mais ne s'interroge pas sur sa propre capacité à assimiler les minorités visibles, les citoyens noirs, maghrébins, qui, par un ensemble d'éléments, affichent leur appartenance supposée à d'autres cultures. La Direction de la population et des migrations elle-même souligne « *l'intérêt qu'il y aurait à mettre au point des indicateurs à même d'apprécier la capacité des Français à intégrer des populations immigrées* »¹⁶.

La raison de ce refus tient largement à l'usage des choix sémantiques. Le concept d'intégration a été inventé par Lacoste, gouverneur de l'Algérie, au début des années 50 à un moment où l'on refusait l'assimilation aux Algériens, c'est-à-

⁽¹⁴⁾ Françoise Lorcerie.

⁽¹⁵⁾ *Idées reçues sur l'intégration*, Azouz Begag, Le Cavalier Bleu, 2003.

⁽¹⁶⁾ André Lebon, *ibid*.

dire l'égalité des droits. L'intégration vise à préserver l'identité française des conséquences de toute assimilation véritable. Car qui assimile intègre un peu de l'autre en lui. Ainsi le modèle de l'intégration s'est construit sur le vieux modèle français assimilationniste qui se focalise sur « *l'oubli des origines* » et la réduction des spécificités.

Aussi le concept d'assimilation est-il aujourd'hui compris comme l'éradication pure et simple de toute spécificité, l'imposition uniforme d'une culture reposant sur l'oubli des origines. Cette conception est erronée. L'assimilation n'est pas l'effacement de toutes les particularités. Elle signifie au contraire ajouter quelque chose en plus, c'est une addition à sa culture originelle. **L'assimilation est tout simplement le processus qui découle de l'application de l'égalité des droits et des chances pour tous.**

Assimiler ne signifie donc pas « *rendre identique* », imposer l'abandon de la religion ou de la culture d'origine. Le meilleur exemple est celui des juifs français qui, remarquablement assimilés, ont préservé des traditions vivaces et une grande liberté culturelle et religieuse.

Il y a aujourd'hui en France une demande d'assimilation, au sens moderne du terme. Elle s'exprime par une volonté de participation « équitable » au destin du pays. Elle s'accompagne d'une exigence de liberté culturelle et culturelle, une volonté de se dire Français tout en affichant librement ses particularismes. Cette revendication est saine ; c'est une chance qu'elle s'exprime librement. Il est grand temps de la saisir.

Faute d'avoir su reconnaître sa diversité culturelle, faute d'avoir déclaré compatibles les différentes cultures qui la fondent, la France se prive d'un puissant moyen de juguler le communautarisme. À force de penser les héritages culturels comme antagonistes – et élitistes –, de plus en plus d'élèves français issus de l'immigration ne se reconnaissent pas comme Français. Ils choisissent de se définir par leur couleur, leur origine ou leur religion. Une enquête menée par l'Éducation nationale en cours d'éducation civique (ECJS) montre les difficultés croissantes chez les élèves à se constituer une identité, en dehors d'appartenances raciale, ethnique ou religieuse. Face à ces difficultés, le cours d'éducation civique apparaît théorique et sans effet sur le quotidien des élèves. Façonné au sommet, moralisateur, le discours sur « *la citoyenneté* », la « *République* » est déconnecté de la réalité. L'acceptation de l'altérité passe par un discours assimilateur qui reconnaît la pluralité des identités culturelles et ethniques.

Aux origines du concept d'assimilation

Pas d'assimilation sans égalité

L'égalité entre les groupes ethniques est au fondement de la définition de l'assimilation, telle qu'elle a été inventée par l'École de Chicago (1920-1935). Le degré d'assimilation se mesure par l'ampleur de l'acculturation et des intermariages entre individus issus de systèmes anthropologiques ou culturels différents. Ce qui suppose à la fois un alignement relatif des modes de vie et une ouverture des stratégies matrimoniales. Dès 1932, les sociologues de

l'École de Chicago avaient souligné le fait qu'il ne pouvait y avoir achèvement du « *cycle d'intégration* », donc assimilation, qu'après l'installation d'une véritable égalité entre les membres des différents groupes ethniques. Or les mondes urbains étudiés par l'École de Chicago se caractérisaient – comme nos agglomérations actuelles –, par des espaces différenciés. L'assimilation dans « *une société d'accueil où les agents et instances collectives seraient passifs* » est en effet illusoire.

Devant la persistance des liens communautaires et de la ségrégation, le concept d'assimilation a paru moins adapté aux sociologues des générations suivantes et la tendance est alors à l'essentialisation des groupes différents (différentialisme), tendance qui a prédominé aux États-Unis. Puis, le dévoiement de cette notion par les puissances coloniales lui a fait perdre sa force initiale¹⁷.

1.1.3.3. « Intégration et désintégration »

La France, par l'action conjuguée de toutes ses institutions (école, armée, église, syndicats), a eu tendance à gommer les particularismes qu'ils soient régionaux – dans un premier temps – ou issus des courants migratoires, « *pour n'en tolérer que des manifestations folkloriques* »¹⁸. Dans le même temps et lorsqu'elle y trouve son compte, la France sait aussi saisir les

⁽¹⁷⁾ Cf. *Quelle intégration ? Synthèse introductive*, Jean-Luc Richard, Maryse Tripier, Hérain.

⁽¹⁸⁾ André Lebon, *Les indicateurs d'intégration : où en est-on en France ?*, Direction de la Population et des Migrations.

apports fondamentaux d'autres civilisations. Elle l'a fait tout au long de son histoire de l'ordre romain jusqu'à la civilisation américaine. La prise de risque pour une population à renoncer à son système traditionnel exige une assimilation dans le système dominant, des opportunités véritables.

L'égalité des chances, l'égalité de traitement ou d'accès à l'emploi, au logement, à l'éducation, si elle n'est pas effective, conduit à des formes de désintégration. Il en a été ainsi des Jamaïcains en Angleterre. Les conséquences du refus d'assimilation par la culture dominante sont traumatiques : marginalisation des hommes, des pères, développement des familles monoparentales, échec scolaire, délinquance. Or la France n'a pas été jusqu'ici à la hauteur de son propre modèle. L'intégration à la française pour les enfants de l'immigration reste bien souvent encore « *une immense loterie sociologique* »¹⁹. Des frères et des sœurs voient leurs destins s'opposer, l'un pouvant accéder au lot gagnant (sportif, chanteur), accomplir des études, l'autre sombrer dans la délinquance ou la dépression. De nombreuses femmes maghrébines, pourtant sorties du système traditionnel, restent célibataires ou mères seules. Des enfants découvrent l'illettrisme de leur mère ou de leur père 30 ans après l'émigration. Ces signes de désintégration du système maghrébin en France²⁰ exigent une initiative majeure d'inclusion dans la société française.

(19) Cf. E. Todd, *Le destin des immigrés*, Seuil, 1994, p. 378.

(20) Ibid.

Immigration, formation et assimilation

L'immigration restera un des principaux fondements de la croissance économique européenne, comme elle l'a été pour les États-Unis ou le Canada. Dans un contexte de recours à une immigration, cette fois-ci formée et de haut niveau, deux enjeux majeurs apparaissent.

Le premier concerne l'image de l'immigration dans l'esprit des Français. L'illégitimité de l'immigration a été entretenue durant 20 ans par des informations, qui l'associe à une « *montée des risques* »²¹. Un travail de pédagogie et un discours positif sur l'apport des migrants à la société française sont une priorité si l'on observe qu'une partie de la France reste pétrie d'inquiétudes face à ce qui s'apparente à une des richesses de demain.

Second enjeu, la maîtrise des flux migratoires²² paraît d'autant plus déterminante que coexisteront sur le marché de l'emploi une immigration qualifiée et formée avec des minorités françaises encore largement exclues du marché

⁽²¹⁾ article d'Olivier Pastré, *Pas de croissance européenne sans une plus forte immigration*, Le Monde Économie, qui souligne le danger à considérer les mouvements de population comme un fléau, quand l'Europe, loin d'être « *submergée* » (formule d'Alfred Sauvy, il y a 20 ans) a un taux d'immigration de 3,5 %.

⁽²²⁾ Alors que la Belgique, la Suède, l'Italie ou l'Allemagne ont une croissance démographique qui les oblige à importer massivement des actifs, la France reste le seul grand pays d'Europe, avec une fécondité voisine du seuil de remplacement, à pouvoir maintenir les effectifs de sa population active sur le demi-siècle qui vient.

de l'emploi et trop peu formées. **Il paraît dès lors indispensable et décisif de prendre en compte les effets qui pourraient découler d'une collusion entre des minorités ethniques françaises largement exclues de l'emploi et une immigration nouvelle de main d'œuvre qualifiée, immédiatement apte à l'emploi.**

Investir dans la formation est la clé incontournable pour l'assimilation. Accepter ou se résigner à la disqualification des jeunes – plus de 20 % de jeunes sont au chômage et pour les minorités, ce taux peut facilement doubler – en raison de l'inadéquation ou de l'absence de formation, du lieu de résidence ou de l'appartenance ethnique, au profit d'une immigration nouvelle et qualifiée, mettrait en péril l'assimilation.

1.1.3.4. Le refus de nommer les « discriminés » et l'euphémisation du vocabulaire

Les ambiguïtés de langage sur les notions d'immigration, d'assimilation, d'intégration révèlent un malaise sous-jacent : la différence ethnique reste taboue en France. Elle n'est pas franchement reconnue, et reste masquée par un discours pudique sur la différence sociale ou culturelle.

Lorsqu'il s'agit de constituer des catégories d'individus visés par la lutte anti-discrimination, c'est l'évitement systématique de toute désignation spécifique qui est de règle. Le texte de la circulaire Aubry du 2 mai 2000 relative à l'accès à la citoyenneté et à la lutte contre les discriminations est à cet égard

significatif. Les populations visées par les mesures anti-discrimination sont d'abord désignées par la catégorie générique de « *jeunes* », ou de « *jeunes souvent issus de l'immigration* » pour être qualifiées dans le paragraphe énumérant les mesures préconisées, par la formule « *jeunes des quartiers* » et enfin, à propos du devoir d'impartialité des institutions, par une allusion à « *l'origine* » des usagers. Faute de reconnaître l'existence en France de minorités ethniques, la terminologie se perd en circonvolutions : les « *jeunes de moins de 25 ans, de faible qualification, rencontrant des problèmes d'insertion professionnelle et pouvant souffrir de discrimination* ».

Le caractère ethnique et racial de ces discriminations n'est qualifié que lorsque Martine Aubry indique que la lutte qu'il s'agit de conduire est une « *lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme* ».

Par une curieuse distorsion, la question ethnique a été rangée – et dissimulée – derrière des questions d'ordre social. Un immigré ne trouve pas d'emploi parce qu'il est socialement défavorisé. La confusion entre monde ouvrier, chômage et immigration est totale, au point qu'il est quasi impossible de séparer dans les indicateurs statistiques, ce qui relève de la condition sociale et ce qui relève de la condition ethnique. Sur cette confusion, le Front National a construit son discours, révélant à la fois la réalité du fait ethnique et faisant du Français d'origine étrangère un concurrent du « *déclassé* ». Cette confusion a contribué à l'ethnisme défensif d'un monde ouvrier français dont les souffrances ont été confusément classées dans la même catégorie que les discriminations et problèmes relevant de l'immigration.

Cette contradiction traverse l'histoire de la vie politique française. Après la décolonisation, les enfants des immigrés ont bénéficié du droit du sol qui fait de ces descendants des citoyens français. Pourtant l'État français, qui feint sur le papier d'ignorer les différences entre les citoyens, met en œuvre des mesures spécifiques, qui maintiennent ces immigrés, ainsi que leurs enfants, dans leur culture d'origine (émissions de télévision, services sociaux spécialisés, cours de langues maternelles, financement des lieux de cultes par les États d'origines, service militaire dans le pays d'origine des parents) pour préparer le retour dans les pays d'origine²³.

Quand, au cours des années 70, l'échec de la politique du retour est admis, le thème de l'immigration, sous l'impulsion de l'extrême droite, est devenu un thème majeur du débat politique et des luttes électorales.

Mais aucune clarification ne voit le jour. Au milieu des années 1980, la gauche entreprend de mettre en œuvre des politiques publiques inclusives. Mais la question de l'« *intégration* », telle qu'elle est abordée dans les rapports du Haut Conseil à l'Intégration, traite davantage de la crise de l'idéologie de l'assimilation que des conditions sociales de l'assimilation des immigrés et des politiques publiques indispensables pour réaliser cet objectif. Ces rapports comportent beaucoup de considérations sur les spécificités culturelles, familiales,

⁽²³⁾ En 1977 est adoptée la directive européenne visant à « *la scolarisation des enfants des travailleurs migrants* » qui fait obligation aux États membres de promouvoir l'enseignement de la langue du pays d'accueil mais aussi la langue et la culture des pays d'origine, afin de favoriser notamment la réintégration éventuelle des enfants dans leur pays d'origine. La France avec sa politique de « *valorisation des cultures d'origine* » est à la pointe de ce mouvement.

religieuses des immigrés, notamment l'islam, mais peu de propositions concrètes pour améliorer les conditions d'accès à l'emploi, la mobilité sociale ou pour combattre le racisme et la discrimination. Même quand l'égalité des droits est évoquée, c'est paradoxalement pour se prémunir des dangers de la diversité culturelle pour la cohésion nationale, « *la logique d'égalité s'oppose à ce que l'installation durable sur notre sol de personnes étrangères ou d'origine étrangère soit recherchée et vécue sous le mode de regroupement communautaire constitué sur une base ethnique ou nationale et négociant leur propre espace et droits spécifiques* ». L'intégration se résume alors à préserver la société française contre le danger du communautarisme.

Ultime épisode, les débats ambigus autour du Code de la nationalité en 1986, 1993 et 1997, traduisent les réticences récurrentes à accepter le jus soli (droit du sol) pour l'immigration maghrébine. La tentation d'y ajouter une contrainte supplémentaire, une déclaration explicite d'adhésion à la République, rappelle encore le traumatisme de la question algérienne. Comme si certains « *indigènes* » seraient un peu moins Français que les autres et devraient faire un effort supplémentaire pour être reconnus égaux. Les mesures restrictives envisagées un temps ne furent finalement pas appliquées. Mais le récent débat, passionnel et intense, au sujet du droit de la nationalité a laissé un fort sentiment de méfiance réciproque chez les jeunes nés en France et au sein de l'opinion française. Implicitement, ce projet a crispé l'opinion majoritaire et renforcé encore un peu plus la méfiance des plus jeunes vis-à-vis de principes républicains largement théoriques.

Les ambiguïtés du vocabulaire ne sont pas des questions marginales, elles ont des conséquences sur les mentalités. Elles ont affecté l'identité des immigrés en situation régulière et de leurs enfants, brouillé leur image dans la société française et n'ont eu aucun effet sur l'immigration irrégulière ou la sécurité. **Elles ont construit et maintiennent les populations d'origine extra-européenne dans un statut permanent d'étranger**, statut que le Front National n'a guère de mal à enrichir de mille projections imaginaires.

L'assimilation suppose l'adhésion, la participation à la vie collective et la fierté nationale. L'identité nationale n'en sort pas totalement indemne. On s'est posé la question de l'accueil dans les années 60, de l'exclusion sous Valéry Giscard d'Estaing, de l'intégration sous François Mitterrand. Mais l'identité n'a jamais été au centre de ces questions. Aujourd'hui elle l'est inévitablement. Dans un contexte pluri-culturel et multiracial, l'urgence de penser la question de l'assimilation émerge à nouveau.

1.2. RECONNAÎTRE LA DIMENSION PLURI-ETHNIQUE DE LA NATION

La réalité sociale de la France est pluri-ethnique. Mais la France en tant que nation, République une et indivisible, est restée « *monolythique* ». La seule voie pour apaiser la crise identitaire nationale et bloquer la poussée du communautarisme ethnique (et de son corollaire qui est le vote Front National), c'est de permettre au pluralisme culturel de la société civile de s'exprimer dans les limites de la légalité, de la liberté et de la

cohésion et d'être représenté sur le plan économique, social et politique.

1.2.1. La France est terre d'assimilation

Dans le monde d'aujourd'hui, les États multi-ethniques sont la règle. Et la France ne fait pas exception. La définition de l'État-nation qui lie groupe national et unité territoriale coïncide moins que jamais à la réalité. La mondialisation et les déplacements croissants par-delà les frontières rendent totalement dépassée cette conception.

La France a toujours accepté le métissage par l'assimilation de populations issues de l'immigration, y compris les plus différentes. L'enquête de Michèle Tribalat²⁴ révèle l'ampleur du processus d'assimilation en cours dans la France contemporaine, et révèle l'exogamie inscrite au cœur des mœurs françaises. Alors que dans l'Algérie de 1955, 0,5 % des Européens épousent une femme musulmane et 1 % des femmes européennes épousent un homme musulman, dans la France de 1990, les hommes maghrébins entrés après l'âge de 15 ans en France, sont 20 % à prendre pour épouse ou compagne une Française (née en France de parents nés en France). Pour ceux entrés avant l'âge de 15 ans, le taux d'exogamie atteint 22 %. Et pour les hommes maghrébins nés en France, ce taux atteint 50 %, une proportion voisine de celle des jeunes gens d'origine portugaise. Ajoutons que ce taux de mixité est en hausse malgré une forte endogamie traditionnelle des

⁽²⁴⁾ *Mobilité géographique et insertion sociale*, M. Tribalat, Ined, 1992-1994.

Maghrébins qui explique les difficultés pour les filles maghrébines à se lier à un homme extérieur au système traditionnel.

S'agissant des femmes d'origine algérienne de moins de 35 ans, les données de l'enquête Tribalat aboutissent à établir entre 20 et 30 % le taux de mariages mixtes, avec une tendance à la hausse pour les plus jeunes d'entre elles. Cette tendance contribue à nuancer fortement le caractère prétendument endogame de la société musulmane ou l'inassimilation supposée intrinsèque à ces populations. A contrario, une certaine endogamie marque encore les jeunes femmes portugaises²⁵. Les Africains se situent eux aussi dans la moyenne des autres courants migratoires. Entre 20 et 30 % d'hommes africains forment un couple avec une Française née en France de parents eux-mêmes nés en France²⁶.

La comparaison des chiffres français avec ceux d'autres pays d'immigration est saisissante. Dans le cas de l'Allemagne, la courbe des « *naissances mixtes* » traduit un réel contraste avec la France. Parmi les enfants de père turc, la proportion de mère allemande, passe de 1 % à 4,4 % entre 1975 et 1990. Au cours de la même période, parmi les enfants de père algérien, la proportion de mère française passe de 12,5 % à 19,4 %.

Lorsque les Allemands éprouvent une grande difficulté à unir leurs femmes à des hommes turcs mais encore plus à s'unir avec des femmes turques (2 % en 1990) ou encore les

(25) *Chronique de l'immigration*, Ined, Population, 1997.

(26) Victor Kuami Kuagbénou, *Intégration ou assimilation : l'épreuve des faits*, Ined, 1999.

Américains à accepter qu'une femme noire s'unisse à un homme blanc (2,3 % en 1992 !) ou les Noirs à s'unir avec des Blanches (entre 5 et 10 %), les Français unissent leurs filles à des Maghrébins pourtant réputés cibles d'une certaine hostilité collective. En effet, le Français, abstraitement hostile aux groupes de mœurs différentes, ne perçoit pas l'individu issu de ce groupe comme réellement porteur de sa culture d'origine, et l'accepte individuellement dans sa famille. C'est là le grand paradoxe français que de combiner à un vote élevé d'extrême droite un métissage tout aussi élevé.

La très nette avance française en termes d'unions mixtes est un indicateur d'inclusion remarquable pour la France. Elle témoigne de la confiance des Français dans la capacité assimilatrice de leur pays, fondamentalement universaliste. Un tel processus, aussi généralisé et constant, est caractéristique d'un trait profond de la culture française.

1.2.2. Des immigrés invisibles aux minorités visibles

La reconnaissance des minorités est certainement un défi pour la France. Après avoir vécu avec des immigrés peu visibles, elle doit aujourd'hui accepter de donner une visibilité à ses minorités, qui confèrent à la nation ses dimensions pluriethnique et multi-culturelle.

Si la France a toujours été un pays d'immigration, elle n'a pas toujours été pluriethnique. En 1930, elle comptait déjà autant d'étrangers qu'aujourd'hui en pourcentage de sa population

totale (5,5 %). Elle était alors le premier pays du monde, avant même les États-Unis, pour le taux d'accroissement de sa population étrangère. Il s'agit alors d'Européens (Polonais, Italiens, Espagnols, Portugais, Arméniens) qui ont choisi de quitter leur pays d'origine et d'immigrer en France.

En 1999, la donne a changé. Parmi les 3,25 millions d'étrangers en France, les deux tiers sont extra-européens (2,06 millions). Les pays d'origine des immigrés ont des liens coloniaux ou historiques avec la France : Maghreb principalement, mais aussi Afrique, Asie, Turquie. L'Afrique sub-saharienne est actuellement la principale zone d'origine des étrangers qui émigrent en France (+ 43 % par rapport à 1990) et acquièrent la nationalité française (60 %). Sur les 4,3 millions d'immigrés (nés à l'étranger), plus de 35 % sont devenus français (1,56 million).

La France des minorités visibles²⁷

Les enfants nés en France de parents immigrés ou de couples mixtes sont aujourd'hui plus nombreux que les immigrés. Arabes, Noirs et Asiatiques français donnent à la France un nouveau visage, non plus celui de la France et de ses immigrés, mais celui de la France pluriethnique.

⁽²⁷⁾ Ce terme s'inspire du modèle canadien qui reconnaît et définit ainsi les minorités visibles : « *font partie des minorités visibles les personnes autres que les autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou n'ont pas la peau blanche* ». Au Canada, après les autochtones, les minorités visibles sont les plus défavorisées pour l'accès à l'emploi, à diplôme et compétences égaux. Dans le cadre du plan d'équité en matière d'emploi, il est du ressort de chacun de s'auto-déclarer ou non comme minorité visible (Voir chapitre 2.3.3.).

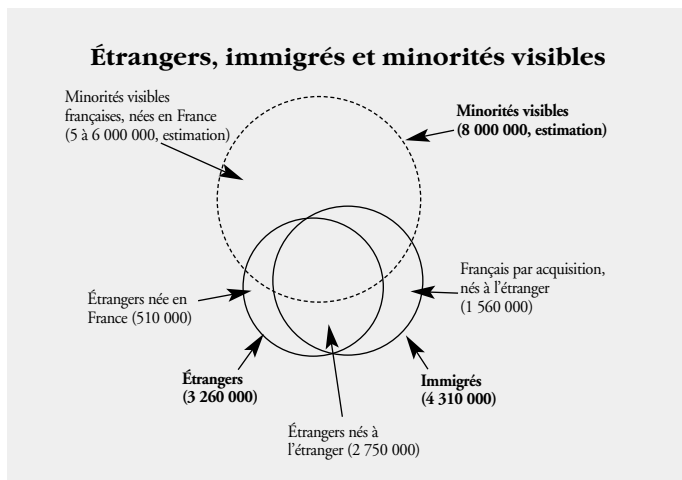
S'il n'était pas noyé statistiquement dans l'ensemble de la population, le groupe constitué par les « *Maghrébins* » apparaîtrait au cours des années 90 comme la plus importante des populations d'origine musulmane d'Europe²⁸. On peut estimer aujourd'hui à quelque 5 à 6 millions, au minimum, le nombre de personnes installées en France originaires du Maghreb, avec environ 1,5 million d'immigrés (non naturalisés) et 3,5 millions de citoyens français dont environ 500 000 Harkis et leurs enfants. Par ailleurs, environ 400 000 enfants seraient nés d'un couple mixte dont un des parents est maghrébin.

La population noire (« *Domiens* » et Africains) constituerait selon les estimations d'Africagora environ 2 millions de personnes dont 1,5 million de Français (environ 500 000 « *Domiens* » et 1,5 million de Français africains).

La population asiatique en France est estimée à environ 500 000 personnes. Selon la définition INSEE du monde asiatique (qui y inclut l'ensemble de l'Asie orientale, Golfe persique, Turquie, etc.) nous pouvons raisonnablement estimer qu'il y a en France environ 1 million de personnes originaires du monde asiatique au sens large.

Les minorités visibles (Asie, Maghreb, Afrique, domtom) en France totalisent plus de 8 millions de personnes au bas mot, et parmi eux la part des Français représente environ 10 % de la population totale (5 à 6 millions de personnes).

⁽²⁸⁾ *Le destin des immigrés*, Todd, p. 337. 97 % des Algériens en Europe vivent en France, ainsi que les deux tiers des Tunisiens et 50 % des Marocains.



Source : recensement de la population 1999, INSEE, complété par l'Institut Montaigne d'une estimation des minorités visibles.

De la reconnaissance des discriminations à celle de l'ethnicité

La reconnaissance officielle des discriminations raciales ou ethniques conduit à un bouleversement orthogonal de la représentation publique de la question de l'assimilation. Comment combattre les discriminations raciales et ethniques en France sans recours au concept d'ethnicité ?

En 1998, le Haut Conseil à l'Intégration a remis un rapport qui établit pour la première fois dans un document officiel la réalité des discriminations raciales en vigueur dans le logement, l'emploi, les loisirs. Ce rapport appelle à « rompre la loi

du silence face à une évolution de nature à saper les fondements mêmes du modèle français d'intégration ». Le HCI propose la création d'une instance comparable à la Commission pour l'égalité raciale britannique. Jacques Chirac prend position sur ce thème en avril 2002 et s'inscrit en rupture radicale avec les tendances précédentes qui polarisaient pendant des décennies les débats politiques autour de l'immigration en France. La difficulté principale rencontrée par ces jeunes Français ethniquement différents est celle de leur assimilation sur le plan économique et social. Or, le sentiment d'appartenance et de fierté nationales est précisément fondé sur l'égalité des chances et des droits, principe parfois négligé dans notre pays.

Ce bouleversement conceptuel conduit à affronter le tabou du fait ethnique. **Dès lors que la garantie d'accès à l'égalité de droits à des citoyens devient une obligation, la reconnaissance d'une société pluriethnique est fatale.** La société française ne traite plus simplement les autres différemment à raison de leur statut juridique étranger mais à raison de l'altérité qu'on leur reconnaît en fonction de l'appartenance ethno-culturelle qu'ils revendiquent.

1.2.3. La nécessaire reconnaissance de l'altérité

L'altérité, ethnique ou culturelle, n'est pas vouée à disparaître avec l'assimilation. Et le concept d'ethnicité ne met pas en danger la citoyenneté. Dans les nations pluriethniques modernes, les identités se reconstruisent, se forment par frottement les unes aux autres. La reconnaissance de l'altérité

comme dimension intrinsèque de l'identité nationale est donc essentielle et il est nécessaire d'établir le champ et les limites de cette reconnaissance.

1.2.3.1. Les égarements de la logique actuelle

La crise et la ségrégation aidant, certains ont amorcé un repli sur une base ethno-religieuse, pour réaffirmer avec une vigueur nouvelle les attaches que l'on tardait à leur accorder. Plusieurs exemples dans l'histoire montrent que les « *oubliés de l'égalité des chances* » ont alors pu avoir tendance à exacerber la fierté de leurs origines. Le retour à l'usage du turban par les sikhs dans l'Angleterre des années 80 ou le black pride américain illustrent des phénomènes où l'identité ethnique est surinvestie. Le foulard pourrait bien en être un nouvel exemple. Faute de reconnaître ses minorités et de leur accorder des moyens d'expression, la France a laissé s'installer le rapport de force et l'incompréhension, nourris par la culture du ghetto.

Dans des sociétés à forte culture dominante, l'affirmation identitaire se mêle à un instinct de préservation des origines. La mémoire de l'esclavage, de la colonisation, la blessure de la guerre d'Algérie font partie d'un patrimoine historique commun, et des peuples qui s'émancipent investissent leur histoire. Cet investissement vient aussi largement alimenter, réaffirmer, renouveler le modèle républicain, plutôt qu'il ne vient s'y opposer. En ce sens, aucun contresens n'est permis : le communautarisme n'est pas l'aboutissement, mais bien l'opposé d'une logique de reconnaissance du pluralisme culturel. C'est en proclamant l'universalisme rigide, que l'on nourrit les rancœurs et le retour des particularismes sous le mode protestataire.

Faute de clarté suffisante, la chape de plomb de l'égalité formelle n'a pas résisté. La perte de l'identification politique par la nation du fait conjoint de l'effondrement du communisme, des transferts de souveraineté vers l'Europe et de la mondialisation, ont laminé le monde ouvrier et ses repères identitaires nationaux. Dans ce vide est venu se loger le vote Le Pen du 21 avril 2002²⁹. Cet ethnocentrisme défensif, largement « *blanc* », est celui des « *déclassés* » de la société française. La peur du déclassement s'exprime sous la forme d'une défense de l'identité raciale ou ethnique. Les populations « *dominées* » (qui comportent une partie de la classe moyenne) veulent s'identifier aux « *dominants* » et dénoncent allègrement ceux que le discours officiel continue de désigner implicitement comme les « *étrangers* ».

1.2.3.2. Ethnicité et bi-culturalité sont des faits

L'observation d'une troisième génération de Maghrébins en France révèle qu'une certaine forme de bi-culturalité existe, et confirme cette observation de Todd pour qui la France, sous couvert d'homogénéité, accepte de fait « *une multitude de différences* ». Les Maghrébins, les Africains et les Asiatiques transportent une part d'identité singulière à travers les générations. Ils n'en sont pas moins Français.

À ce titre, l'élite politique et associative d'origine maghrébine (surtout algérienne), est un exemple intéressant. On pourrait s'attendre à identifier chez ces personnes culturellement assimilées, exogames, adhérant totalement à la méri-

⁽²⁹⁾ Cf. Pierre Dardot, *Démocratie culturelle contre République de droit divin*.

tocratie républicaine, une érosion des spécificités identitaires. Il n'en est rien. Non seulement cette population reste globalement attachée à sa culture et ses traditions d'origine, mais c'est souvent à ces attaches qu'elle doit sa carrière (interface pour la paix sociale dans les quartiers, sociologues, élus investis du dossier de dialogue avec les instances religieuses, etc.). Cette élite se cherche à présent une légitimité représentative, tout en restant à la fois assimilée et authentique.

L'ethnicité doit être reconnue pour rétablir une égalité, et non pas comme instrument de gestion des populations. Ainsi, le logement social a appliqué des quotas illégaux mais tolérés pour éviter les ghettos, et l'école publique se livre discrètement à de subtils dosages. Certaines de ces pratiques se présentent comme de véritables actions positives implicites pour réduire les clivages ethniques, conjurer le racisme, voire corriger une compétition inégale. Pourquoi ne pas reconnaître de telles pratiques officiellement comme nécessaires au rétablissement de l'égalité ? Il n'est pas rare pour un bailleur de développer un partenariat discret avec une association composée d'Africains pour faire l'interface avec les locataires africains d'un HLM. Autant de pratiques fort éloignées du modèle républicain d'intégration, qui répondent pourtant à certaines tensions ou incompréhensions, offrent un rôle responsabilisant à des associations qui sont en demande d'apporter un savoir-faire aux institutions, et vivent ces missions avec enthousiasme. Pourquoi ne pas reconnaître de telles pratiques comme contribuant à l'équilibre et à la cohésion sociale ?

1.2.3.3. Vers un nouveau modèle de reconnaissance de l'altérité

Il faut désormais s'orienter vers un nouveau modèle de reconnaissance avec deux « *contrats* » distincts. Le premier serait passé avec un socle collectif qui permet à la nation de se sentir unie dans un même destin. Le futur « *contrat d'accueil et d'intégration* » participe de la définition de ce socle commun minimal qui permet de protéger la nation organique et de fixer les modalités d'adhésion à la nation. La maîtrise de la langue française, par exemple, est un maillon essentiel de ce socle, et se distancie de la tolérance américaine pour l'usage des langues minoritaires dans l'espace public. La France, comme l'a si bien écrit l'écrivain Amin Maalouf³⁰, n'est ni « *une page blanche où chacun pourrait y écrire ce qu'il lui plaît, un terrain vague où chacun s'installerait avec armes et bagages* », ni « *une page déjà écrite et imprimée, une terre dont les lois, les valeurs, la culture sont fixés une fois pour toutes, les nouveaux venus n'ayant qu'à s'y conformer* ».

Le second « *contrat* » réside dans la négociation d'identités qui ne peuvent coexister ni avoir de projet commun que si elles se reconnaissent mutuellement. Une mobilisation communautaire pour une survivance culturelle ou pour la valorisation de la bi-culturalité, doit pouvoir devenir un objectif légitime, dans la limite de sa compatibilité avec les principes communs fondamentaux clairement définis. La possibilité de valoriser dans son parcours scolaire (lors du bac par exemple), la maîtrise d'une langue maternelle comme l'arabe ou le mandarin, est un exemple.

⁽³⁰⁾ Amin Maalouf, *Les identités meurtrières*, Grasset, 1998.

1.2.4. **Réhabiliter la communauté, premier lien social**

La liberté individuelle s'incarne aussi dans la dimension communautaire. Elle se manifeste dans la manière dont un individu participe et contribue aux pratiques communautaires de la société à laquelle il appartient. Seule la reconnaissance des bienfaits de la communauté permettrait à la France d'éliminer les contradictions et les rancœurs qui s'accumulent aujourd'hui.

Cette reconnaissance est peut-être complexe, voire difficilement acceptable. Sous l'émergence de communautés visibles, pointe toujours le spectre du communautarisme, d'une société divisée et conflictuelle. D'autres inquiétudes viennent bloquer toute velléité de reconnaissance. La France a voulu rejeter tout ce qui pourrait entraîner l'essentialisation d'une population particulière, quitte à pécher par excès inverse, et déniait les spécificités culturelles ou identitaires qui étaient les seuls repères sociaux de certaines populations.

Ces peurs, sans doute justifiées au lendemain de la révolution, ou dans les phases d'installation de la République, n'ont plus lieu d'être aujourd'hui. La reconnaissance des spécificités identitaires doit permettre au contraire de définir un lien social solide. Quand la famille et l'État ont perdu leur force structurante, la communauté se substitue à eux pour créer du lien social. Il peut restaurer les liens dont la France manque aujourd'hui. 50 ans de processus d'intégration tendent à montrer que les solidarités interethniques sont toujours une étape dans l'installation des immigrés dans la société française.

Aucune forme d'intégration ni d'assimilation n'a jailli instantanément du simple fait de migrer. « *L'émigré soninké arrivant en France va directement dans les foyers où il est pris en main par ces réseaux de solidarité qui se chargent de lui trouver un emploi et un logement. (...) Mais ces foyers, loin d'être des lieux d'exclusion sont des lieux d'intégration, passage obligé de tous les émigrés* »³¹. Au-delà du lien social, les communautés peuvent aussi être des forces de renouvellement, de participation, au sein des institutions. Pour les générations suivantes, la communauté est une étape essentielle dans le processus d'assimilation.

Il existe une telle demande de prise de parole de la part des minorités que la France n'aurait qu'à tendre l'oreille pour établir un dialogue apaisé. L'éclosion d'associations regroupant les musulmans laïques ou les Noirs de France attestent ce besoin. Africagora – qui milite pour l'intégration économique des Noirs de France –, peine à être reconnue comme un interlocuteur par les institutions et suscite une méfiance quasi organique. Les migrants polonais de l'entre-deux-guerres ont initié des formes très développées de structures communautaires soutenues par les pouvoirs publics locaux et nationaux. De telles mobilisations issues de la société constituent des forces d'assimilation positives. Les communautés qui auraient pu en réalité constituer les premières forces de dialogue initiées par le bas ont été instrumentalisées³² et les espaces véritables d'expression ont émergé de mouvements ultra-contes-

⁽³¹⁾ De Montal et Rajaononarison, *Être malien au SAN d'Evry*, 1992.

⁽³²⁾ La marche des beurs, qui préfigurait un mouvement constructif initié par la rue, a débouché sur l'association SOS Racisme, émanation du parti socialiste.

tataires³³. La non-expression collective conduit *in fine* à la violence individuelle disparate (incendies rituels de voitures, cocktails Molotov, etc.).

L'illégitimité des communautés a été compensée par la création de multiples institutions qui jouent un rôle de tampon mais non de progression. Les véritables interlocuteurs des pouvoirs publics restent des émanations de l'État (Haut Conseil à l'Intégration, DIV, FASILD, GELD, etc.) et traduisent une conception « *dirigiste* » de l'assimilation, dont les modalités sont fixées par le sommet. On préfère en France s'en tenir au concept de l'individu isolé d'origine étrangère que des organes institutionnels sont supposés aider à s'assimiler. Une conception qui a échoué et mène au communautarisme de fait.

Vers des contre-pouvoirs constructifs dans la société civile

Une assimilation apaisée est précaire sans son corollaire naturel : la participation. Bien plus, la participation est en pratique la condition de l'assimilation. La deuxième partie du chemin reste donc à faire. Le paradoxe est que l'assimilation des enfants de l'immigration maghrébine est pleinement réussie mais que, ne s'accompagnant pas d'une participation au destin du pays, elle risque d'être volontairement rejetée.

⁽³³⁾ Le Mouvement de l'Immigration et des Banlieues (MIB) à qui l'on reproche « *d'enflammer des jeunes à la dérive* » (In : Marianne, août 2003, dossier *les nouveaux racistes*) revendique précisément l'autonomie et l'auto-organisation comme credo de mobilisation. Comment s'étonner, en l'absence de reconnaissance de dynamique autonome, d'une logique fondée sur la radicalité ?

Un des enjeux de la décentralisation est donc bien de permettre effectivement aux minorités, mais aussi plus généralement aux habitants qui le demandent, de prendre part de façon plus active au pouvoir de décision³⁴.

L'absence de « *corps intermédiaires* » entre le citoyen et l'État s'enracine dans une méfiance française originelle à l'égard de toute revendication face à l'absolutisme en place. La loi de 1901 sur les associations, perçues au départ comme des contre-pouvoirs potentiels, oriente nettement leur fonction vers une dimension éducative, citoyenne, plutôt qu'économique ou politique. Ceci explique pourquoi, sur le plan de la reconnaissance sociale et politique de la diversité ethnique, aucun « *rapport de force* » – ou même simplement un dialogue – avec les autorités ne s'est constitué depuis vingt ans.

⁽³⁴⁾ Voir chapitre III du rapport, vers un *empowerment* à la française.

PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DES CHANCES

La France n'a pas à révolutionner son socle universaliste et égalitaire. Il lui manque deux convictions. D'abord, la détermination à ouvrir son système de reproduction des élites, qui exige de passer d'une vision formelle de l'égalité de principe à une vision dynamique de l'égalité des opportunités. Ensuite, la conviction qu'elle a la capacité à assimiler ses immigrés et leurs enfants, mais plus précisément à assimiler des populations qu'elle considère comme culturellement éloignées d'elle. Notre capacité à assimiler des populations nouvelles est inscrite dans notre histoire. Comment permettre à ce modèle de survivre ? En se donnant les moyens de parvenir à un résultat dans la lutte contre les discriminations, en acceptant le fait communautaire comme un processus normal d'inclusion, en recourant à l'action positive au nom des principes fondateurs de la République, en acceptant de s'inspirer de modèles étrangers qui ont donné des résultats et prouvé leur efficacité.

Les discriminations à l'égard des minorités ethniques débordent largement le cadre de la nationalité pour stigmatiser la visibilité, au plan économique et social ainsi que sur celui de la représentation politique. Cette déchirure doit être qualifiée et interprétée pour prendre la mesure des tâches et des corrections nécessaires. La création d'autorités ou de juridictions de lutte contre les discriminations pour enregistrer les plaintes, ne suffira pas au rétablissement de l'égalité des chances. L'isolement et l'exclusion impliqueront la mise en

œuvre de politiques d'inclusion nettement plus volontaristes, que nous nommerons « *action positive* ».

Certains dénoncent cette « *discrimination à l'envers* », qui entérinerait l'inégalité de traitement et le favoritisme, contraires à notre République indivisible, universelle, égalitaire. Ceux-là voudraient, en fait, sauver l'étendard universaliste alors que la cohésion du pays est déjà entamée. « *Attention, disent-ils, le communautarisme que vous allez créer affaiblira les principes de liberté, d'égalité, de fraternité.* » Le communautarisme est déjà dans les faits, alimenté par les errements évoqués plus haut et l'échec des politiques publiques. Il ne faut pas confondre un « *phénomène nouveau* » et dangereux, qu'il faudrait empêcher, avec une réalité depuis longtemps avérée mais qui ne devient visible qu'aujourd'hui, et que l'on chercherait à occulter. La France est bien dans le deuxième cas de figure. Le temps n'est plus à la crainte de la montée des divisions à venir, elles sont déjà là et il faut les combattre. L'objectif doit enfin prendre le pas sur les principes !

L'action positive n'est pas une remise en cause de l'indivisibilité de la République, c'est au contraire le moyen de la restaurer. L'action positive n'est pas une remise en cause de l'égalité de traitement, c'est le moyen de rendre égales des situations qui aujourd'hui ne le sont pas. L'action positive, enfin, n'est pas une remise en cause de la tradition républicaine, car la France a déjà une longue expérience en la matière.

À partir d'exemples étrangers, et tirant parti de l'expérience française pour corriger les inégalités, le deuxième volet de ce

rapport s'attache à démontrer non seulement le bien-fondé, mais aussi et surtout l'urgence de la mise en œuvre des mesures d'action positive ainsi qu'à mieux cerner les modalités et les marges de manœuvre existantes³⁵.

2.1. LES INSUFFISANCES DE L'ÉGALITÉ FORMELLE

Faute d'avoir su donner une place aux minorités, la société française n'a pas été en mesure d'aborder de front les enjeux économiques et sociaux de l'assimilation : les discriminations banalisées de grande ampleur et la panne de l'ascenseur social révèlent des ruptures d'égalité pour l'accès à la formation et à l'emploi. La société française et le monde institutionnel sont mobilisés sur des débats sur la laïcité, l'école, la religion, certes essentiels, mais qui au regard de ces ruptures d'égalité, entretiennent les ambiguïtés plutôt qu'ils ne les dissipent.

2.1.1. Des difficultés supérieures à niveau de diplôme équivalent

À l'école, à condition sociale égale, les performances des enfants de l'immigration se distinguent peu de leurs condisciples. Toutefois, une série d'obstacles et de contraintes affectent leurs parcours. Ils sont massivement scolarisés dans les zones les plus pauvres qui concentrent indifféremment minorités visibles françaises et primo-arrivants avec les plus

⁽³⁵⁾ Les politiques publiques de rétablissement de l'égalité des chances sont détaillées dans le chapitre III.

grandes difficultés scolaires initiales. Ils redoublent davantage et plus tôt. Sur-représentés dans les filières peu diplômantes et les « *Deug parkings* », ils sont, en revanche, sous-représentés dans l'enseignement supérieur sélectif et les filières à fort débouchés professionnels.

À diplôme équivalent, les minorités « *visibles* » subissent un chômage beaucoup plus important que les autres catégories de la population. Ils exercent, le plus souvent, des emplois précaires à durée déterminée, déqualifiés ou étiquetés. Leur faible ascension sociale et professionnelle fait ressortir massivement la situation singulière des enfants d'immigrés maghrébins. Ils cumuleraient un soutien familial moindre, un faible bénéfice de l'apprentissage, un faible réseau relationnel et « *communautaire* », un rejet du monde ouvrier souvent imprégné par le sentiment d'échec professionnel des pères, des discriminations de plus en plus mal vécues. Pour les jeunes issus de l'immigration qui ont pu franchir les obstacles et atteindre des niveaux d'éducation supérieurs, les inégalités persistent et confirment l'ampleur des pratiques discriminatoires à l'embauche et à la promotion.

■ Le blocage de l'insertion professionnelle

L'acquisition des diplômes résulte plus de la situation sociale des jeunes que de leur origine. Pour l'accès à l'emploi, il en va autrement. Sinon comment expliquer que les jeunes diplômés issus de l'immigration soient cinq fois plus au chômage que les autres diplômés ?

Une comparaison entre les recensements de 1982 et de 1990 montre une forte réduction des écarts scolaires entre la population moyenne française et la population des quartiers dits « *Politique de la Ville* ». Cette évolution ne se retrouve pas, au contraire, en termes d'accès à l'emploi. Le taux de chômage des jeunes résidant en ZUS est de 38 % contre 23 % en moyenne. La part des chômeurs (déclarés) y atteint 25,4 % de la population en 1999 (période d'embellie économique) contre 18,9 % en 1990, mais atteint 39,5 % pour les 15-24 ans. Selon le recensement de 1999, pratiquement un immigré (en situation régulière) sur deux résidant en ZUS est au chômage (47 %).

Pour les jeunes garçons d'origine maghrébine, la dégradation de l'emploi est particulièrement sensible entre les recensements de 1982 et 1990. La génération entrante en 1982 n'a pas connu, globalement, d'amélioration de sa situation au cours des 20 dernières années³⁶. Chaque génération a été, de ce point de vue, plus éprouvée que la précédente : pour les jeunes originaires d'Algérie (en partie Français de naissance) : entre 9 et 15 % de chômeurs en 1975, entre 19 et 38 % en 1982 entre 34 et 45 % en 1990³⁷.

Les taux de chômage, actuellement comptabilisés selon la nationalité, ne prennent en compte ni l'origine ni la visibilité ethnique des candidats à l'embauche, et ignorent largement ces graves phénomènes. Des chiffres – qui s'appuient sur le

⁽³⁶⁾ Roxanne Silberman, *Entrée dans la vie active*, Eva, cereq, 1993.

⁽³⁷⁾ Ibid.

lieu de résidence ou sur des cohortes³⁸ – tendraient à révéler une similitude entre les taux de chômage des Français issus de l'immigration et ceux des immigrés, indiqués dans le tableau ci-dessous.

**Taux de chômage selon la nationalité
(année 2000)³⁹**

Français de naissance	9,2 %
Français par acquisition	14 %
Algériens	30,8 %
Marocains	35,8 %
Tunisiens	19,5 %
Autres Africains	25,6 %

L'existence d'un « *plafond de verre* », qui interdit la promotion des Français issus de l'immigration dans la hiérarchie des entreprises est aggravée par l'inertie de la société française vis-à-vis de l'ensemble des populations défavorisées. Le mythe de la méritocratie a vécu. C'est bien l'origine sociale qui détermine les positions individuelles dans la société française, bien plus que le mérite. L'ascenseur social était pourtant le mécanisme qui permettait d'assurer à chaque enfant, d'une génération à l'autre, une ascension intellectuelle et sociale. Il était l'une des clés de la cohésion sociale, le mécanisme qui permettait de rebattre les

⁽³⁸⁾ Roxanne Silberman, directeur de recherche au CNRS, *Les enfants d'immigrés sur le marché du travail : les mécanismes d'une discrimination sélective*, In : Immigration, marché du travail, intégration, Commissariat Général du Plan, F. Héran.

⁽³⁹⁾ Source : Tableaux de l'économie française 2001/2002, INSEE.

cartes des différents échelons sociaux à chaque nouvelle génération. Celui-ci a aujourd'hui disparu. Mais n'a-t-il jamais existé ? Il y a quarante ans, Bourdieu et Passeron⁽⁴⁰⁾ s'inquiétaient déjà du régime de castes sociales à l'œuvre dans le pays.

2.1.2. Des discriminations fondées sur la visibilité non sur la nationalité

Il est aujourd'hui largement reconnu que ce fameux « *plafond de verre* » qui empêche l'accès égal des enfants de l'immigration à l'emploi, au logement, aux loisirs, et affecte aussi leurs rapports avec des institutions comme la police, ne ressort pas de la nationalité mais plutôt de la visibilité, de la couleur de peau, voire du patronyme.

Les études récentes tendent à confirmer le constat selon lequel « *le critère de nationalité étrangère n'est pas pertinent pour définir le périmètre du champ [des] travaux [du HCI], contrairement à ce qui était le cas pour ses précédents rapports. En effet, il est ressorti, tant des auditions que des études et recherches dont le HCI a pu avoir connaissance, que les Français de couleur, notamment d'outre-mer ou d'origine non européenne, sont victimes de discriminations dans des conditions assez comparables à celles auxquelles sont confrontées les étrangers* »⁽⁴¹⁾. En Alsace par exemple, en 1996, à niveau de qualification comparable, 34 % des demandeurs d'emploi sont d'origine étrangère alors qu'ils ne représentent que 15 % des actifs. Les discriminations à l'embauche,

⁽⁴⁰⁾ Lire *Les héritiers, les étudiants et la culture*, P. Bourdieu et J.-C. Passeron, 1963.

⁽⁴¹⁾ Extrait du rapport *Lutter contre la discrimination, faire respecter le principe d'égalité*, du Haut Conseil à l'Intégration, remis au Premier ministre en 1998.

apparentes ou non, sont une réalité quotidienne dans le monde du travail. 14 missions locales évaluaient en 1992 à une sur deux ou sur trois la proportion d'offres d'emplois discriminatoires.

■ Les leçons du « 114 »

Faute d'avoir su inventer un véritable dispositif juridique de lutte contre les discriminations, les pouvoirs publics (le GELD) ont mis en place un dispositif d'appels téléphoniques, le « 114 », un numéro vert contre les discriminations qui vise à recueillir des plaintes sans pour autant pouvoir les traiter. Ce dispositif, pour restreint qu'ait été son rôle, a eu le mérite de révéler l'ampleur des frustrations, l'envie des discriminés de prendre la parole (environ 86 000 appels en deux ans pour 14 % des français qui connaissent la ligne) et aussi l'ampleur des discriminations institutionnelles (logement social, police, éducation, accès à l'emploi) vécues par des Français.

74 % des appels au 114 sont le fait de Français. Le fossé de l'égalité d'accès s'est déplacé des immigrés vers la population française visible, du fait du nombre important de naturalisations et de l'arrivée à l'âge adulte des seconde et troisième générations d'enfants de l'immigration. L'analyse de la typologie des appels au 114⁴² révèle un profond sentiment d'injustice de la part de Français « *visibles* » dont la nationalité française ne protège ni de la violence ni des discriminations. L'emploi, la formation et la vie professionnelle sont de loin le premier motif d'appel au 114 (34 % des signalements).

⁽⁴²⁾ Cf. *Bilan des deux années de fonctionnement du « 114 »*, GELD.

La France est aujourd'hui confrontée à une demande *collective* de reconnaissance et d'assimilation exprimée par les jeunes de descendance étrangère. Persister à considérer comme une avancée sociale la réussite de quelques *individus* pour confirmer le caractère inclusif et équitable de la société française est un contresens majeur. Les exemples de réussites individuelles de tel footballeur, de tel journaliste, ne font que mettre en lumière l'effrayante vérité statistique du plus grand nombre, pour qui les inégalités se reproduisent d'une génération à l'autre.

2.1.3. **Représentation politique : la France lanterne rouge en Europe**

Le second enjeu de la participation des minorités au destin du pays est celui de la représentativité politique. L'absence totale de représentation des minorités dans l'ensemble des institutions françaises, des médias, dans l'entreprise, la haute administration, le monde judiciaire et, bien entendu, du pouvoir politique est stupéfiante.

En Grande-Bretagne, il y a des centaines de conseillers municipaux noirs, mais aussi des députés et des maires. Un Noir a été nommé en 2002 ministre du Budget. En Allemagne, 6 députés élus au Bundestag sont d'origine extra-européenne, principalement turque, et 7 autres siègent dans les parlements régionaux ! Les Pays-Bas sur cette question ont deux législatures d'avance sur la France. La Chambre des députés élue en 1998 comportait 35 % de femmes contre 10 % en France et 6 % de députés d'origine non européenne contre 0 % en France⁴³.

⁽⁴³⁾ Voir la thèse de Laurent Chambon, *L'accès des minorités au pouvoir politique en France et aux Pays-Bas*.

Si on dresse le bilan, dans notre pays, des élus maghrébins à partir de leur patronyme, le bilan est extrêmement maigre. Outre qu'il n'y a pas un seul parlementaire issu des minorités visibles, on ne compte que 3 conseillers généraux dont deux sont des élus communistes en Seine-Saint-Denis et 4 conseillers régionaux dont deux sont des élus Front National ! Précisons qu'il y a dans la seule région Ile-de-France 209 conseillers régionaux. En dehors de cela, on trouve, pour consolation, un maire à patronyme maghrébin, Ahmed Abdelkader, élu d'une commune de 256 habitants dans l'Hérault, auquel il faut ajouter Xavier Cadoret – alias Karim Kaddouri – maire d'une commune de 1 030 habitants dans la Meuse. On sait par ailleurs qu'il existe un seul maire noir en France, Kofi Yamgnane, maire de Saint-Coulitz en Bretagne.

Dans un pays où vivent environ 6 millions de Français « *visibles* » soit plus de 10 % de la population française, on ne trouve aucune personnalité politique importante issue de ces minorités. Il est étonnant de compter nombre de villes fortement pluriethniques, où dans certains quartiers les Français blancs sont minoritaires, qui n'ont pas un seul élu municipal à patronyme maghrébin disposant d'une délégation. Le nord de la France est, à cet égard, le plus représentatif. Tourcoing semble battre le record national avec 4 à 5 élus délégués d'origine maghrébine, et à Lille depuis peu, trois élus d'origine maghrébine siègent à la Communauté urbaine.

2.1.3.1. Les frustrations politiques de la sous-représentation

La présence de Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle et le succès de Pim Fortuyin aux Pays-Bas ont

ouvert, à quelques semaines d'intervalle, une crise de systèmes politiques jusque-là peu concernés. La question posée par ces crises n'est pas celle de la présence des « *étrangers* » mais celle de leur assimilation, et plus généralement de la représentation des « *minoritaires* », des « *sans voix* » dans la société, et en particulier dans la vie publique et politique. En France, il faut observer que le Front National, relativement à son assise électorale, est paradoxalement le plus en avance en matière de représentation politique des minorités. Pour ce parti, les minorités font partie des « *sans voix* » que le FN entend représenter.

Aux Pays-Bas, Fortuyin a dénoncé, malgré un accès réel des minorités à la politique, l'impasse d'une représentativité décorative. Leçon néerlandaise pour la France : la plupart des députés minoritaires – gays inclus – souvent issus du mouvement associatif, ont réussi à percer numériquement mais pas politiquement, occupant bon an mal an des rôles de figurants. Pour Laurent Chambon, spécialiste de la comparaison de la France et des Pays-Bas sur cette question, « *présence physique sans pouvoir politique n'est que mascarade de démocratie* »⁴⁴.

Le vote Front National a confirmé le divorce de plus en plus évident entre la classe politique et l'opinion publique. En 1989, 50 % de Français ne se sentent représentés par aucun parti, en 1994, ils sont 70 %. Et en 2004 ? Laurent Chambon s'interroge sur le fait de savoir « *comment un peuple aussi divers que le peuple français peut-il se reconnaître dans des représentants mâles-blancs-bourgeois-hétérosexuels dans leur*

⁽⁴⁴⁾ Laurent Chambon, www.laurent.babozor.net.

écrasante majorité ? ». Dans un pays qui s'affirme aveugle et indifférent aux particularismes d'ordre privé, l'absence flagrante des minorités en politique est étonnante. Les Français de l'immigration se désintéressent de la politique pour deux raisons : d'une part ils ne se reconnaissent pas dans la caste des élus et ne voient donc pas l'intérêt de voter, d'autre part l'action politique elle-même leur paraît étrangère car ni ne s'intéresse à leurs préoccupations, ni ne résout leurs problèmes. Ceux qui sont les plus actifs dans les associations de quartiers s'investissent dans d'autres voies car ils ont intégré le fait qu'ils n'accéderont pas aux leviers de l'action politique.

2.1.3.2. Pas de citoyenneté sans représentativité

La question posée à la France est celle de sa capacité à restituer à la société française les moyens de se reconnaître et de se représenter collectivement. La faible représentativité des partis politiques ne doit pas persister car des formes de contestation d'un type nouveau pourront se faire jour. L'absence prolongée à la fois de minorités visibles et de Français d'origines sociales diverses sur les listes politiques aura deux types de conséquences. Elle suscitera d'une part l'émergence de contre-pouvoirs bâtis sur une notoriété médiatique, en dehors de toute représentativité (José Bové en est l'illustre exemple) et d'autre part des vocations politiques fondées sur l'appartenance communautaire. Le pire des communautarismes n'est-il pas celui fabriqué par le haut ?

2.1.4. Un droit formel qui n'implique aucune exigence de résultat

Quels sont les moyens dont la France pourrait disposer pour lutter contre de telles disparités ? Dès 1996, le Conseil d'État a encouragé les pouvoirs publics à conduire prioritairement des politiques correctrices de l'égalité au nom de l'intérêt général⁴⁵. En 1998, l'urgence de telles politiques est exprimée dans l'introduction du rapport du Haut Conseil de l'Intégration : « *La montée des discriminations, dans un contexte de crise économique, à l'égard des Français d'origine étrangère pose un problème majeur au regard de notre objectif d'intégration. Le principe républicain de l'égalité entre les citoyens est gravement remis en cause* »⁴⁶.

2.1.4.1. L'immobilisme des pouvoirs publics

Depuis 1996, qui marque un tournant dans la prise de conscience « officielle » des discriminations subies par les nationaux, 7 ans se sont écoulés sans que les pouvoirs publics n'aient apporté une réponse politique à un phénomène qui ronge la cohésion nationale.

La loi, tout en offrant un instrument juridique pour lutter contre les discriminations, reste peu efficace. **Le droit français fait ici encore prévaloir les principes sur l'objectif, la méthode sur les résultats.** L'observation de la plupart

⁽⁴⁵⁾ Rapport du Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité*, Documentation Française, 1996.

⁽⁴⁶⁾ *Lutter contre les discriminations, faire respecter le principe d'égalité*, rapport remis au Premier Ministre en 1998.

des expériences étrangères confirme cette spécificité du droit français, sa difficulté à prendre en compte les ruptures d'égalité. Le « *testing* »⁴⁷, récemment validé par la Cour de cassation comme preuve de la discrimination, apparaît comme la seule méthode efficace. Il y a en effet un paradoxe français qui consiste à considérer la recherche de l'égalité et la lutte contre le racisme comme des buts sans se doter des moyens nécessaires pour les atteindre.

Nonobstant cette carence, la question qui doit être posée est celle de la capacité du pays à réagir, et à prendre des dispositions pour garantir une égalité de traitement effective. En effet, l'idée essentielle selon laquelle « *une discrimination qui ne peut être prouvée n'existe pas* »⁴⁸ résume parfaitement l'impasse juridique actuelle. L'impunité de la discrimination dévalorise le principe républicain d'égalité de traitement. Cette impunité affecte directement les modalités d'identification des Français aux valeurs fondatrices de la nation, c'est-à-dire à l'envie d'être un citoyen français, à égalité de droits et de devoirs. Il est temps de combattre ces discriminations efficacement, de la même façon que l'on combat les actes d'incivilité ou la délinquance, c'est-à-dire avec une exigence de résultats.

⁽⁴⁷⁾ Pratique qui consiste à établir la preuve juridique d'une discrimination raciale par une mise à jour flagrante du délit. Tous les secteurs sont concernés : logement, école, boîtes de nuit, cafés, magasin ou accès à l'emploi. Selon SOS-Racisme, 90 % des plaintes sont classées sans suite par les parquets, au motif d'un défaut de preuve.

⁽⁴⁸⁾ Danièle Lochak, 1998, In : *L'inégalité raciste*, De Rudder, Poirer, Vourc'h.

Les discriminations tardivement reconnues

Jusqu'à la loi contre le racisme de 1972 (n° 72-546), la discrimination n'était pas réprimée, même si la Constitution reconnaît des droits inaliénables pour tous les êtres humains « *sans distinction de race* ». En septembre 1963, quand des clients noirs se voient refuser le service au Paris-Londres, un bar parisien de la Gare du Nord, ils ne peuvent invoquer aucune loi. Le MRAP attire l'attention du Parlement et des pouvoirs publics sur ce vide juridique. Au cours des années 60, les gouvernements soutiennent qu'il n'y a pas assez de racisme en France pour que l'adoption d'une loi soit nécessaire. L'occultation de ces discriminations a construit un « mur du silence »⁴⁹. Ce n'est qu'à la fin des années 90 que la discrimination est à l'ordre du jour. Des chercheurs, des organismes, des associations, des hommes politiques contribuent à caractériser le phénomène. L'attitude des pouvoirs publics français concernant la lutte contre les discriminations commence timidement à évoluer mais ne se donne toujours pas d'objectif de résultat. La loi du 16 novembre 2001 a introduit dans le droit national la notion de « *discrimination indirecte* » et l'aménagement de la charge de la preuve qui permet au plaignant, si sa plainte est étayée, d'obliger l'employeur à prouver son innocence. Obtenir réparation du préjudice subi du fait d'une discrimination reste un parcours du combattant.

⁽⁴⁹⁾ *L'inégalité raciste, L'universalité politique à l'épreuve*, De Rudder, Poirer, Vourc'h, Puf, 2000.

2.1.4.2. Vers une autorité indépendante pour la protection des droits fondamentaux de la personne

Les exemples étrangers montrent, sans exception, qu'en l'absence d'une volonté politique forte, le droit à lui seul n'empêche pas l'impunité et l'aggravation des discriminations.

Lorsque la France privilégie le droit formel, les Anglo-saxons mettent en avant le droit réel. Dès 1976, ils créent une Commission pour l'égalité raciale (CRE), institution dont la France n'est toujours pas dotée. Sa mission est de lutter contre les discriminations raciales. L'effet sur la manifestation des discriminations fut quasi immédiat, celles-ci se réduisant considérablement. En France, entre 1997 et 1999, 26 déclarations de culpabilité ont été prononcées pour des actes de discrimination liés à la race, l'appartenance ethnique ou à l'origine géographique. En Grande-Bretagne, pays de taille similaire, 1 365 plaintes pour discrimination à l'embauche ont été déposées auprès de conseils de prud'hommes entre 1994 et 1995. 300 plaintes font l'objet annuellement d'une procédure judiciaire. Le nombre d'enquêtes sur les faits de discrimination reste modeste (38 en 1996) mais il est admis que celles-ci ont un rôle dissuasif considérable. « *[La CRE] n'a pas hésité à mener [des enquêtes] – et le fait qu'elle ait pu le faire donne à réfléchir – à propos de discriminations au sein d'administrations publiques dont le logement, l'éducation, la justice, y compris l'administration pénitentiaire, la police, les services de l'immigration et la défense. Elle a également mené le combat, dans la majorité des cas, avec succès, jusque devant les juridictions compétentes* », affirme le rapport Belorgey⁵⁰.

⁽⁵⁰⁾ *Lutter contre les discriminations*, Rapport Belorgey, remis à Martine Aubry le 6 avril 1999.

Tant qu'une institution de telle nature, dotée du pouvoir d'investigation et de la nécessaire indépendance pour diligenter des enquêtes judiciaires et imposer la mise en place de règles de protection des droits des minorités, ne sera pas créée en France, la lutte contre la discrimination sera vouée à l'échec et restera un vœu pieux.

Cette agence devra remplir diverses missions comme par exemple porter assistance aux victimes de discriminations, conduire des enquêtes notamment auprès de l'administration, ester en justice ou encore intervenir dans les procédures judiciaires. Par ailleurs, elle sera la vitrine de la lutte contre les pratiques et attitudes discriminatoires en France, en même temps qu'un pôle de communication et de pédagogie essentielles à toute évolution des mentalités et des comportements.

L'exemple éclairant de la Belgique

Pourvue d'un Centre pour l'Égalité des Chances depuis 1993 ayant compétence pour traiter individuellement les plaintes, initier des médiations, émettre des avis aux autorités publiques, coordonner des initiatives et se constituer partie civile, la Belgique aurait pu être un exemple en matière de lutte contre les discriminations. Il n'en fut rien. La Belgique, pays pluraliste (constitutionnellement) qui reconnaît les minorités, a pourtant été confrontée aux limites de l'efficacité du droit seul. Une enquête de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)⁽⁵¹⁾ dresse un premier constat trois ans après la mise en œuvre de

⁽⁵¹⁾ *Approche de la discrimination à l'accès à l'emploi en Belgique en raison de l'origine étrangère*, B. Smeesters, sous l'égide de l'Organisation Internationale du Travail, Centre de recherche et de prospective en droit social, 1999.

la loi du 12 avril 1994 : « *l'inefficacité et l'ineffectivité de la loi réprimant les actes de discrimination et de xénophobie sont confirmées. Faut-il préciser que, des demandes de renseignements que nous avons adressées à toutes les juridictions du pays, aucune condamnation n'a jusqu'à ce jour sanctionné le refus de recrutement en raison de la nationalité ou de l'origine du candidat* ». Peu de zèle des parquets, passivité des instances judiciaires, difficulté quasi-insurmontable de la preuve et peur récurrente du plaignant à rendre publique sa plainte sont les principales explications avancées pour « *constater l'échec de l'application de la législation* ».

Le nombre important de plaintes classées sans suite pour cause « *d'inopportunité* » traduit cet échec. Ce défaut d'application de la loi pénale aurait des raisons plus profondes : « *l'absence d'adhésion des autorités judiciaires à la finalité même de la loi* ».

L'expérience belge montre la difficulté, dans les pays comme la France qui n'appliquent pas la procédure accusatoire et où la présomption d'innocence prévaut, à lutter efficacement contre les discriminations. La charge de la preuve qui pèse sur le plaignant annihile l'efficacité des dispositifs dans lesquels il est extrêmement difficile de prouver la discrimination. Les dispositifs existants les plus efficaces, comme le « *testing* », restent limités et n'ont pas encore marqué les consciences. C'est pourquoi la création d'une autorité, d'une juridiction ou de toute autre voie de recours est urgente et indispensable. Une telle autorité ne pourra certes pas, à elle seule, mettre fin aux discriminations : elle leur assurera néanmoins une reconnaissance légale.

Pour nécessaire qu'elle soit, la saisine de cette autorité est insuffisante. Elle ne constitue qu'un des maillons de la chaîne d'actions à entreprendre pour assurer l'égalité des chances. Pour combler les lacunes de l'égalité formelle, une action d'envergure, en amont de l'action juridique, doit être initiée avec des mesures positives en faveur de la représentation de la diversité de la société française.

2.2. POUR UNE ACTION POSITIVE À LA FRANÇAISE

■ Une pratique controversée

Pour remédier aux insuffisances et aux blocages de l'égalité formelle, de nombreux pays ont conduit des politiques volontaristes et inclusives, non sans susciter, en France, des controverses comme en témoignent les polémiques autour de l'expression « *discrimination positive* »⁵² qui traduit improprement des dispositifs d'« *affirmative action* »⁵³ ou d'« *equal opportunity* » en vigueur dans des pays aussi divers que les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Nicaragua ou encore l'Afrique du sud.

⁽⁵²⁾ L'association, en France, du substantif « *discrimination* » à l'épithète « *positif* » suscite de la méfiance et il nous semble que cette traduction exprime en elle-même la défiance des Français envers des pratiques encore considérées comme contraires à l'idéal républicain.

⁽⁵³⁾ C'est Lyndon B. Johnson qui utilisa l'expression la première fois, par cette métaphore : « *soit une course de cent mètres entre deux hommes dont l'un, ayant les jambes attachées pendant une première partie de l'épreuve, n'aurait pu franchir que dix mètres, tandis que le second coureur avait quarante mètres d'avance ! Il faut donc permettre au coureur qui a les jambes attachées de rattraper son retard* ». C'est en ce sens précis qu'il importe, disait Johnson, de mettre en œuvre l'affirmative action (cf. Faire Société, Donzelot, p. 77).

Ces controverses sont d'autant plus vives dans notre pays que la France s'est construite sur l'universalisme, sur la croyance commune et partagée en l'unité du genre humain. Une certitude a priori « *qui permet l'acceptation de mille différences perçues comme secondaires* »⁵⁴. En rejetant les travers d'une société de corps, l'héritage de la Révolution a voulu transcender les différences dans un projet libérateur pour une égalité parfaite de tous les citoyens. On comprend dès lors, dans un tel contexte, le caractère hétérodoxe de toute préconisation d'action volontaire.

L'objection qui veut que de telles politiques renforcent d'une part les différences qu'il faut précisément dépasser et d'autre part les barrières ethniques et la fragmentation sociale par la désignation institutionnelle de catégories au sein de la population, est certes légitime. Elle ignore cependant les vrais enjeux. **Aux défenseurs de l'indivisibilité de la République, nous disons qu'il faut effectivement rendre indivisible une communauté qui court le risque de l'éclatement communautaire. Aux partisans de l'égalité de traitement, nous disons qu'il faut effectivement rendre égales des situations qui ne le sont pas.**

En réalité, ces pratiques compensatrices sont déjà en œuvre dans de nombreux domaines, pour des territoires (ZEP, zones franches, etc.), mais aussi pour des personnes (la parité, les handicapés). La France a donc une certaine expérience en la matière.

⁽⁵⁴⁾ *Le destin des immigrés*, E. Todd, Seuil, 1994.

2.2.1. **Discrimination positive et droit français : une longue histoire**

Contrairement aux apparences, la France a, à de multiples reprises, fait entorse au sacro-saint principe constitutionnel d'égalité de tous devant la loi. Elle a déjà mis en œuvre avec succès des politiques correctrices d'inégalité pour des territoires, mais aussi des personnes.

2.2.1.1. **Le Conseil d'État en faveur d'un principe de discrimination justifiée**

Le Conseil d'État s'est penché sur le principe d'égalité et d'équité dans son rapport annuel de 1996. Tout en réaffirmant les principes universalistes et individualistes traditionnels du droit français, le Conseil d'État recommande une promotion plus rigoureuse de l'égalité des chances afin de réduire les inégalités excessives qui, notamment dans le domaine économique et social, menacent les équilibres et la cohésion de la société française.

À l'inverse du discours nationaliste républicain dominant, il affirme que le principe de discrimination justifiée, notion jugée plus large que celle de discrimination positive, qui est, elle, définie par une obligation de résultat, est inscrite dans notre droit depuis 1789. L'action positive est donc inhérente aux valeurs de la République. Elle autorise la différence de traitement à partir de deux principes légitimes : la différence de situation et l'intérêt général. Comprise comme un principe de résolution des iniquités accumulées au fil des générations, l'action positive est le correctif nécessaire des idéaux

imparfaitement réalisés. C'est « *la dynamique du retour à l'équilibre qui rend acceptables les discriminations positives* », souligne le rapport de la Haute Juridiction⁵⁵.

La voie discriminatoire a déjà été empruntée lorsqu'il s'est agi de favoriser l'accès à la fonction publique des populations autochtones de Nouvelle-Calédonie. Le Conseil constitutionnel avait alors estimé que la promotion de celles-ci répondait à un motif d'intérêt général. Le même juge a autorisé, sur le fondement d'un critère « *essentiellement démographique* »⁵⁶, un quota de représentation spécifique de l'ethnie mélanésienne au Parlement de Nouvelle-Calédonie. Il n'a pas jugé contraire à l'égalité une disposition législative prévoyant l'insertion dans le temps scolaire de l'enseignement de la langue corse « *dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire* »⁵⁷.

Le Conseil d'État, de son côté, a estimé, dans un avis du 6 juillet 1995, que l'adaptation de notre ordre juridique interne à la Convention cadre européenne pour la protection des minorités nécessiterait une révision constitutionnelle, pour des raisons liées à « *l'indivisibilité de la République, mais il n'a pas explicitement invoqué le principe d'égalité à l'appui de son rejet du droit à la reconnaissance d'identités minoritaires* »⁵⁸.

⁽⁵⁵⁾ *Sur le principe de l'égalité*, rapport du Conseil d'État, 1996, la Documentation Française.

⁽⁵⁶⁾ cc, décisions n° 84-178 dc du 30 août 1984 et n° 85-196 dc du 8 août 1985, *Loi portant statut du territoire de Nouvelle-Calédonie*.

⁽⁵⁷⁾ cc, décision n° 91-290 dc du 9 mai 1991.

⁽⁵⁸⁾ *Sur le principe d'égalité*, p. 72, rapport du Conseil d'État, 1996.

2.2.1.2. Des mesures pour corriger les discriminations territoriales et individuelles

Alors que la société française est encore relativement hostile à la décentralisation⁵⁹, l'ouvrage manifeste de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français* (1947), éveille les consciences sur la « *scandaleuse* » inégalité du développement économique sur les différentes parties du territoire français. La gauche repense la question de l'égalité sous un jour nouveau, celui de l'égalité des chances ; c'est le point de départ du projet décentralisateur. La crispation sur la légitimité républicaine ne semble alors pas pouvoir endiguer une aspiration croissante de reconnaissance des identités culturelles régionales. Le regain de l'affirmation identitaire et de la reconnaissance des spécificités est un véritable chantier pour l'action politique future. Car de fait, les identités s'ajoutent : il est donc erroné d'opposer identité nationale et identités spécifiques.

La théorie des « *différences de situations* » définie par le Conseil d'État permet une application souple du principe d'égalité dans l'espace. Les lois « *montagne* » et « *littoral* » prévoient des mesures de protection de l'environnement spécifiques à ces zones. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 dispose que « *la politique d'aménagement et de développement du territoire corrige les inégalités de conditions de vie des citoyens liées à leur situation géographique* », avec pour

⁽⁵⁹⁾ La décentralisation a longtemps été considérée par la République comme une composante de la tradition monarchique. Tocqueville a pourtant observé que le processus de centralisation a commencé bien avant la Révolution.

objectif d' « *assurer à chaque citoyen l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire* », conformément au principe d'égalité tant que les mesures adoptées sont proportionnelles au but recherché par la loi, qu'elles revêtent un caractère provisoire et respectueux de l'intérêt général. Les discriminations positives s'appliquent de plus en plus en faveur de certaines zones urbaines : les ZEP dès 1981, les zones franches qui prévoient des mesures fiscales incitatives pour les entreprises, et des avantages pour les fonctionnaires.

À la différence des États-Unis, aucun territoire n'a été réellement abandonné par les pouvoirs publics. Les populations qui résident dans ces territoires sont traitées en raison de leur marginalité économique et sociale. Cependant, les processus et les raisons qui produisent cette marginalité sont occultés. Le refus d'embauches fondé sur le lieu de résidence des candidats confirme d'ailleurs la réalité de la stigmatisation territoriale. Cependant, la logique de la discrimination positive territoriale, certes essentielle, a aussi ses limites. Elle compense des handicaps territoriaux plus qu'elle ne favorise la mise en mouvement des individus.

La France voudrait passer sous silence les actions positives qu'elle a menées en faveur d'individus, notamment les politiques correctrices d'équité dans l'accès à l'emploi pour les rapatriés dans les années 60, pour les handicapés⁶⁰ et les personnes

⁽⁶⁰⁾ La loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés leur réserve 6 % des emplois dans les entreprises d'au moins 20 employés. Elle est peu respectée, les employeurs préférant souvent s'acquitter d'une contribution annuelle au Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH).

originaires des DOM-TOM, sans oublier la parité. Autant de mesures destinées à rendre plus inclusive et plus représentative la société française. Ce qui l'en empêche aujourd'hui, c'est le rapport ambigu qu'elle entretient avec le « *fait minoritaire* » qui la pousse à considérer impensables des mesures qui, en réalité, sont déjà en vigueur depuis longtemps dans notre pays.

2.2.1.3. La parité, action positive radicale

La loi du 8 juillet 1999 sur la parité vise à corriger les distorsions de la représentativité populaire. Elle repose sur le principe de quotas égalitaires homme/femme. Le non-respect du quota est réprimé par une amende infligée aux partis contrevenants. Allant plus loin que toutes les mesures d'affirmative action américaine, la parité est la réponse la plus radicale donnée pour corriger une situation dans laquelle l'égalité de droit (formelle) aboutit à une inégalité de fait (réelle).

Selon ses détracteurs, la parité porterait atteinte au principe « *méritocratique* » de sélection de candidats dans les partis, puisque même en l'absence – toute théorique – de femmes motivées, compétentes ou disponibles pour figurer sur les listes électorales, les partis sont tenus de la respecter. Jusqu'à quand faudrait-il alors s'accommoder de voir la France occuper l'avant-dernière position en Europe, juste devant la Grèce, des classements relatifs à la représentation des femmes au Parlement⁶¹ ? En réalité, la parité est nécessaire pour encourager le récent et fragile progrès des candidatures féminines à

⁽⁶¹⁾ Selon le classement mondial de l'Union interparlementaire, la France est classée au 71^e rang en matière de mixité derrière la Chine, Cuba, le Honduras et l'Ouganda !

l'Assemblée nationale (12,3 % de femmes députés en 2002, contre 10 % en 1997).

Historiquement, à bien des égards, le cheminement vers l'égalité des droits pour les femmes est assez semblable à celui des minorités visibles. Les femmes ont, de tous temps, posé la question de la pluralité. Individus incomplets, mises à l'écart du droit commun, « *toujours accusées de menacer la République quand elles réclamaient les droits que promettait l'universalisme* »⁶², elles ont obtenu une réponse à leur exigence d'égalité. La France, comme souvent, a réagi de façon tardive mais radicale.

2.2.1.4. La parité, porte ouverte ou porte refermée ?

La parité est riche d'enseignement pour la mise en perspective d'une reconnaissance des minorités. Une première tentative de loi pour la Parité dans la vie politique a échoué en 1982 en raison de l'atteinte faite au principe d'indivisibilité du peuple français⁶³. La voie législative ayant échoué, restait la voie constitutionnelle. Elle est empruntée en 1999 : une réforme constitutionnelle permet de sortir les femmes d'une dimension catégorielle pour en faire l'autre moitié sexuée de l'humanité. Cette évolution substantielle du droit, qui a eu le mérite de concentrer les débats sur le

⁽⁶²⁾ Frédérique Roussel, *Les femmes dans le combat politique en France*, l'Hydre, 2003.

⁽⁶³⁾ L'article 1^{er}, titre 3, chapitre 2 du décret du 1^{er} octobre 1789 héritée de la loi salique nous rappelle que nous venons de loin : « *La royauté est indivisible et déléguée héréditairement à la race régnante de mâle en mâle, par ordre de progéniture à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leurs descendance* ». Elle sera reprise et inscrite par les révolutionnaires dans la Constitution de 1791.

principe de l'indifférenciation du corps politique, ouvre simultanément la porte à la reconnaissance d'identités particulières ou de minorités qui pourraient être l'objet d'un traitement différencié pour des raisons similaires à celles des femmes.

En effet, contrairement aux politiques de discrimination positive américaines ou canadiennes, qui ont permis aux Noirs, aux Asiatiques, aux Indiens ou aux Hispaniques de bénéficier, en même temps que les femmes, des avantages liés à leur spécificité, la France continue à séparer radicalement le problème de la sous-représentation des femmes en politique et celui de la discrimination à l'égard des minorités ethniques. C'est en réalité sur un mode subreptice que la France a pu, sans remettre en cause le principe d'indivisibilité du peuple français, accorder des avantages, sur le plan territorial (ZEP, zones franches), à des populations défavorisées mais aussi largement d'origine immigrée. Faute d'agir directement sur la cause véritable des problèmes, des mesures correctrices sont mises en œuvre à l'intention de populations particulières, mais de façon indirecte, avec forcément des résultats beaucoup plus discutables.

La parité, démarche normative s'il en est, a montré la difficulté qu'éprouve notre pays à faire autrement que de rendre obligatoire – en l'espèce par la loi – un procédé destiné à remédier à une situation inéquitable. L'action positive, si elle veut corriger les inégalités dont les minorités sont l'objet, n'y échappera pas.

2.2.2. En finir avec l'opposition idéologique au modèle américain

Il y a en France une opposition d'ordre idéologique au principe américain d'*affirmative action*. On prend plaisir à souligner les différences radicales qui existeraient entre deux systèmes présentés comme antagonistes : l'Amérique communautariste et la France universelle et égalitaire⁶⁴. En réalité, le droit français et américain se sont mutuellement inspirés ces dernières décennies, et l'évolution tend à montrer un rapprochement des jurisprudences. L'égalité des résultats (quotas) est rejetée aussi bien par les États-Unis (Cour Suprême, 12 juin 1995, *Adarand*) que par l'Union européenne (CJCE, 17 octobre 1995, *Kalanke*) pour donner la primauté au droit individuel sur les inégalités correctrices. Inversement, la France tend à reconnaître la nécessité de discriminations justifiées pour combattre les inégalités et faire prévaloir l'intérêt général.

Sans parer la philosophie du droit américain de toutes les vertus, il est clair qu'avec 65 millions d'immigrés et d'enfants d'immigrés, soit un cinquième de sa population, les États-Unis ont une grande expérience de la gestion de la diversité. Ils méritent à ce titre une attention particulière. La *Nation of many people* américaine, fondée sur l'immigration et l'opportunité, est fondamentalement différente de la conception française de la *République une et indivisible*, fondée sur l'unité culturelle et l'égalité. C'est précisément pour cette rai-

⁽⁶⁴⁾ Lire à ce sujet la remarquable étude comparative entre les politiques urbaines françaises et américaines effectuée par les auteurs de « *Faire société* » sous la direction de Jacques Donzelot, Seuil, 2003.

son que la France n'a rien à craindre à tirer d'une expérience, qui à bien des égards a porté ses fruits, les enseignements dont elle a besoin.

■ Les leçons du rapport Kerner

Le rapport Kerner est au fondement de l'*affirmative action*. Publié en 1968, il s'inquiète de la séparation entre les villes noires et la société blanche des *suburbs*, qui instaure de fait une situation d'*apartheid*. Selon lui, la situation ne peut qu'empirer dans le cadre de la politique classique d'enrichissement des ghettos qui est conduite. L'investissement urbain n'est qu'un versant du problème. L'aspect novateur du rapport Kerner réside dans la démonstration faite que « *le traitement des lieux n'a d'impact que dans la mesure où il se met au service de la mobilité des gens, de leur intégration dans la great society* »⁶⁵. Le ghetto est alors un sas qu'il convient de s'approprier lorsque l'on y vit, mais dont il faut aussi arriver à sortir le moment venu. Ceci rappelle nos Grands Projets de Ville, à cette différence près qu'il « *répondait au souci de combiner, à égalité, les recommandations pouvant améliorer la vie dans les ghettos et celles aidant à en sortir* », et ce avec un instrument, la discrimination positive : programmes expérimentaux de mobilité, création d'un million d'emplois dans le public et le privé, amélioration de l'équipement des écoles et de la qualité des enseignants dans les quartiers noirs, inscriptions d'enfants des ghettos dans les écoles des *suburbs*, facilités pour les enfants noirs dans l'accès au *College*, accélération de la construction de logements sociaux. « *Keynesien et fidèle à*

⁽⁶⁵⁾ Ibid.

la vision rooseveltienne de la politique fédérale, le rapport Kerner ne regardait pas la dépense »⁶⁶. Cet équilibre entre l'investissement dans les lieux d'exclusion et l'ouverture de la société aux minorités fait du rapport Kerner une référence incontournable (diffusé à 2 millions d'exemplaires, le rapport Kerner est aujourd'hui considéré comme une référence qui donne tous les 10 ans l'occasion d'une rétrospective du chemin parcouru).

Ce rapport a inspiré la loi sur l'*affirmative action* promulguée en 1972 et personnellement promue par Nixon. Elle a donné un immense coup de pouce économique et social aux Noirs sans pour autant impliquer la mise en œuvre de politiques publiques coûteuses. Ce « *coup politique* » de Nixon a fait passer momentanément les démocrates comme des conservateurs, favorables aux pratiques discriminatoires.

L'analogie entre les Noirs américains et la situation faite aux minorités issues des anciennes colonies est à méditer. Rappelons, en effet, que ce sont les émeutes de Watts et Newartz en 1966, de Brixton en 1981, de Los Angeles en 1992, ou encore la mort de Stephen Lawrence en 1993 à Londres, qui ont conduit les Américains et les Anglais à s'interroger sur la situation sociale mais aussi ethnique dans leur pays. En France, ni les Minguettes (1981), ni la marche des beurs (1983), ni la mort de Malik Oussebine (1986) n'ont provoqué un électrochoc comparable.

⁽⁶⁶⁾ Ibid, chapitre I, *États-Unis : remettre les gens en mouvement*.

L'affirmative action américaine, 30 ans de pratique

L'affirmative action met en œuvre des inégalités de traitement favorables à certaines catégories défavorisées, lésées par le passé ou l'étant encore du fait de leur appartenance ethnique, de leur sexe ou de leur origine : les Noirs, les femmes, les Hispaniques, etc. Ces mesures s'exercent dans deux grands domaines : l'emploi par le biais de l'attribution de marchés publics et l'admission dans les établissements d'enseignement supérieur.

Dès 1961, J.-F. Kennedy promulguait un décret pour contraindre les entreprises qui contractaient avec le gouvernement fédéral à adopter des dispositions pour favoriser l'embauche d'individus issus de groupes minoritaires et mettre fin aux pratiques discriminatoires. En octobre 1969, dès sa prise de fonction, l'administration Nixon lance le « *plan de Philadelphie* » : un arrêté impose un quota d'engagement d'apprentis noirs dans la construction publique. La ville de Philadelphie est le banc d'essai d'une politique volontaire de déségrégation en matière d'emploi. Il subordonne l'octroi des marchés publics passés par le gouvernement fédéral aux entreprises qui « *faisaient un effort* » pour atteindre des seuils de représentation des minorités raciales au sein de leur personnel. C'est la préfiguration de la loi sur l'*affirmative action* de 1972.

Contestée, discutée, l'« A.A. » n'a bien sûr pas effacé les frontières ethniques et raciales qui traversent la société américaine. Les effets pervers de ces mesures sont étudiés et connus depuis plusieurs décennies. Quels sont-ils ? D'abord, l'*affirmative action* ne peut remplacer une vraie politique sociale : « *au lieu d'en attendre la garantie de l'égalité des chances, nous lui avons demandé d'instituer la parité entre les races. Or le traitement préférentiel n'enseigne aucun savoir-faire, n'a aucune valeur éducative, ne fait naître aucune motivation* » (Stelle). Il est un fait que les classes moyennes en sont les principales bénéficiaires, les plus défavorisés n'ayant bénéficié que marginalement de tels programmes. Ensuite, la longévité de ce programme (30 ans) a également été perçue de façon néfaste : des personnes issues du groupe majoritaire ont contesté le bien-fondé de ces programmes, arguant qu'un critère d'admission autre que le mérite les avait lésées.

Cette expérience de trente ans est néanmoins riche en leçons. En terme de participation des minorités à la vie publique et économique, son bilan est incontestable. Elle a eu pour effet d'ouvrir des systèmes de cercles et des couches sociales jusque-là fermés ou inaccessibles aux Noirs, et ce dans tous les domaines de la vie publique américaine (politique, médias, administration, universités, entreprise). Le recrutement de la plupart des universités, parmi les plus prestigieuses, présente aujourd'hui une très grande diversité. Le Massachusetts Institute of Technology (mit), par exemple, blanc et masculin il y a quarante ans,

compte environ 35 % d'étudiants issus des minorités dont 35 % sont des femmes⁶⁷.

Un tel succès explique pourquoi l'affirmative action a aussi concentrée des haines et des oppositions. Elle a contribué à relever le défi lancé par la Cour Suprême, sur la capacité des universités à produire des élites qui seraient à l'image des « *nombreux peuples* » américains (« *nation of many people* »). À beaucoup d'égards, et les événements récents le confirment, les Américains sont américains avant d'être noirs, latinos ou musulmans.

2.2.3. Le Canada, une société inclusive par excellence

Le Canada est fondamentalement le pays de la diversité. Le Canada s'est construit avec et par l'immigration et s'assume pleinement comme terre d'immigration. La majorité des canadiens (77 %) a une opinion positive des immigrants, contre 49 % aux États-Unis et 46 % en France⁶⁸. Ce pays a adopté en 1985 une loi sur le multiculturalisme qu'il considère comme « *une caractéristique fondamentale de l'identité et du patrimoine canadiens, et une ressource inestimable pour l'avenir du pays* ». Selon le président de la Fondation canadienne des relations raciales (FCCR), « *l'étendue de l'immigration et de la*

⁽⁶⁷⁾ Noam Chomsky, *Deux heures de lucidité*, entretiens avec W. Zarachowicz et D. Robert, Les Arènes, 2001.

⁽⁶⁸⁾ Enquête réalisée en 2002 par l'Américain Pew Institute.

diversité ethnique au Canada devraient remplir tous les Canadiens d'une grande fierté ».

Les premières mesures positives sont engagées en 1978 pour le secteur privé, et reposent sur l'initiative volontaire. En 1984, un rapport intitulé « *L'égalité, ça presse !* » fait grand bruit, et recommande une action plus vigoureuse pour réduire le problème de l'inégalité des minorités sur le marché de l'emploi. 18 mois plus tard, en 1986, la loi sur l'équité pour l'emploi est adoptée.

La loi canadienne sur l'équité pour l'emploi

Les premiers textes de la loi sur l'équité pour l'emploi datent de 1986. En 1996, les pouvoirs publics se donnent les moyens d'évaluer et de publier les résultats obtenus dans les entreprises de plus de 100 employés tout en assujettissant l'ensemble des ministères fédéraux à la loi. En voici les principaux éléments :

1. Objet : la loi sur l'équité en matière d'emploi a pour objet de réaliser l'égalité en milieu de travail de façon à ce que nul ne se voit refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et, à cette fin, de corriger les désavantages subis par certains groupes.

2. Membres des groupes désignés : 4 groupes sont désignés : les femmes, les autochtones, les membres de

minorités visibles et les personnes handicapées. Ces groupes étant définis, le principe de l'auto-identification est appliqué.

3. Champs d'application : la loi s'applique aux employeurs du secteur privé à compétence fédérale et à l'administration publique fédérale de plus de 100 employés (Gendarmerie royale, Forces canadiennes, etc.).

4. Obligations de l'employeur : l'employeur est tenu de réaliser l'équité en matière d'emploi par la détermination et la suppression des obstacles à la carrière des membres des groupes désignés, l'instauration de règles et d'usages positifs en matière de recrutement, de formation, d'avancement et de maintien en fonction des membres des groupes désignés, et de prendre des mesures raisonnables d'adaptation pour que le nombre de membres de ces groupes dans chaque catégorie professionnelle de son effectif reflète leur représentation au sein de la population apte au travail.

Ces obligations n'obligent pas l'employeur à prendre des mesures susceptibles de lui causer un préjudice injustifié, ou à engager ou promouvoir des personnes non qualifiées, sans égard au mérite, ou à créer de nouveaux postes.

L'employeur est tenu de réaliser un calendrier de mise en œuvre des mesures, des règles et usages, de formuler

ses objectifs et sa stratégie pour réaliser ses objectifs. Ses résultats et progrès font l'objet d'un rapport annuel.

L'employeur doit informer ses salariés sur l'objet de l'équité en matière d'emploi. Les représentants des employés doivent être invités à donner leur avis sur l'élaboration, la mise en œuvre et la révision du plan d'équité en matière d'emploi.

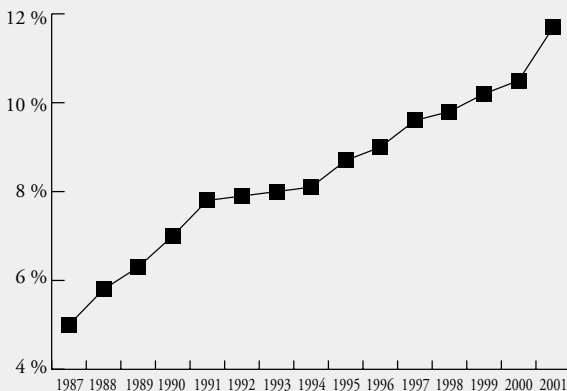
5. Application de la loi : la loi donne à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) le mandat de visiter les lieux de travail pour vérifier si l'employeur se conforme aux exigences de la loi. Des poursuites sont prévues, mais stipulées comme « *dernier recours* ». L'application de la loi est inscrite dans les Programmes de contrats fédéraux.

2.2.3.1. L'équité en matière d'emploi évaluée chaque année

Le Canada évalue annuellement l'efficacité de sa loi pour l'équité. Un rapport fait état de l'évolution de l'équité pour l'emploi avec une précision statistique qui traduit une grande exigence de transparence. Ainsi, peut-on savoir que pour une disponibilité sur le marché du travail des membres des minorités visibles égale à 14 %⁶⁹, ces derniers représentaient 10,7 % des actifs en 2000 et 11,7 % en 2001 (cf. tableau ci-contre).

⁶⁹ La mesure de la représentation de la diversité se rapporte à la disponibilité des groupes désignés sur le marché du travail : « *Les données sur la disponibilité servent de point de référence externe à l'employeur, qui base son calcul sur les chiffres du recensement du Canada pour les provinces et les régions métropolitaines dans laquelle il a des salariés* ».

**Représentation des membres des
minorités visibles dans l'effectif
visé par la loi et dans la population
active canadienne (en pourcentage)**



Source : Rapport annuel 2002 – Loi sur l'équité en matière d'emploi.

Le nombre de salariés qui appartiennent aux minorités visibles est évalué pour chaque entreprise et chaque région, par catégorie socio-professionnelle. Les employeurs de plus de 100 employés remettent un rapport annuel pour décrire les mesures qu'ils ont adoptées pour améliorer la diversité dans leur effectif. Ainsi et par exemple, le rapport stipule que si « *seulement 8 % des salariés membres de minorités visibles se retrouvent parmi les cadres* », les minorités visibles représentent 3,7 % des cadres au Canada contre 3,2 % l'année

précédente. Promotions et écarts de salaire dans l'entreprise sont analysés également⁷⁰.

L'évaluation globale repose sur six indicateurs : effectif, progrès accomplis dans les parts de recrutement, répartition au sein des catégories socio-professionnelles, rémunération, promotion, efforts de l'entreprise pour fidéliser son personnel. Les employeurs dont les pratiques équitables dans le milieu du travail sont particulièrement exemplaires sont honorés par un prix d'excellence (le Prix Vision).

2.2.3.2. L'équité, un atout pour la productivité et l'image de l'entreprise

Les employeurs canadiens semblent avoir globalement compris la nécessité de réussir le plan de l'équité. En effet, des recherches récentes tendraient à montrer que la diversité des effectifs est un atout pour les employeurs. Ils tirent certes des avantages en termes concurrentiels, mais bénéficient aussi d'une amélioration du moral des membres des groupes désignés et des autres employés, une diminution de l'absentéisme ainsi que d'une image de marque positive pour l'entreprise.

⁽⁷⁰⁾ Le magazine l'Express (15/5/2003) se soucie dans ses brèves de « *la difficulté d'un Noir ou un Latino-américain à trouver du travail au Québec* », révélant « *un écart de 9,3 % entre le taux de chômage des Noirs et celui des Blancs* ». La France ne se donnant pas les moyens de chiffrer cet écart, s'épargne en effet d'être montrée du doigt...

2.2.4. Vers un programme d'équité dans l'accès à l'emploi

*« On prend éventuellement des Européens,
mais pas de gens de couleur en salle,
seulement en cuisine. »⁷¹*

Les discriminations ne sont pas toutes intentionnelles et ouvertement racistes. Il en est d'autres, plus sournoises, mises en place par le système social et admises par tous, parce que « *c'est comme ça* », parce que « *ça ne viendrait pas à l'idée d'embaucher un Noir dans le métier* », parce que « *les clients n'apprécieraient pas* ». Ces discriminations dites systémiques (structurelles) ne peuvent être corrigées que par des mesures profondes, seules à même de faire évoluer les mentalités.

La France est-elle prête à mettre en œuvre des politiques correctrices de discriminations systémiques ? Avant même de décrire les mesures concrètes, nécessaires et possibles, il est fondamental d'affirmer clairement la démarche générale dans laquelle elles doivent s'inscrire. Il est en effet devenu indispensable d'initier une série de mesures positives – provisoires – pour garantir l'accès, à mérites égaux, des minorités « *visibles* » françaises mais aussi des personnes les plus éloignées de l'emploi en général, à l'éducation, à la formation et au logement. Les exemples étrangers donnent déjà quelques pistes, notamment la loi canadienne évoquée plus haut.

⁽⁷¹⁾ Propos tenus par un responsable du recrutement du cabaret Moulin rouge, In : *Le Monde*, 5 octobre 2002.

2.2.4.1. Qu'est-ce qu'une action positive, à mérites et compétences égaux ?

Les politiques d'action positive ont pour objet d'encourager, de façon volontariste, les entreprises à refléter dans leurs effectifs, la diversité ethnique sur le marché du travail. Ces politiques visent à réaliser l'équité dans l'accès à l'emploi, à qualifications et talents égaux, sans adopter de quotas. Il est tout à fait essentiel qu'une telle mesure positive repose sur l'assurance que rien n'oblige à engager ou sélectionner qui que ce soit qui n'ait pas les qualifications requises. Le niveau n'est cependant pas l'unique déterminant pour opérer la sélection.

Les minorités « *visibles* » peuvent être définies comme les citoyens français issus de l'immigration non européenne et de l'outre-mer. Cette minorité se réfère en France aux Maghrébins, aux Noirs, aux Asiatiques, aux Turcs.

Sur le plan scolaire, l'action positive doit se définir strictement, non en termes de « *quotas* », qui génèrent des effets pervers (traitement préférentiel et racisme, frustration, discrédit) mais en termes de « *réserves* », en plus des places disponibles (aucun élève n'est lésé). Dans le cadre scolaire, où c'est l'origine sociale qui détermine l'égalité des chances, l'action positive doit agir, comme dans le cas de l'expérience de Sciences-Po, en faveur d'élèves issus de milieux scolaires défavorisés, à mérites et niveaux scolaires équivalents.

2.2.4.2. Sciences-Po et 17 lycées en ZEP : le défi de l'assimilation

Vers une diversification des politiques de recrutement des étudiants

Le modèle républicain a montré ses limites face à la fermeture progressive du système de renouvellement des élites. Pour contrer un processus qui menaçait à terme la légitimité même des élites françaises, l'Institut d'études politiques de Paris a décidé d'ouvrir une voie de recrutement dérogatoire : l'accès à l'école d'élèves talentueux des lycées classés en zones d'éducation prioritaire (ZEP). Le cloisonnement social était particulièrement visible puisque 11 % seulement des étudiants étaient issus des CSP « *employés* », « *ouvriers* » ou « *professions intermédiaires* » contre 70 % d'admis, enfants de « *professeurs* », de « *cadres* » et de « *professions intellectuelles supérieures* »⁷². Ceci résulte à la fois de l'autocensure des élèves eux-mêmes qui intériorisent l'inaccessibilité d'une école prestigieuse, du déficit d'image de Science-Po ainsi que de l'obstacle financier qui oriente les étudiants vers des voies plus courtes qui ne nécessitent pas de cycles préparatoires.

Discrimination positive à la française

Avec son statut particulier, Science-Po a su faire valoir sa cause en mettant en application le principe de « *discrimination justifiée* » encouragée par le Conseil d'État. La voie est conforme aux principes républicains en ce qu'elle retient des critères

⁽⁷²⁾ Conventions Éducation Prioritaire (CEP), sept. 2002.

exclusivement sociaux et non des critères de race, de religion ou de sexe, qui fondent l'acception américaine d'affirmative action. En outre, la procédure ne lèse pas les autres candidats puisque le nombre de places accessibles par le concours reste inchangé.

Pour l'examen des élèves de ZEP, la sélectivité est forte, le taux d'admission était de 15 % en 2002 pour un taux global de 30 %. Aucun quota n'est fixé aux équipes enseignantes qui ont pour mission de détecter les élèves à fort potentiel. Le critère social permet aussi et *subrepticement* d'ouvrir Sciences-Po à la diversité ethnique. Un tiers des sélectionnés en 2002 ont une double nationalité et 13 des 33 étudiants admis sont originaires du Maghreb, d'Afrique, de Turquie ou du Pakistan.

■ Une méthode à généraliser

*« Dans le cadre du droit à l'expérimentation
et sur la base du volontariat, les établissements
supérieurs peuvent passer avec les établissements
du second degré des conventions dans le but
de favoriser la diversification sociale
du recrutement. »
(art. L 612-3 du Code de l'éducation)*

Aménager une voie d'accès spécifique pour quelques centaines d'étudiants demeure une expérimentation. La question de la généralisation de tels dispositifs est posée car limiter une telle politique à une expérience au demeurant restreinte, signifierait en rester à un acte de bonne conscience. Ces pra-

tiques qui ont été validées par voie législative, confirment l'autonomie de Sciences-Po pour définir des modalités d'admission propres. Cette initiative mériterait d'être généralisée à l'ensemble des établissements supérieurs sélectifs. Toutefois, plusieurs réserves ont été exprimées à la fois par le législateur et par la Cour administrative d'appel de Paris (saisie par l'UNI, un syndicat étudiant).

1. Il existe aujourd'hui 2 examens différents pour accéder à Sciences-Po. Les admis au concours d'entrée appartiennent le plus souvent à des familles qui transmettent un savoir et une culture classique, atouts déterminants du concours⁷³. La véritable ouverture n'est-elle pas dans la modification des critères de réussite à un concours actuellement particulièrement élitiste ?

2. Les questions posées par l'Arrêt de la Cour administrative concernant les conventions ZEP-IEP ouvrent un débat fondamental sur les pratiques de la France en matière d'égalité des chances et de discrimination positive. Le Conseil constitutionnel confirme le fondement de la discrimination positive « *qui aménage une voie d'accès pour les élèves socialement défavorisés* » mais pose la question de « *l'évaluation* » et de « *l'extension de cette politique à un public plus large* » compte tenu du faible nombre de lycées conventionnés (17 en 2003). **Il convient d'ouvrir cette politique à l'ensemble des élèves des lycées classés en ZEP et aux autres filières « prestigieuses ».**

⁽⁷³⁾ Notamment pour l'épreuve de culture générale.

3. La question de la préparation au concours est déterminante. La solution pourrait résider dans l'accompagnement des élèves autant que dans les règles d'admissibilité. Or seule une certaine aisance financière permet actuellement l'accès aux écoles de préparation au concours. **C'est pourquoi il est nécessaire de donner la possibilité à tous les élèves de suivre des modules – y compris au sein des ZEP – qui préparent à l'entrée à au moins un établissement d'enseignement supérieur sélectif.**

2.2.4.3. La charte de la diversité

« L'immigration est une chance pour la France. À condition de réussir son intégration. Le problème est que nous n'arrivons plus à intégrer la diversité dans notre vie quotidienne. Les entreprises ont un rôle important à jouer dans ce domaine. Le racisme à l'embauche existe dans nos entreprises. »⁷⁴

L'entreprise doit mettre la diversité au cœur de ses objectifs stratégiques. Les entreprises qui, comme au Canada, ont pris conscience de cet enjeu reconnaissent les avantages de la diversité : éclosion de nouveaux talents, amélioration des relations au travail, de l'image de la marque et, à terme, une meilleure productivité et compétitivité sur les marchés nationaux et internationaux.

⁽⁷⁴⁾ Henri Lachmann, PDG de Schneider Electric (In : *Le monde*, juin 2003).

En France, l'adoption d'une charte de la diversité dans les entreprises constitue la première étape d'une action volontaire d'envergure. Les grandes entreprises pourraient être les premières sollicitées pour participer à la charte de la diversité.

La charte de la diversité

La charte de la diversité propose aux entreprises publiques et privées de formaliser leurs actions et résultats pour la promotion et le respect de la diversité culturelle, ethnique et sociale dans l'entreprise.

La charte de la diversité pourrait être la première étape vers la définition d'un label d'inclusivité pour valoriser les entreprises qui mettent en place des pratiques responsables pour la promotion de la diversité.

Pourraient souscrire à cette charte de la diversité, volontairement, toutes les entreprises de plus de 100 employés qui s'engageraient à :

- **Constater la dimension pluriethnique de la France et, à cet égard, valoriser et promouvoir l'équité et le respect de cette diversité dans les politiques de recrutement, de promotion professionnelle et de salaires.**

- **Reconnaître l'égalité entre les hommes et les femmes, par une promotion de l'égalité des sexes à travers le recrutement, la promotion professionnelle et la politique salariale.**

- **Inclure une clause de non-discrimination pour les embauches, à mérites, compétences, qualifications ou talents égaux.**

- **Généraliser les plans de carrière sur une base équitable et prohiber tout préjudice, préjugé ou oppression et toute forme de discrimination fondée sur la race, l'ethnicité, la couleur de peau, la religion, la culture, le sexe, la classe sociale ou l'orientation sexuelle.**

- **Faire figurer au bilan social la photographie des 20 à 30 premiers cadres de l'entreprise ainsi que les actions menées en matière de diversité et leurs résultats.**

- **Mener des actions de sensibilisation et de formation des dirigeants, DRH et collaborateurs pour la gestion de la diversité (gestion des conflits, lutte contre les discriminations, promotion de l'égalité des chances) pour offrir un climat favorable à la reconnaissance, au respect et à la dignité de la personne dans l'entreprise dans sa diversité culturelle, ethnique et religieuse.**

VERS UNE POLITIQUE NATIONALE ANTI-GHETTO

Permettre à une population de rejoindre le marché du travail, de gagner en autonomie dans son habitat et sur son propre destin.

Près de 8 millions de Français vivent l'exclusion sociale, ethnique, économique et la ségrégation territoriale. Toute adhésion et assimilation aux valeurs républicaines ne pourra être réalisée sans que soit respecté le principe d'égalité entre ceux-ci et le reste de la société française. Aujourd'hui, cette condition première n'est pas remplie, ni sur le plan de l'habitat ni sur celui de la scolarité ni sur celui de l'emploi.

Au-delà de la ségrégation qui s'est peu à peu installée, c'est sa sédimentation dans le temps qui inquiète le plus. Il existe en France des « *quartiers sociaux* » comme il y a des « *cas sociaux* ». Ces quartiers que la France appelle pudiquement des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) ne sont plus des « *ponts* », des zones intermédiaires entre un monde et un autre mais bel et bien des quartiers à part. C'est donc volontairement que nous employons le terme de ghettos⁷⁵.

⁽⁷⁵⁾ Le *ghetto* désigne au Moyen Âge les quartiers dans lesquels les juifs étaient tenus de résider en Italie. Par extension, il a ensuite désigné les quartiers juifs des grandes villes. Puis le ghetto est devenu la configuration classique de l'habitat des Noirs américains pendant plus de 80 ans. La plupart des définitions insistent sur la tendance à l'uniformité socio-ethnique (mais pas forcément mono- raciale) de ces territoires et sur l'existence de barrières multiples rendant la sortie du ghetto difficile. Ainsi ce qui frappe le plus dans le ghetto n'est pas tant les conditions de vie que la difficulté d'y échapper.

Plusieurs arguments plaident pour une action d'envergure. D'abord, l'existence de ghettos révèle l'échec social et humain et la négation de l'égalité des chances. Les Français, tout au long du XIX^e, ont combattu les barrières sociales et urbaines qui entraient leur foi dans le fonctionnement de l'ascenseur social. Ils subissent aujourd'hui la reconstruction de ces barrières sous une nouvelle forme. Ensuite, une politique nationale de lutte contre les ghettos, en faveur de la mobilité, la diversité et l'activité, participera positivement au renouvellement des institutions et de la société française dans son ensemble. Enfin, le coût de la ségrégation est exponentiel. Il s'évalue en termes de dépenses sociales, de gâchis de richesse humaine, de déploiements sécuritaires. Le lien entre l'émergence de violences urbaines et la relégation résidentielle est un fait historiquement démontré pour des minorités sociales et ethniques piégées dans des cités culs-de-sac.

Le retour de la croissance sera insuffisant pour résorber seul la ségrégation. Face à ce phénomène urbain nouveau, étonnamment extensible et angoissant pour une large partie de la population, on attend du Politique l'expression d'une vision, d'un horizon. La lutte contre les ghettos doit être placée au rang de cause nationale. L'histoire est riche d'exemples pour lesquels la puissance publique a répondu à la nécessité d'une régulation collective, face à des dynamiques sociales et urbaines apparemment régies par les aspirations individuelles ou les mécanismes du marché. De l'œuvre du baron Haussmann jusqu'aux premières heures de la décentralisation, de grands projets de société ont été accomplis !

L'objet de ce chapitre est de suggérer des pistes pour la mise en œuvre d'une politique de lutte contre les ghettos, devenue

un enjeu majeur pour une société qui a toujours défendu le brassage social et l'égalité des chances.

3.1. PAS D'ÉGALITÉ DES CHANCES SANS POLITIQUE ANTI-GHETTO

Le caractère de la République, c'est d'appeler les hommes et les choses par leur nom⁷⁶

La prise de conscience politique de la crise urbaine remonte au mois de juin 1981, lors des premières émeutes des Minguettes dans la banlieue lyonnaise. La Commission Dubedout, consécutive à ces événements, a donc été nommée il y a 22 ans ! Et la politique de la ville a 12 ans. Malgré cela, durant ces deux décennies, les tensions, le renfermement et la concentration sociale et ethnique de certains quartiers n'ont fait que s'accroître. Comment en sommes-nous arrivés là ?

3.1.1. Des cités radieuses aux cités parkings

Construits pour loger rapidement une masse de français et d'immigrés, les logements sociaux ont constitué une étape majeure du progrès social. Une partie de la population accédait à l'eau courante, au chauffage central ou à la salle de bain. Souvent érigés sur des champs de betterave, terrains bon marché, les zones d'habitat social ont suivi à la trace, là où il y avait de la place, les symboles de l'essor économique et industriel.

⁽⁷⁶⁾ Camille Desmoulin, *Le vieux Cordelier*.

À travers toute la France, des cités sortent de terre pour les besoins d'une autoroute, d'une centrale nucléaire (Pierrelatte). Il fallait loger ces « *colonnes de fourmis laborieuses* »⁷⁷, qui arrivaient année après année depuis l'autre rive de la Méditerranée. Le rythme des nouveaux arrivants s'est accéléré en 1970 où 309 301 migrants sont entrés dans le pays. Le programme de reconstruction de la France prévoyait l'installation de 14 millions de logements sur 20 ans. Certaines années, des arrivées imprévues venaient allonger la liste des besoins en construction. En 1962, ce sont 250 000 Harkis avec leurs familles et plus d'un million de rapatriés d'Algérie qu'il faut loger en métropole. Plus de 12 000 logements dans 220 villes sortent de terre en quelques semaines avec une verticalité impressionnante. Des cités entières absorbent ces populations (La Paillade à Montpellier, La Duchère à Lyon, Les 4 000 à la Courneuve).

Ce chantier de logement social était à l'échelle du pays dévasté. De sorte que bien souvent, les résidents des bidonvilles ont participé à la construction de leur futur logement HLM, à quelques pas de leurs baraquements. Les habitants « *mal-logés* » des années 60 ont fait place, 30 ans plus tard, aux habitants « *parqués* ». Les cités ghettos ont supplanté les cités radieuses.

Il est difficile de cerner la réalité des ghettos. Les différences sont profondes entre les quartiers dits prioritaires, quant à la composition de la population, du taux de chômage, ou des conditions de vie. Certains ghettos peuvent tout aussi bien

⁽⁷⁷⁾ Mehdi Lallaoui, *Du bidonville, aux HLM, au nom de la mémoire*, Syros, 1993.

émerger discrètement dans une ville moyenne ou dans un bassin industriel en déclin que dans les banlieues des grandes agglomérations. Nombre de petites villes ont des quartiers en « *Grand Projet de Ville* » (GPV), comme par exemple Trélazé (11 000 habitants, Maine-et-Loire), bâtie en pleine campagne pour loger les travailleurs qui exploitaient l'ardoise, une activité qui n'emploie plus que 350 personnes. Toutefois, de nombreux points communs unissent ces quartiers. Avant d'être « *sensibles* », « *prioritaires* » ou « *difficiles* », ils ont avant tout été des quartiers populaires.

Les « *quartiers* », une géographie extensible

« D'une centaine de quartiers dans les années 80, les zones urbaines sensibles concernent aujourd'hui 750 quartiers » visés par le projet de loi d'orientation et de programmation urbaine pour la ville. 750 zones urbaines sensibles (ZUS), 247 contrats de ville, 350 zones de redynamisation urbaine (ZRU), 50 grands projets de ville (GPV), 70 opérations de renouvellement urbain (ORU), 44 zones franches (ZFU), autant d'appellations pour corriger les stigmates d'environ 1 500 quartiers dits « *prioritaires* ».

En 1982, les « *îlots sensibles* » sont au nombre de 22 ! En 1992, 3 millions de personnes résident dans les 320 cités éligibles à la politique de la ville, en 2002, ce sont plus de 5 millions de personnes qui résident dans 750 zones urbaines sensibles (ZUS) ! Quelle peut être l'efficacité de tous ces dispositifs ?

Selon le ministère de l'Intérieur, l'Île-de-France compte à elle seule 167 quartiers sensibles ! Là où l'immigration s'est installée, les grands ensembles sont devenus des quartiers immigrés. Ce qui vaut pour les immeubles est également vrai pour les classes de collège. À la concentration sociale s'ajoute la concentration ethnique.

3.1.2. Pourquoi les ZUS ne sont plus seulement des quartiers populaires ?

Comment certains de ces quartiers, aujourd'hui appelés zones urbaines sensibles (ZUS), se sont-ils transformés en ghettos ? Le cumul du chômage de masse, de l'immobilité résidentielle et de la discrimination à l'endroit des minorités « *visibles* » sédimentent une population à faibles ressources tout en entraînant la fuite de la population qui a les moyens de partir.

3.1.2.1. Le diplôme, l'origine et l'adresse, le serpent qui se mord la queue

Massivement habités par des ouvriers et des employés, – dont beaucoup sont devenus chômeurs –, ces quartiers subissent la violente désagrégation de ce que fut la classe ouvrière. Maghrébins ou Français d'origine pour la plupart, les enfants de ces quartiers ont généralement vécu le « déclassement » de leurs parents par le chômage notamment. Le nombre de familles monoparentales est triplement supérieur à la moyenne. Au cours des années 90, le chômage était de l'ordre de 10 % en moyenne contre 19,6 % dans les quartiers. Ce

phénomène a frappé les étrangers avant de toucher le reste de la société. Il illustre le désarroi qui frappe une part importante de nos contemporains dans leur rapport au travail et qui pèse d'un poids considérable dans le « *problème urbain* ». **Sur la période 1973-1988, les entreprises industrielles ont réduit de 40 % le nombre d'étrangers dans leurs effectifs. Entre 1975 et 1990, le taux de chômage des étrangers a été multiplié par quatre.** À la fin des années 90, près d'un jeune de moins de 25 ans d'origine étrangère (extra-européenne) sur deux est au chômage (47 %).

En outre, résider en ZUS constitue en soi un handicap sur le marché du travail. La probabilité de trouver un emploi, toutes choses égales par ailleurs, y est plus faible et plus lente qu'ailleurs⁷⁸. Selon le ministre délégué à la Ville, Jean-Louis Borloo, dans les quartiers classés prioritaires par la Politique de la ville, « *le taux de chômage y serait 3 à 4 fois plus important que la moyenne des bassins d'emploi dans lesquels ils se situent* ». Les données du recensement de 1999 révèlent aussi l'ampleur du malaise. Le taux de chômage des jeunes résidant en ZUS serait de 38 % contre 23 % en moyenne, et la part de ceux qui n'ont jamais travaillé est le double de celle des jeunes hors ZUS.

Enfin, le chômage a partie liée au parcours scolaire des habitants de ZUS. Pratiquement 50 % des jeunes de 15 à 24 ans n'y poursuivent pas d'études contre 39 % en moyenne, et au final **40 % des jeunes de plus de 15 ans vivant en ZUS sortent**

⁽⁷⁸⁾ Étude de Choffel et Delattre, 2002, In : *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, rapport de J.-Paul Fitoussi, Eloi Laurent, Joël Maurice, Conseil d'Analyse Économique, 2003, pp. 8 à 15.

du système scolaire sans bagage contre 17,7 % pour la moyenne nationale (le record est de 66 % pour les 15-24 ans, dans la ZUS de Boulogne-Calais !)⁷⁹. Être étranger ou d'origine étrangère aggrave les deux phénomènes précédents. Selon les données de Choffel et Delattre, **à partir du recensement de 1999, pratiquement un immigré (en situation régulière) sur deux résidant en ZUS est au chômage (47 %).**

Le phénomène est encore amplifié pour les jeunes. Le taux d'activité des 15-24 ans a diminué dans les ZUS entre les deux derniers recensements pour passer de 43,7 % en 1990 à 32,8 % en 1999. La population active y a diminué de 8,6 % alors qu'elle a augmenté dans leurs agglomérations respectives de 2,6 %. Il y a un « *effet ZUS* » dans l'accès à l'emploi qui se double d'un « *effet discriminatoire* » à l'encontre des personnes issues de l'immigration non européenne⁸⁰.

Ces données ne rendent compte que partiellement d'une réalité encore plus sombre. Selon Jean-Marie Terrien, le président de l'Association nationale des directeurs de missions locales, à Nantes, la hausse de la fréquentation des missions locales dans certains quartiers dits « *difficiles* » est sans commune mesure avec les chiffres officiels du chômage. Les jeunes des quartiers ou sans qualification sont dans une posture très inquiétante. Ils perdent toute confiance en eux jusqu'à abandonner la recherche d'un emploi. Parmi ces personnes, une partie transfère son énergie vers une forme de « *chasse* » aux ressources, licites ou non.

⁽⁷⁹⁾ Ibid.

⁽⁸⁰⁾ Ibid

3.1.2.2. De l'immobilité résidentielle à l'ethnisation des quartiers

Le phénomène de ségrégation, intrinsèque au système HLM, aggravé par la discrimination dans le parc privé, tend à figer les habitants les plus modestes et/ou d'origine étrangère dans les cités. Un gros quart des HLM est localisé dans les ZUS et 62 % des personnes vivant en ZUS résident en HLM contre 22 % pour la moyenne de l'agglomération dans laquelle elles se situent. Un immigré sur trois loge en HLM (un ménage immigré maghrébin sur deux) et cette proportion croît d'un recensement à l'autre. Or, en HLM, on ne bouge pas beaucoup, et encore moins lorsqu'on est immigré⁽⁸¹⁾. Alors que les populations françaises ont progressivement décroché des prêts d'accession à la propriété, les familles immigrées stagnent dans leur logement locatif.

Les enquêtes-logement de l'INSEE montrent une mobilité relativement forte des habitants des cités. Mais il s'agit de mobilité horizontale et non verticale. On déménage facilement d'une cité d'Argenteuil à une autre à Épinay-sur-Seine mais rarement de Grigny à Meudon. Cette mobilité s'effectue dans les grands ensembles construits dans les années 50 à 70, qui sont les plus dégradés et donc les plus captifs. Selon le rapport de SOS Racisme pour le secrétariat au Logement en 2002⁽⁸²⁾, l'accès des populations d'origine étrangère au parc social récent – construit au cours des 25 dernières années, soit 30 % du parc – se limite entre 2 et 5 % !

(81) Cf. *Logement social et immigration*, ESH.

(82) Bilan et perspectives des politiques publiques de lutte contre les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement.

Les grands ensembles accentuent les problèmes liés à la concentration des populations, mais leur démolition ne suffit pas à régler la question de la ségrégation. De petits bâtiments, bien construits il y a 20 ans, connaissent des dysfonctionnements, et inversement des barres édifiées dans des quartiers à fort pouvoir d'achat ne posent pas de problème⁸³.

3.1.2.3. Les enfants d'immigrés se voient piégés dans les cités

Les études qualitatives et les témoignages soulignent combien cette ségrégation sociale se double d'une ségrégation ethnique dans certains quartiers et écoles. La présence d'une fraction de plus en plus majoritaire de minorités maghrébines ou noires dans des lieux « *à mauvaise réputation* » illustre bien le blocage de la trajectoire résidentielle des immigrés et de leurs enfants sur plus d'une génération. L'ethnisation croissante de certains quartiers n'est ni qualifiée ni exprimée. Ce non-dit qui consiste à qualifier de « *défavorisés* » des quartiers devenus quasi-exclusivement maghrébins est troublant.

Dans le passé et même encore aujourd'hui, les politiques publiques se sont concentrées sur l'offre de logement aux immigrés (ils se souviennent des foyers Sonacotra). Mais aujourd'hui, une nouvelle génération de Français a fait son apparition. Issus de l'immigration, ils ont acquis les valeurs du pays tout au long de leur scolarité et admettent plus

⁽⁸³⁾ *Ces banlieues qui nous font peur*, Georges Lançon, directeur régional de la SA Logement Français et Nicolas Buchoud, chef de projet pour le GPV des Pyramides à Évry, Ed. l'Harmattan.

difficilement leur relégation dans un ghetto que leurs parents immigrés. La France est loin d'avoir mesuré les effets négatifs de cette relégation géographique des « *nouveaux Français* » sur la cohésion nationale. Les débats actuels sur la laïcité et sur le voile, sur l'essor présumé de l'islamisme dans les quartiers, sur la jeunesse et la culture de l'incivilité, et enfin sur l'école, ne pourront pas durablement faire l'impasse sur la question de la ségrégation par l'habitat.

3.1.2.4. Épuisement du modèle ségrégatif⁸⁴

La division de plus en plus forte entre des territoires dont les populations ne souhaitent pas se rencontrer est frappante. Jusque dans les années 60, il existait une continuité entre les composantes du tissu urbain. Non pas que les zones résidentielles des classes aisées se mêlaient allègrement aux cités d'habitat social, mais chaque niveau apparaissait accessible à ceux de l'étage inférieur. Le modèle ségrégatif était supportable parce qu'il reposait sur sa lisibilité et sa fluidité. Chacun pouvait à la fois se situer « socialement » et spatialement dans la ville puis, à partir de la seconde moitié du XX^e siècle, prendre l'ascenseur, gravir les marches de l'échelon social. Aujourd'hui, la ségrégation se manifeste par un double phénomène d'assignation à résidence et de discontinuité urbaine (perte de liens entre quartiers riches et pauvres, absence de reconnaissance sociale de zones médiatiquement stigmatisées comme des zones de « *non-droit* »).

Les États-Unis ont déjà donné un exemple de ce cloisonnement géographique, au début des années 80, avec le développement

⁽⁸⁴⁾ Cf. Daniel Béhar.

des « *communautés fermées* » (*Gated communities*) lorsque la délinquance a explosé⁸⁵. Au XXI^e siècle, les dérives communautaires risquent de se présenter de façon autrement plus incontrôlable qu'à l'époque des civil rights américains, du fait de l'adjonction des dimensions identitaire et religieuse. **Tant que nous n'aurons pas démontré qu'il existe des solutions alternatives au repli, la violence et la délinquance gagneront du terrain.** Si les avantages à vivre « *entre soi* » plutôt qu'« *avec eux* » semblent prendre le dessus, tout l'enjeu consiste à définir « *un mécanisme de continuité entre des catégories portées à s'ignorer* » (Donzelot).

3.1.3. La politique de la ville : 15 ans de pansements ?

Après avoir voulu successivement « *valoriser les quartiers* », « *réinventer la ville* », « *réduire les disparités* », « *faire revenir les classes moyennes* », et même « *en finir avec les grands ensembles* », les réponses politiques depuis le début des années 80 se focalisent sur une idée qui se voudrait mobilisatrice : « *faire des quartiers HLM des quartiers comme les autres, afin que recule le spectre du ghetto* » (D. Béhar).

La politique de la ville a été conçue comme une action publique « *à la marge* », visant à assurer un modèle d'organisation territorial « *équilibré* ». Une conception en adéquation

⁽⁸⁵⁾ « 30 millions d'Américains, soit 12 % de la population, habitent actuellement dans l'une des 150 000 communautés résidentielles fermées existant sur le territoire », Mc Kenzie, Privatopia : « *homeowner associations and the rise of residential private government* ».

avec l'histoire du XX^e siècle. Aujourd'hui, les leviers classiques de l'intervention publique ne fonctionnent plus. L'effet de la Politique de la ville est alors comparable à l'effet d'une prothèse, d'un pansement, indispensable par sa capacité à éviter l'enfermement des quartiers sur eux-mêmes mais incapable de les sortir de la spirale de la ségrégation.

Dès 1977, les opérations « *Habitat et vie sociale* » préfigurent le Développement Social des Quartiers (DSQ). Mais la véritable Politique de la ville naît en 1990, dans la foulée des émeutes de Vaulx-en-Velin. En 1996, la LOADT (J.C. Gaudin) trace les périmètres de la crise urbaine, avec une stratégie qui devait « *grâce à un effort exceptionnel et limité dans le temps, résorber le stock de difficultés sociales* ». En 1998, Marie-Noëlle Liennemann veut « *casser le ghetto* » et engage une accélération des opérations de démolitions-reconstructions : « *dès le prochain budget, ce seront 500 millions de francs qui seront consacrés aux démolitions* ». En 1999, « *Un vaste chantier de rénovation des quartiers en déshérence a été lancé (...) dont le coût s'élève à 20 milliards de francs sur six ans* ». Lionel Jospin soulignait alors un « *effort financier sans précédent* ». En 2002, Jean-Louis Borloo annonce le chiffre record de 6 milliards d'euros par an sur cinq ans, pour son programme de démolitions-reconstructions. Le montant des crédits consacrés à la Politique de la ville, de 4,008 milliards d'euros, soit 0,26 % du PIB, sont portés à 0,36 % du PIB si l'on y inclut l'ensemble des financements publics (collectivités territoriales, Caisse des Dépôts, fonds européens, 1 % patronal, etc.) contre 0,34 % en 2000 et 0,24 % en 1998.

Au-delà des effets d'annonce, la mobilisation politique réelle est très faible au regard des enjeux de société. Nous préconisons de consacrer à la lutte anti-ghetto un minimum de 1 % du PIB sur une période de 10 ans, contre 0,36 % actuellement⁸⁶.

3.1.3.1. L'échec du zonage

Les zonages territoriaux qui ont accumulé les sigles, des ZUP aux ZUS en passant par les ZRU, les ORU, les ZFU, etc., reposent sur un principe justifié, celui de la discrimination positive, qui considère qu'il ne faut pas appliquer à tous les mêmes règles, mais donner davantage à ceux qui éprouvent plus de difficultés. Malheureusement, l'opération est à double tranchant : « *zoner* » un espace contribue souvent à le disqualifier. Il faut donc tenir compte de ces échecs : la politique de zonage a sédimenté la pauvreté et les actions positives qui parient sur « *la mise en mouvement des gens* »⁸⁷ semblent insuffisantes.

Reposant largement sur des critères administratifs qui ne tiennent pas compte des dynamiques humaines (à l'exception des dispositifs zones franches en cours), les politiques de zonage considèrent que la lutte contre la formation des quartiers d'exclusion consiste d'abord dans l'amélioration des qualités intrinsèques de ces quartiers. Mais le rapport Sueur (1998) a bien montré la contradiction que constitue la multiplication

⁽⁸⁶⁾ Béatrice Majnoni d'Intignano, professeur à l'université de Paris XII a fait remarquer à ce propos que l'Allemagne avait consacré à sa réunification 3,5 % de son PIB pendant 10 ans, précisant que l'enjeu concernait un quart de sa population.

⁽⁸⁷⁾ Donzelot.

de zonages au détriment d'une intégration des cités dans un projet urbain d'agglomération. La centralisation excessive de la Politique de la ville a séparé le destin du quartier de celui de son agglomération. Les quartiers ont été réduits à des entités isolées, certains devenant par là-même isolés du droit commun.

Contrairement à la logique des pays aux périmètres souples, partant des initiatives locales, la géographie de la solidarité (ZUS, ZRU, etc.) se décide clairement du haut vers le bas, selon un zonage strict et à partir de statistiques relatives à la proportion d'étrangers, aux « *moins de 25 ans* », aux chômeurs de longue durée et aux « *sans diplôme* » dans la population totale. Ces périmètres, passés de 48 à 1 500, strictement tracés, ont été vigoureusement négociés avec de multiples partenaires. La promotion de la « *participation des habitants* » – prévue par la loi – est restée un concept administratif formel, la marginalisation, la stigmatisation, le handicap ont pris le pas sur les initiatives de la base.

3.1.3.2. Un État impulseur, des collectivités pilotes

L'enjeu urbain est une cause nationale. Toutefois, le ministère délégué compétent n'a autorité que pour certains aspects du problème des ghettos. Les véritables enjeux de la Politique de la ville sont le logement, la construction, l'emploi, l'éducation et sont sous la responsabilité d'autres ministères. Le ministre de la Ville l'a très bien compris en utilisant pleinement la mission interministérielle afin de mobiliser les ressources financières.

Le rôle de l'État est d'impulser des priorités et d'évaluer l'efficacité des dispositifs mis en place. S'agissant des

enjeux liés à la ville, il appartient à l'agglomération de définir sa politique de l'habitat. La poursuite de la décentralisation de la Politique de la ville est l'occasion de donner aux agglomérations les moyens de mettre en œuvre une véritable stratégie de politique urbaine. Les collectivités assument déjà 70 % des investissements publics⁸⁸. Toutefois, ces enjeux doivent être assortis d'objectifs nationaux « *prioritaires* » en termes notamment de mixité et de mobilité résidentielle.

Les financements des contrats de ville, les systèmes de dotations (dotation de solidarité urbaine, dotation globale de fonctionnement) doivent pouvoir être conditionnés au respect de certaines obligations considérées comme « *cause nationale* ». La définition de certaines priorités peut également aider les élus quand ils ont du mal à assumer certaines décisions devant les électeurs.

Un grand ministère de l'Équipement, du Logement, de la Ville et de la Jeunesse, débarrassé du Transport – qui occupe 80 % du temps du ministre – doté de pouvoirs politiques significatifs pour agir pleinement sur les dossiers stratégiques liés à la crise urbaine, pourrait être envisagé.

3.1.3.3. Le rôle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Cet établissement a pour mission de mobiliser l'ensemble des ressources financières et techniques pour conduire le programme national de rénovation urbaine. Cette force de frappe

⁽⁸⁸⁾ INSEE Première, n° 867, octobre 2002.

financière est la grande force de l'Agence. Sa création est une étape importante dans la conduite de la Politique de la ville. Cette mission est assortie d'un rôle de « *vigie* » (création de l'Observatoire de la ville) pour vérifier que la Politique de la ville est conduite non seulement sur le plan de la réhabilitation et de la rénovation du bâti, selon des critères d'urbanisme qui intègrent ces quartiers à la ville, mais aussi sur le plan de l'accompagnement de la rénovation urbaine (insertion professionnelle, réussite scolaire, mobilité résidentielle et mixité urbaine). Si l'Observatoire a pour rôle de mettre en évidence les disparités, il appartient à l'Agence, et non seulement aux élus locaux, de mettre en œuvre les dispositions pour en corriger les effets.

Cet instrument ne sera efficace que s'il dispose de moyens d'intervention interministériels. Il faudrait le doter de pouvoirs, voire d'un organe interministériel placé directement sous le contrôle politique du Chef de l'État ou du Premier ministre, qui se réunirait périodiquement pour décider, évaluer et contrôler la bonne exécution des décisions interministérielles. L'Agence proposerait alors des projets qui seraient retenus dans le cadre d'un Conseil interministériel de la ville (CIV). **L'Agence pour la rénovation urbaine serait à la ville ce que la DATAR est à l'aménagement du territoire,** et un CIV serait, quant à lui, le pendant du CIAT (Conseil interministériel de l'aménagement du territoire).

L'Agence disposerait de la capacité de proposer des dispositifs, soutenus au sommet, pour déployer une véritable « *force de frappe* » dans la lutte anti-ghetto, comme par exemple, faire évoluer la dotation de solidarité urbaine, ou bien encourager

massivement le développement de programmes mixtes (de logements sociaux et privés), afin de garantir l'objectif de mixité sociale inscrit dans la loi.

3.1.4. Pour un « *empowerment* » à la française

Dans une France républicaine, centralisatrice et paternaliste, la relation de l'individu à l'État est uniforme et empreinte de soumission. Les quartiers ont particulièrement souffert de cette conception paternaliste de la politique urbaine. **L'ensemble du système politique et administratif est à ce point fondé sur une conception élitiste du pouvoir politique, qu'un jeune qui s'implique dans sa cité ne s'autorise pas imaginer pouvoir tenir, un jour, un rôle politique dans sa commune !**

Les initiatives autonomes pilotées par des gens du quartier ont été trop peu soutenues. C'est une conception administrative de la citoyenneté qui s'est finalement imposée. Celle-ci conduit à faire rentrer les projets dans des « cases » devenues si complexes que c'est à un personnel administratif, n'habitant qu'exceptionnellement sur place, qu'en revient la charge. Le pourcentage de personnes issues des quartiers sur lesquels elles travaillent, dans les équipes des Grands Projets de Ville, est faible. Par ailleurs, travailler en GPV est souvent un passage obligé en début de carrière administrative. Ainsi, cette organisation de la vie collective, découpée entre ceux qui s'en occupent, et ceux qui y vivent, se traduit par une participation conçue comme

un devoir civique et non pas comme le moyen d'accroître le pouvoir de chacun sur son propre destin.

Une équipe de la Politique de la ville (DSU, GPV, contrat de ville) n'a aucune obligation d'ancrage dans le quartier. Au démarrage du contrat 2000-2006, les chefs de projet ont une fonction définie, dans leur lettre de mission, comme « *une mission de service public pour le compte des partenaires du projet de ville* ». S'il s'agit bien d'identifier les aspirations des habitants, l'ensemble du dispositif de participation s'inscrit dans une relation verticale où le chef de projet joue un rôle d'intermédiaire entre les aspirations des habitants et celles des institutions. Il s'agit ni plus ni moins d'un recueil de doléances qui place les habitants dans une position peu gratifiante. Et dans le meilleur des cas, les habitants ne sont pas les pilotes de leurs quartiers, mais des relais associatifs pour la politique de la ville. Par exemple, pour être financée au titre de la « *responsabilité partagée de l'éducation* », une action devra porter en priorité sur l'alphabétisation ou contre l'absentéisme, mais le journal scolaire des enfants ne pourra pas être financé à ce titre. Il faudra alors trouver la bonne case administrative pour obtenir le financement⁽⁸⁹⁾.

Cette vision de la gestion urbaine n'est plus tenable. Il faut établir un vrai pouvoir politique à l'échelle du quartier, ce que les Américains appellent l'« *empowerment* »⁽⁹⁰⁾, terme sans équivalent dans la langue française. Il désigne le processus par lequel un groupe de personnes devient partie prenante de

⁽⁸⁹⁾ Ibid, p. 208.

⁽⁹⁰⁾ Voir notamment J. Donzelot (dir.) « *Faire société* ».

son destin dans et pour son quartier, la communauté locale. Il est à la fois une cellule d'appui pour la réussite individuelle et un pouvoir de décision collectif. Donner du pouvoir aux habitants est une clé essentielle de responsabilisation et de canalisation des énergies qui s'expriment aujourd'hui sur le mode contestataire.

Le rapport Dubedout, en 1981, avait déjà jeté les premières bases de cet « *empowerment* » à la française. Les aides financières étaient subordonnées à la manifestation d'initiatives propres au quartier. Mais la logique d'égalité républicaine de traitement des quartiers a mis un frein à cette approche. **Entre le souci d'une démarche communautaire et la préoccupation républicaine, la logique de projet s'est vite transformé en logique de guichet.** De ce résultat sont nés les contrats de plan État-régions. Les quartiers deviennent alors des ZUP puis des ZUS, avec des équipes DSU, ORU, puis GPV, etc. Dix ans plus tard, les émeutes de la région lyonnaise s'attaquent aux opérations rutilantes et « *cosmétiques* » qui avaient alimenté l'espoir d'un pouvoir de décision des individus sur les opérations qui les concernaient. Selon Jacques Donzelot⁹¹ qui compare les Politiques de la ville américaine et française, la conception citoyenne française « *encourage la vie associative des minorités dès lors qu'elle s'inscrit dans la perspective d'une aide à l'émancipation des individus par rapport à leur culture d'origine, laquelle n'est jamais vécue comme une force mais comme un obstacle à la pénétration des droits, à la diffusion efficace des services auprès de chaque individu* ». L'État de dépendance sociale des habitants des grands ensembles se retourne aujourd'hui contre les pouvoirs publics.

⁽⁹¹⁾ Ibid.

Tout comme la consultation et la concertation, la notion de « *participation des habitants* », si elle n'est pas pensée en termes de pouvoir de décision, sera galvaudée avant même d'avoir pu devenir une réalité. Les expériences seront limitées aux initiatives courageuses et volontaristes menées ici ou là par la volonté d'un maire, d'une équipe municipale (La Roche-sur-Yon, Morsang-sur-Orge, Vaulx-en-Velin, Vernouillet, Roubaix, Grenoble, Chambéry, Le Havre, Rouen, Amiens⁹²) ou d'associations combatives (l'Université citoyenne et l'association Tout Horizon à Marseille, la saga de l'Alma-Gare à Roubaix).

« Depuis longtemps déjà, je suis convaincu qu'un des problèmes essentiels de nos villes est celui de la démocratie, autrement dit l'accès des gens à un peu de pouvoir sur tout ce qui conditionne leur vie », ainsi s'exprimait le Père Delorme, curé des Minguettes, en 1991⁹³. Or notre démocratie ne dispose pas d'outils pour la participation active de ses citoyens autre que le suffrage universel. Il est aussi difficile pour les élus locaux de mobiliser et de confier des financements à des habitants, sans qu'existent les outils adaptés à cette responsabilisation.

Le projet de loi sur la décentralisation devrait comporter un texte précurseur sur *« l'habilitation des habitants »*. Ce dispositif ne doit pas être conçu comme une nouvelle obligation mais comme un outil disponible pour faciliter le fonctionnement des affaires de la cité. Le droit à l'expérimentation per-

⁽⁹²⁾ Cf. *Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, Zaïr Kedadouche, avril 2003.

⁽⁹³⁾ Préface du livre *Jeunes, une chance pour la ville* d'André Gérin, maire de Vénissieux.

met d'ores et déjà de mettre en œuvre des formes de responsabilisation des habitants. Une décentralisation réussie est une décentralisation qui permettra aux habitants d'être partie prenante des processus de décision. Des structures locales – conseils de quartiers ? – dotées de pouvoir qui échappent aux contraintes ordinaires des bureaucraties doivent pouvoir se constituer, à l'initiative des habitants.

Ces organes, non obligatoires, pourraient prévoir un conseil d'administration dans lesquels dominent statutairement des habitants du quartier (51 %). Ces conseils pourraient comprendre des membres, qui ont une influence sur le quartier (personnalités issues du quartier, universitaires, responsables de l'administration urbaine de l'agglomération, banquiers, organismes HLM).

La participation des habitants pourrait être conçue, le cas échéant, comme une forme de pouvoir initiée par le bas, capable de peser dans la prise de décision.

Ces conseils pourraient en toute autonomie solliciter des financements et mobiliser plus facilement l'aide du privé (fondations, entreprises ou commerces locaux, notamment par la défiscalisation). Ils pourraient bénéficier d'un guichet unique qui jugerait, dans des délais rapides, du bien-fondé d'une aide publique, hors des contraintes administratives.

Leurs pouvoirs toucheraient à l'urbanisme, à la réhabilitation et à la rénovation urbaine, à la composition sociale du quartier, à la diversité de l'habitat (accession, intermédiaire, plus, etc.), à l'accès à l'emploi, à l'éducation, à des actions d'inscrip-

tion sur les registres de vote, à la mobilisation de l'épargne locale pour l'activité économique, etc.

L'émergence de leaders charismatiques, capables d'animer un projet à l'échelle du quartier, comme interlocuteurs clés doit être encouragée.

L'expérience de Tout Horizon, quartier de la Visitation, Marseille⁹⁴

L'« *empowerment* » (prise de pouvoir d'une communauté pour influencer son destin) est à la base de certaines expériences en France où un collectif d'habitants se constitue avec une force et une envergure suffisantes pour devenir un interlocuteur du bailleur ou de la municipalité, capable de peser sur les décisions. Mais de telles initiatives se heurtent au système procédural français.

Le quartier de la Visitation, cité d'un millier de logements au nord de Marseille, subit au cours des années 80 le processus de dégradation urbaine classique (copropriétés et HLM dégradés, chômage, violences, rodéos nocturnes, etc.). Une association, conduite par un(e) leader charismatique, contraint le bailleur à assumer ses obligations de réhabilitation. L'efficacité de cette première action encourage l'association à intervenir dans le domaine de l'emploi. Car le chantier de la réhabilitation constitue une opportunité pour les habitants du quartier et elle parvient à en faire embaucher plusieurs. L'association crée alors avec les entrepreneurs de la zone

⁽⁹⁴⁾ Ibid.

industrielle un pôle emploi qui prend en charge la formation et le recrutement des jeunes de la cité, avec un système de par-rainage et de garant. Constituée sur le modèle d'une association socioculturelle, Tout Horizon ne veut pas se soumettre au cadre procédural classique de financement public pour garder la maîtrise de ses initiatives.

La particularité de Tout Horizon n'est pas de se tenir à l'écart des procédures classiques de financement, dont elle a besoin, mais d'anticiper les décisions publiques et *in fine* de les influencer.

Lors de la préparation du Contrat de ville 2000-2006, 7 forums locaux réunissant 1 500 personnes sont tenus dans le quartier. L'analyse des résultats de ces forums locaux de concertation illustre le sentiment récurrent d'être « *écoutés mais pas entendus* » (5 juillet 1999). Le bailleur recueille les avis mais n'a pas l'obligation d'en tenir compte. Les amicales de locataires ne suffisent pas à répondre au besoin de démocratie locale moderne. Il s'agit « *d'être associés aux décisions dans la durée* » et « *d'aider des personnalités charismatiques à émerger dans les associations locales* » pour surmonter l'échec d'un « *système procédurier* ».

3.1.5. Dix ans pour mettre fin aux guettos

Lorsque Chaban-Delmas a décidé de l'éradication des bidonvilles, il l'a fait en cinq ans. Le 12 novembre 1964, Michel Debré déclare à l'Assemblée nationale : « *Il importe que la destruction des bidonvilles soit l'objet d'un plan qui, par la force des choses, ne pourra pas être réalisé en deux ou trois ans (...).* »

En cinq ou six ans, une action concertée, appuyée chaque année par des crédits en augmentation, permettrait de réaliser cette œuvre nécessaire ». Certes, le problème des ghettos est objectivement d'une autre ampleur que celui des bidonvilles des années 60. D'abord, parce que ce sont des millions de personnes qui vivent aujourd'hui dans les ghettos. Ensuite, parce que les années 60 ne sont pas les années 2000. L'essor industriel et la reconstruction permettaient alors tous les espoirs.

Toutefois, il est possible d'engager une véritable politique anti-ghetto, impulsée et conduite à l'échelle nationale, pilotée à l'échelle locale. Le programme de démolitions-reconstructions sur 5 ans doit être pensé comme le prélude à une politique sur 10 ans pour mettre fin aux ghettos.

■ La « *déghettoïsation* » peut réussir

De nombreux quartiers dits prioritaires ont, du point de vue urbain, des atouts à long terme. À proximité de grandes agglomérations, jouxtant parfois les zones les plus attractives des grandes villes, desservant les nœuds de communication stratégiques (axes autoroutiers et aéroports), de nombreux quartiers pourraient décoller plus vite qu'on ne le pense. Des villes comme Vaulx-en-Velin, Mantes ou Saint-Denis, ont des qualités qui permettent d'envisager une revalorisation réussie, du point de vue économique, social et urbain. La Duchère à Lyon, de même que Le Mirail à Toulouse ou La Paillade à Montpellier se situent au cœur de métropoles régionales.

La déségrégation résulte souvent d'une première vague de départs, difficile à admettre financièrement et sociologique-

ment pour les communes, qui ne connaissent la vague de retour que dans un deuxième temps. Vaulx-en-Velin attire une population nouvelle après 10 années de désaffection significative.

L'exemple de la commune de Saint-Denis est, à cet égard, éclairant. Après une période de décrochage (la désindustrialisation) et de forte concentration ethnique, Saint-Denis tend à s'enrichir au travers de deux processus : une spécialisation économique high-tech (Roissy) et une fonction tertiaire supérieure (Plaine-Saint-Denis), alors même qu'elle a su développer une économie de loisirs populaires (La Villette, Stade de France, Parc de la Courneuve) à fort potentiel d'emplois à même d'être distribués localement. De nombreux quartiers réunissent les ingrédients de l'attractivité : proximité de centres attractifs, des emplois, de la culture, des loisirs.

Les communes concernées par la ghettoïsation ne s'en sortiront pourtant pas seules. « *Le germe de la maladie n'est pas dans les quartiers, ni dans l'attitude de la jeunesse ou des populations immigrées, mais dans la société toute entière* », assure Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin. Une action publique déterminée, en termes de mixité urbaine, et d'encouragement à la mobilité résidentielle, est nécessaire. Les arguments de l'État devront être financiers et persuasifs. D'autant que pour des villes à faible potentiel fiscal (ce n'est pas le cas de Vaulx-en-Velin), les dotations compensatrices actuelles ne sont pas suffisantes pour relever le défi.

Comment Vaulx-en-Velin a évité le repli⁹⁵

Le projet de revalorisation urbaine de Vaulx-en-Velin constitue une référence en France. Devenue célèbre par ses émeutes en 1990 (l'incendie et le pillage d'un supermarché après la mort d'un jeune) et 1994 (des jeunes démolissent un gymnase à l'aide de voitures-bélier), Vaulx-en-Velin est mal en point. Brutaleement urbanisée dans les années 70, la ville se retrouve avec un grand ensemble abritant la moitié de la population de la commune (26 000 habitants). La structure de la population vaudoise (34 % des habitants âgés de moins de 20 ans), la forte mixité ethnique (28 % de population étrangère), un taux de chômage à 20 %, imposent un projet d'envergure. Le projet de restructuration de Vaulx-en-Velin est parmi les plus sérieuses références françaises de revalorisation des quartiers en crise. Plusieurs enseignements peuvent en être tirés :

■ Un vrai projet d'agglomération

Vaulx-en-Velin, médiatisée et dramatisée par les émeutes parvient à mobiliser des financements extraordinaires. Le soutien de deux fortes personnalités, le président du Grand Lyon, Raymond Barre, et le maire de Vaulx-en-Velin, Maurice Charrier, contribue à enraciner Vaulx dans le Grand Lyon.

⁽⁹⁵⁾ Il faut noter que la réussite de la transition de Vaulx-en-Velin, qui est à saluer, s'est inscrite dans un contexte d'explosion sociale qui a engendré une mobilisation de moyens tout à fait exceptionnelle.

■ Un potentiel propre

Commune de la périphérie du nord-est de Lyon de 42 000 habitants, Vaulx a une tradition agricole et ouvrière, qui lui confère une identité ancienne, antérieure à son urbanisation accélérée. Elle bénéficie de ressources fiscales du fait de la présence d'un tissu de PME (bâtiment, métaux, imprimerie, développement du tertiaire), et profite de la proximité avec le Grand-Lyon, dont elle fait partie.

■ L'invention d'un centre ville

Les transformations engagées visent toutes à renforcer le brassage social, les échanges culturels et commerciaux par la constitution d'un véritable « *centre ville* », qui ne peut remplir son rôle de rayonnement et d'attraction que s'il est intégré aux autres quartiers. La première étape a été de reconstituer d'urgence une structure commerciale (l'hypermarché Auchan a quitté la ville après les émeutes de 1990), et d'intégrer des équipements existants et nouveaux : Hôtel de Ville et Hôtel des Postes, Planétarium, lycée d'agglomération, École Nationale des Travaux Publics de l'État, qui encourage le retour des commerces.

■ Rapprocher Vaulx de Lyon

L'objectif : faciliter les relations de la population de Vaulx avec l'extérieur, profiter de la chance d'être près de Lyon. Et ainsi négociée l'obtention par la ville, d'ici 2006, d'une

liaison tramway, métro et trolley qui la relie jusqu'au centre de Lyon, la rendant accessible au cœur de Lyon *« au même titre que n'importe quelle autre ville de l'agglomération »*.

■ Le retour des classes moyennes

Le surinvestissement public et la diversification de l'habitat ont encouragé l'arrivée d'investisseurs privés, notamment sur des opérations immobilières. Dans les quartiers qui ont profité du renouvellement urbain, d'une politique de diversification de l'habitat, les classes moyennes s'intéressent de nouveau à Vaulx. La politique de l'habitat combine à l'échelle de l'ilot (définie comme bonne échelle de la mixité), un tiers d'accession sociale à la propriété, un tiers de logement social plus, et un tiers de locatif plus haut de gamme. Après des années de vacance, le dernier recensement révèle une augmentation de la population.

■ Encouragement à une vie culturelle intense

École d'architecture, pôle universitaire, pôle de diffusion de la culture scientifique et technique, Planétarium, deux compagnies de danse, parc de loisirs, Vaulx multiplie les possibilités d'accès à la culture et aux activités artistiques. Des initiatives locales prennent le relais : le festival de jazz, une biennale des arts du cirque, la participation de la ville à la fête de la science.

■ Une communication puissante

Le dispositif est conséquent, et le maire s'y engage personnellement : conseil de quartier, journaux, chargés de communication. Pour faire connaître le grand projet urbain, la municipalité a lancé une grande campagne d'information. Les invitations sont lancées par ordre alphabétique (et non sur la base d'appartenance territoriale) pour mixer générations, quartiers, communautés d'origines.

3.2. « DÉSÉGRÉguer » L'HABITAT : MIXITÉ, MOBILITÉ, ACCESSION

La fin de la ségrégation géographique que nous venons d'évoquer passe par une refonte de l'accès au logement, par la mobilité et la mixité sociale. La mobilité résidentielle, notamment en HLM, et les politiques d'attribution doivent créer les conditions du brassage social. Enfin, il faut permettre à des ménages à bas revenus, désireux de quitter leur HLM, d'accéder à la propriété.

Alors que la grande majorité des Français (75 %) est éligible à l'obtention d'un logement HLM au regard des plafonds fixés, les ménages les plus modestes sont dirigés vers les quartiers les plus dégradés et les grands ensembles les plus anciens, construits entre les années 50 et 70, voire dans le parc privé insalubre. La dérive ségrégative dans l'habitat s'explique en

fait largement par l'absence d'orientation claire de la part de l'État. La politique du logement est bien souvent une « *addition d'injonctions contradictoires* », d'après Dominique Dujols, responsable des relations institutionnelles de l'ESH (Entreprises sociales de l'habitat). Comment demander aux acteurs du logement social de produire plus de logements tout en accueillant les personnes les plus démunies, de lutter contre les « *ghettos* » sans exporter les problèmes sociaux dans les autres quartiers, d'empêcher les concentrations ethniques et sociales tout en garantissant uniquement le principe du droit au logement ?

Loin de préconiser l'imposition par le sommet de contraintes réglementaires uniformes, le transfert de moyens vers l'échelon de l'agglomération devrait être la règle. Dès lors que des priorités nationales sont clairement exposées, comme elles doivent l'être pour la lutte contre les ghettos, et que l'État s'en porte garant, la délégation de la compétence « *Habitat* » vers les agglomérations, – qui s'accompagne d'une dotation globale de fonctionnement – doit inclure aussi une obligation de résultat. **Sur cette question, la somme des intérêts locaux ne fera jamais l'intérêt général : la lutte contre la ségrégation doit relever de la responsabilité nationale.**

3.2.1. Faciliter la mobilité résidentielle

Le problème fondamental n'est pas la laideur urbaine ou le caractère « *populaire* » d'un quartier, mais bien l'immobilité résidentielle sur plusieurs générations. La politique d'« *enrichissement* » des quartiers (Grands Projets de Ville, Zone

Franche Urbaine, etc.) doit se doubler d'une politique de sortie possible.

*Donner à la fois « les moyens de partir
et l'envie de rester »⁹⁶*

Les États-Unis, 40 ans avant nous, ont été confrontés à toutes ces questions. Dans les années 60, ils ont commencé par encourager les populations à sortir des ghettos pour accéder à la société dominante (option dite « *people* ») avec pour effet pervers de vider les quartiers de leur « *élite* », accentuant ainsi leur dégradation. Le rapport Kerner (1968) annonce un changement de cap. *A contrario*, les politiques publiques françaises s'attachent depuis 20 ans à investir dans la requalification des quartiers, du bâti et dans leur développement économique (option dite « *place* ») ; un parti-pris qui se révèle inapte à enrayer la spécialisation ethnique ou sociale du quartier⁹⁷. L'expérience montre que l'une ne peut se passer de l'autre. **Il faut donner aux gens les moyens de partir et l'envie de rester, aider à la mobilité des personnes tout en investissant dans l'enrichissement des quartiers.**

3.2.1.1. Accroître la mobilité dans le système HLM

Le logement social ne répond plus que partiellement à sa fonction initiale, à savoir loger une catégorie sociale défavorisée et constituer la première étape de l'ascension sociale des couches populaires.

⁽⁹⁶⁾ Daniel Béhar, In : *Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée*, Annales de la recherche urbaine, 1995.

⁽⁹⁷⁾ Cf. J. Donzelot, (dir.) *Faire Société*.

Les ménages les plus modestes sont aujourd'hui coincés dans des « *trappes à bas revenus* ». L'IAURIF, qui a effectué une exploitation par commune francilienne des revenus fiscaux des ménages, conclut qu'au total « *40 % des ménages insatisfaits de leur quartier vivent dans 25 % des espaces les moins aisés* »⁹⁸. Mais comme l'insuffisance des revenus freine les déplacements, la mobilité des plus pauvres est inférieure de 40 % à celle de la moitié la plus aisée des ménages. Le sentiment d'un assignement à résidence dans les quartiers prioritaires de la ville s'est généralisé. Même les personnes âgées qui souhaitent changer de logement pour une surface plus petite tout en restant dans le même quartier se heurtent au problème des mutations au sein du parc HLM⁹⁹.

Aujourd'hui, en général, les personnes qui ont un revenu suffisant quittent les quartiers les plus difficiles. N'y restent que les personnes âgées enracinées dans leur lieu de vie (minoritaires), les personnes à très bas revenus et souvent les minorités ethniques. Ainsi la proportion de populations immigrées en HLM représente le double de la population française. Deux difficultés majeures entravent leur mobilité résidentielle : la relative fermeture du parc privé aux minorités ethniques, françaises ou non, et l'absence d'une politique équilibrée de production de logement social.

23 % des ménages logés en HLM souhaitent déménager. Chez les immigrés (nés étrangers à l'étranger), la demande monte à 50 %. En même temps, le nombre de demandeurs de

⁽⁹⁸⁾ Rapport Fitoussi, C.A.E., p. 6.

⁽⁹⁹⁾ Habitat et Société, n° 30, juin 2003.

logement HLM n'a jamais été aussi élevé, avec 1,6 million de dossiers en instance¹⁰⁰. Le nombre de logements très sociaux (PLA-I) est très inférieur aux besoins. Les possibilités de mutation sont donc faibles. Le système du logement à vie offert aux accédants en HLM est un frein à toute évolution de la situation, du point de vue de l'équilibre du territoire, mais aussi sur le plan psychologique et économique. Il paraît dès lors absurde que des ménages entrés dans les années 80 avec un revenu moyen, puissent conserver des appartements – souvent spacieux et de grande qualité – alors qu'ils ont aujourd'hui des hauts revenus. Les « *baux à vie* » se justifiaient probablement comme alternative à l'accession à la propriété pour des familles à bas revenus, mais l'État n'a pas pour mission de pourvoir un logement social à vie à des ménages aisés.

3.2.1.2. Faciliter la sortie du territoire assigné

Le logement est à présent, plus que l'emploi, le moteur de la mobilité géographique¹⁰¹. Les jeunes, par exemple, seront plus nombreux à quitter l'Île-de-France pour cette raison : le désir de mobilité est conditionné non plus tant par l'emploi que par la capacité à changer de logement. L'enjeu de la mobilité résidentielle prend alors une nouvelle dimension.

Il faut que les ménages qui souhaitent partir puissent le faire plus facilement. La relocalisation de logements à des loyers accessibles est l'élément fort d'une politique publique de logement social. Sans cet effort, la mixité sociale restera un discours creux.

⁽¹⁰⁰⁾ Cf. le 8^e rapport de la Fondation Abbé Pierre.

⁽¹⁰¹⁾ Étude du BIPE, *Les migrations résidentielles en France à l'horizon 2010*.

La banalisation des démolitions de logements sociaux est une chose saine ; le renouvellement du bâti conditionne, dans de nombreux cas, la possibilité d'un quartier à se restructurer. Ceci dit, les quartiers en renouvellement urbain **s'exposeraient à de nouvelles dégradations si le programme de démolitions-reconstructions ne s'accompagnait pas d'une « *dédensification* ».**

Penser la construction de logements sociaux en termes de sortie de loyer

Une analyse sur l'occupation sociale des organismes HLM montre que le niveau de revenu des occupants est étroitement corrélé au financement initial mis en œuvre. Les personnes à faibles ressources sont nettement sur-représentées dans les immeubles construits entre 1955 et 1975. Et inversement, les programmes neufs et bien situés sont occupés par des locataires dotés de revenus supérieurs à 60 % de plafonds de ressources. De fait, le niveau des loyers dans les nouvelles constructions aggrave le phénomène de concentration des familles nombreuses et/ou modestes dans les ensembles périphériques à bas loyer.

Il faut mettre fin au zonage financier et géographique qui définit les prêts aidés par types de populations pour instaurer un prêt unique assorti d'une aide discriminante à la personne. L'APL doit être utilisée comme un outil de modulation en sortie de loyer et offrir aux organismes une plus grande souplesse pour fixer les loyers de leur parc, suivant la dispersion des loyers de marché. Le système HLM a généré des quartiers HLM ; les opérations mixtes, ouvertes aux promoteurs, et

contribuant à l'« *invisibilité* » de l'occupation – sociale ou non – du logement doivent être généralisées.

3.2.2. Mixité, passer du discours aux actes

Il revient à l'État d'encourager financièrement les agglomérations à s'affirmer sur le plan des politiques de peuplement, et à se doter d'outils permettant d'évaluer la mixité sociale comme ethnique. Certaines dotations (DSU et DGF) doivent ainsi être conditionnées au caractère réellement intercommunal des programmes de logements. Les arguments ne sont pas seulement financiers, ils doivent aussi être réglementaires. L'État doit définir des orientations claires et faire du principe de mixité une priorité collective. La MIILOS, l'organisme chargé de vérifier que les fonds consentis par l'État sont utilisés conformément à leur objet, ignore dans ses rapports annuels l'application des objectifs de mixité sociale.

Enfin, les arguments de l'État doivent être politiques. La recherche d'outils pour concrétiser le principe de mixité doit faire l'objet d'un débat qui l'associe à l'ESH, aux collectivités et au 1 % patronal. L'État doit se recentrer sur quelques priorités et en garantir le respect pour montrer que décentralisation et autorité de l'État ne sont pas contradictoires.

3.2.2.1. La mixité, la mission de l'agglomération

L'agglomération est l'échelon adéquat pour mener les politiques de peuplement. Les expériences les plus positives sont

le fait de politiques locales et intercommunales. Les politiques menées contre la volonté du maire et des habitants sont vouées à l'échec. L'État doit conserver son rôle de garant, mais déléguer aux élus intercommunaux – qui devraient être élus au suffrage universel – la gestion de ces politiques.

L'observatoire de l'intercommunalité constate la quasi-inexistence de la mise en place des conférences intercommunales pour l'habitat (10 structures intercommunales seulement) et relève que les stratégies restent le plus souvent communales, même dans le cas d'une délégation intercommunale. *« Il y a une stratégie de contournement de l'intercommunalité. L'agglomération n'est pas membre du GIP-GPV mais seulement partenaire. Pourquoi ? Les communes, derrière le paravent de l'agglomération, veulent garder la compétence « Politique de la ville », elle leur permet de réaliser leurs grands équilibres financiers. La politique de la ville est un guichet »*¹⁰². Les maires des villes à fort taux de logements sociaux s'inquiètent de cette absence de solidarité intercommunale. Actuellement la démolition est perçue comme un mode de renouvellement du bâti, mais comme rien n'oblige à s'en servir comme instrument de mixité urbaine, le risque est fort de procéder au relogement des familles dans des quartiers déjà fortement ségrégués.

Il est illusoire de penser que les communes résoudront seules les problèmes de leurs quartiers. La déségrégation ne se fera pas naturellement. C'est pourquoi l'objectif de *« mixité urbaine »* nécessitera une incitation financière importante.

(102) Propos d'un responsable de Grand Projet de Ville auditionné par l'Institut Montaigne.

3.2.2.2. La politique de logement social diffus du pays de Vendôme

La communauté de communes de Vendôme offre un exemple extrêmement positif de ce que pourrait être une véritable politique intercommunale de l'habitat. Avec une ville centre qui concentre 90 % des logements sociaux, la CC de Vendôme se donne les moyens dès 1993 de faire du parc social diffus. Suite à un PLH (Programme local de l'habitat) et une étude très poussée sur l'occupation du parc social, à l'immeuble près, une charte intercommunale définit, par quartier et par commune, la politique de programmation très rigoureuse sur l'ensemble du territoire intercommunal. Un service intercommunal du logement social (prévu par la loi SRU) gère toutes les pré-attributions.

3.2.2.3. L'application de l'article 55 de la loi SRU, nécessaire et insuffisante

La production de logements sociaux hors des sites où ils sont déjà en surnombre est nécessaire, mais insuffisante, parce qu'elle ne garantit pas le respect d'une certaine mixité. L'obligation des 20 % de logement social dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants ainsi que le développement de programmes de logement social plus petits, plus diffus et plus discrets dans les pavillons et lotissements préviennent sans doute les phénomènes de ségrégation future. Mais elles sont insuffisantes pour endiguer la ségrégation existante. D'une part, il existe aujourd'hui des programmes sociaux « *de luxe* », qui restent des barrières pour les

petits revenus, comme pour certaines minorités. D'autre part, on l'a vu, la présence de logements sociaux ne garantit pas à elle seule un effort de mixité ethnique dans l'habitat. Les populations issues de l'immigration, à faibles revenus, sont une *patate chaude*¹⁰³ que les communes se renvoient dos à dos. Enfin, la pénalité pour non-respect de l'article 55 est tout à fait dérisoire pour une commune ou une agglomération riches.

3.2.2.4. Faire entrer le principe de mixité dans le droit commun

Pour favoriser le brassage des populations dans **les programmes de logements, plusieurs voies peuvent être suivies. Les programmes mixtes, qui conduisent à inclure 25 % ou un tiers de logements sociaux à l'intérieur des programmes immobiliers classiques fonctionnent très bien là où ils sont mis en place (Saint-Cloud, Paris). Ils doivent être largement encouragés.** Le développement du logement social diffus est un objectif qui doit être poursuivi avec abnégation. Il peut être expérimenté avec la mise en œuvre d'un plan de « *logement social jeunesse* », avec des baux limités dans le temps, sur le mode de la cité U dans des logements dispersés, via le conventionnement dans l'ancien en centre ville.

Ensuite, là où la ségrégation a atteint un seuil, l'inscription du principe de mixité dans le droit commun doit permettre au

⁽¹⁰³⁾ Pour reprendre les propres termes d'un élu auditionné par l'Institut Montaigne.

préfet, au maire et au bailleur d'invoquer la « *mixité urbaine* », au même titre que le « *droit au logement* » ou le « *relogement de droit* », afin d'aboutir à des programmes d'attribution équilibrés.

Un groupe de travail conduit notamment par Simone Veil¹⁰⁴ a déjà reconnu la nécessité pour les organismes HLM d'inscrire leurs pratiques d'attributions dans des orientations définies avec les pouvoirs publics locaux, les représentants de l'État et les associations compétentes : « *toute politique ou pratique qui conduit à un refus d'attribution, "dans l'intérêt du demandeur" ou au nom de la mixité, sans offre simultanée d'un logement de qualité comparable à celui demandé est inacceptable* ».

3.2.2.5. Briser le tabou de la mixité ethnique

En France, la mixité ne peut être que « *sociale* ». À chacun de dénicher les connotations qui peuvent se loger derrière cette vaste notion. L'objectif de mixité ethnique est à peine évoqué. Il faut donc lire entre les lignes. Le rapport de Mouna Viprey constate « *qu'une certaine hypocrisie règne, car la notion de mixité ethnique, sans contenu juridique, est au cœur de toutes les réflexions et de toutes les politiques sur le principe de mixité, mais disparaît derrière un habillage plus généralement "social" du concept* »¹⁰⁵. Le GELD¹⁰⁶ souligne « *le tabou qui*

⁽¹⁰⁴⁾ Groupe de travail sur l'égal accès au logement social, créé à l'initiative du mouvement HLM (ESH) et composé de Nicole Questiaux, Simone Veil et Paul Bouchet, mai 2001.

⁽¹⁰⁵⁾ *L'insertion des jeunes d'origine étrangère*, rapport de Mouna Viprey, 2001.

⁽¹⁰⁶⁾ Note du Groupe d'études et de lutte contre les discriminations, *Les discriminations raciales et ethniques dans le logement social*, mai 2001.

entoure l'usage de catégories ethniques dans l'élaboration des politiques publiques ». Faute de clarté dans la définition de ce concept, l'impératif de mixité a été interprété de façon très personnelle selon qu'il s'agisse des bailleurs, des préfets ou des élus. « *Chacun utilise le flou dans les textes et l'opacité dans les procédures d'attribution* » pour agir comme bon lui semble.

Toute politique de « *mixité urbaine* » devra reconnaître la dimension ethnique qui est sous-jacente dans ce que l'on appelle la « *mixité sociale* ».

Les Conférences intercommunales pour l'habitat et/ou des Programmes locaux de l'habitat (PLH) doivent établir un *indice de mixité*. Cet indice, outre les critères sociaux habituels, devrait considérer, dans la transparence la plus totale, la part de la population étrangère mais aussi des minorités françaises, dans les dossiers de demandes de logement sociaux de la commune, de l'agglomération ou du département. La transparence est bien plus efficace que le non-dit pour lutter contre la ségrégation. La mise en œuvre d'un « *programme pour la mixité* » qui dote les dossiers de demande HLM d'une case offrant la possibilité à chacun de mentionner – sur une base volontaire et non obligatoire – son origine ou sa visibilité ethnique (maghrébin, noir, asiatique, etc.) est le procédé le plus transparent pour engager une véritable politique de « *mixité urbaine* », et surtout la seule qui puisse mettre fin aux discriminations à l'endroit des Français issus de l'immigration.

3.2.2.6. Organiser le regroupement des organismes HLM

La Mission parlementaire d'évaluation et de contrôle (MEC) observait en 2001 que *« le nombre élevé d'organismes freine le dynamisme et rend difficile la coordination des acteurs locaux, en raison de l'émiettement du patrimoine et du nombre des interlocuteurs »*. Certaines agglomérations ont plus de 30 interlocuteurs dans le monde HLM. En outre, les petits organismes ne sont pas outillés pour gérer un parc social de plus en plus diffus. 40 % des SA HLM ont moins de 3 000 logements. Le rapport de la MIILOS ajoute que 40 % de ces petits organismes n'ont eu aucune activité de construction ces dix dernières années. Enfin, leur coût de gestion est plus élevé que la moyenne. Il faut dans un premier temps encourager la création de GIE (Groupement d'intérêt économique) qui offriraient des prestations de maintenance, de gestion et d'appels d'offres. Il s'agit à la fois de mobiliser des fonds aujourd'hui accumulés par des organismes inactifs en faveur de la construction, et pousser les sociétés HLM à conclure des pactes avec l'agglomération ou la région. Faute de regroupement spontané, l'État doit agir d'autorité. Souvenons-nous du remembrement rural : une loi a été nécessaire pour le réaliser. L'article L423 du CCH prévoit la possibilité de dissoudre les organismes (SA ou offices) qui ont moins de 1 500 logements et ont construit moins de 500 logements au cours des 10 dernières années. 63 sociétés anonymes sont susceptibles d'être dissoutes en application de ces dispositions.

3.2.3. L'accession, une aspiration fondamentale

Outre la mixité, la question du logement soulève le problème de l'accession à la propriété. Toutes les enquêtes montrent

que les Français aspirent à devenir propriétaires. La baisse des taux d'intérêt, la croissance économique, la baisse des droits de mutation ont dopé les flux d'accession ces dernières années. 750 000 ménages ont accédé à la propriété en 2002, soit 31 % de plus qu'en 1999. L'effet PTZ (prêt à taux zéro) a contribué à amplifier la reprise (15 % des accédants y ont eu recours). Aujourd'hui, 56 % des Français sont propriétaires, un taux qui reste en deçà de la moyenne européenne (82 % pour les Espagnols, 78 % pour les Irlandais, 76 % pour les Grecs et 69 % pour les Anglais). Malgré les mécanismes d'encouragement, les ménages les plus modestes (2 SMIC et moins) parviennent difficilement à accéder à la propriété en France. Il faut aussi s'interroger sur la place de l'accession pour les immigrés et les Français d'ascendance immigrée. L'aspiration à la propriété est très forte chez les immigrés et leurs enfants français et participe d'une véritable politique d'intégration intelligente. Pour la plupart d'extraction rurale, ils étaient souvent propriétaires. Aujourd'hui 37,8 % des ménages immigrés sont propriétaires de leur logement, un chiffre en progression. Une politique d'accession très sociale à la propriété doit devenir une alternative crédible au HLM à vie.

À partir de revenus d'un montant inférieur à 3 SMIC, l'accession est difficile. Sur près de 500 000 ménages à revenus moyens ou modestes éligibles chaque année à un PTZ (dont 320 000 ménages modestes), 20 % seulement en bénéficient. Dans l'ancien, parmi 220 000 ménages modestes éligibles, la proportion d'accédants est de 3,5 %. Aucune réforme n'a permis de rééquilibrer les taux d'effort, toujours très élevés pour les ménages modestes (environ un quart de la population française). Enfin, la dépense publique en la matière est inférieure à celle destinée au logement locatif.

3.2.3.1. Dissocier l'amortissement du foncier de celui du bâti

Dans des zones tendues, l'efficacité de l'aide à l'accession est neutralisée par le prix très élevé du foncier. Il paraît dès lors inévitable de dissocier l'achat de la maison (bâti) de celui du terrain (foncier), avec deux périodes distinctes de remboursement pour l'accédant. Pour le terrain, des baux emphytéotiques assortis d'un loyer symbolique permettant l'achat ultérieur du terrain, peuvent être une solution. C'est l'orientation privilégiée par le ministère du Logement.

3.2.3.2. Développer l'accession très sociale sécurisée

L'expérience des années 80 a montré les risques à engager des ménages « *sans filet* » sur une longue période de remboursement. C'est pourquoi le mouvement HLM a développé l'accession très sociale (qui s'adresse aux ménages dont les revenus sont inférieurs ou égaux à deux SMIC) assortie de clauses de sécurité : rachat du bien en cas de carence (baisse brutale de revenu, impossibilité à entretenir le bien, etc.), garantie de la non-perte de valeur du bien (si revente rapide), contre interdiction de le revendre sur le marché privé, garantie de relogement ou maintien dans le même bien sous statut locatif. Actuellement, il existe 4 millions de logements locatifs contre seulement 4 000 accessions très sociales sécurisées à la propriété par an. Un chiffre dérisoire. Le mouvement HLM, soutenu par l'Union européenne, revendique une montée en régime de ce type d'offre, mais il ne peut les développer sous la pression des opérateurs immobiliers.

« La vente de 10 % du parc locatif sur 10 ans, soit un rythme de 1 % par an, créerait 40 000 nouveaux accédants sociaux

par an ». Cette mesure, délicate à mettre en œuvre, privilégiée par le ministère du Logement, doit absolument éviter de s'appliquer dans des sites dégradés au risque de devenir un boulet pour des accédants déjà peu solvables et d'allonger la liste des copropriétés dégradées. Elle doit s'inscrire prioritairement dans les zones de requalification urbaine en cours, dans des immeubles de bonne facture, dont les futurs bénéficiaires sont solvables (pas de problèmes d'impayés). Cette possibilité est alors un encouragement à l'accession qui récompense des années de loyers dûment versés.

Il semble que l'acheteur de son propre logement HLM ait tendance à penser qu'il a déjà remboursé son logement par le paiement de ses loyers. Nous préconisons d'inclure, de façon rétroactive, une bonne partie des loyers versés par le locataire dans le prix d'achat de son futur logement afin de transformer en copropriétés certains ensembles HLM.

3.2.3.3. Une politique de maîtrise foncière

La faiblesse de la construction neuve de logements sociaux s'explique souvent par la pénurie foncière. Les investisseurs comme les collectivités se trouvent confrontées à un dilemme : s'étendre en périphérie des agglomérations avec le risque de reproduire les erreurs du passé, ou produire/acquérir des immeubles petits et bien placés avec le problème du coût de leur financement.

La restructuration et la revalorisation foncière dans les quartiers doit s'accompagner d'une maîtrise foncière au moins à l'échelle de l'agglomération, sinon celle de la région dans le

cas d'agglomérations urbaines stigmatisées, ne disposant que de peu de marge de manœuvre sur le plan foncier. Désormais, la libération des réserves foncières ou la densification des constructions de centre ville doit devenir un instrument privilégié pour la rénovation urbaine et la mixité.

3.3. PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DES CHANCES À L'ÉCOLE

L'école n'est pas indemne des maux dont souffre la société. Elle n'échappe pas à la formation de ghettos. Il n'est pas rare de rencontrer des collèges composés à 80 % de Maghrébins. L'Éducation nationale elle-même souligne combien « *il est difficile d'imaginer l'état de déshérence et de délabrement de certains secteurs scolaires* ».

Le constat va plus loin. L'origine sociale est de plus en plus déterminante dans l'obtention du diplôme. La disponibilité aux devoirs à la maison (taille de l'appartement, taille de la famille, présence des parents, etc.), l'origine culturelle du père (plus que la CSP), le niveau d'études de la mère mais également la mixité sociale et ethnique à l'école, influencent largement la réussite scolaire d'un élève. En dépit de la démocratisation de l'enseignement, les évolutions au cours des dernières années ont pénalisé les milieux populaires (à l'exception des enfants d'agriculteurs). Les études le montrent : la mobilité socioprofessionnelle est équivalente à celle des années 50 !

Trop élitiste, trop rigide, le système éducatif ne forme pas assez de qualifiés et laisse partir trop de jeunes insuffisamment

formés. 20 % des jeunes terminent leur scolarité avec seulement un niveau CAP ou BEP contre 9 % pour la moyenne européenne et seulement 150 000 jeunes obtiennent un diplôme supérieur (licence ou plus). 60 000 en sortent chaque année sans aucune qualification.

Sauf à compter sur les éphémères succès de la télé-réalité ou sur les carrières artistiques, l'école reste le seul espoir d'ascension sociale pour les milieux défavorisés. La panne de l'ascenseur social ou son inefficacité à surmonter les inégalités est vécue comme une violente exclusion pour les plus démunis, et se transforme en rejet du système scolaire.

L'école française est restée un système fondé sur l'excellence, où tout se joue avant 25 ans, où les gagnants y sont d'impeccables « *fabricants de perdants* »¹⁰⁷, où l'élitisme est le cache-misère de la ségrégation sociale. L'objectif du « 80 % d'élèves au bac » gomme artificiellement l'échec et l'exclusion des statistiques de l'Éducation nationale, mais génère en réalité un échec massif de l'insertion professionnelle.

Rien de durable ne se fera sans l'école comme matrice de l'égalité des chances. Les politiques publiques ont pour mission de prouver que les ZEP, qui accueillent les enfants de milieux populaires et de l'immigration ne sont pas seulement des lieux d'échec, mais aussi des pôles d'innovation, de recherche, de bouillonnement, d'expérimentation éducative. C'est de là que viendront beaucoup des réponses à la crise de vocation que traverse l'école.

⁽¹⁰⁷⁾ Albert Jacquard, In : *Un « Munich » éducatif*, par Bruno Mattéi, Le Monde du 3 décembre 2002.

Pour ce faire, il faut pousser jusqu'au bout la logique de discrimination positive en faveur des ZEP et leur donner les coupées franches pour devenir des « *Zones d'Excellence Pédagogique* ». Le deuxième défi de l'égalité des chances à l'école consiste à rendre attractives et compétitives les filières professionnelles, souvent perçues comme des voies « *poubelles* » et simultanément donner la possibilité aux élèves des ZEP, quelles que soient leur origine et leur lieu de résidence, d'accéder aux filières d'excellence.

Des chiffres qui parlent

La France dépense plus pour son éducation que la plupart des autres pays : 6,2 % de son PIB, contre 5,5 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

En 50 ans, le nombre d'élèves d'une tranche d'âge accédant au baccalauréat a été multiplié par 12 avec un tassement autour de 61 % du nombre de ceux qui obtiennent ce diplôme mythique, suivi d'un taux irréductible d'échecs à l'issue du premier cycle d'université.

Les enfants d'ouvriers sont trois fois plus nombreux que les enfants de cadres en 6^e, puis trois fois moins nombreux en terminale.

Depuis 1976, la proportion d'enfants d'ouvriers accédant aux grandes écoles s'est réduite ; ils représentaient 11 % des titulaires du bac scientifique contre 5 % aujourd'hui.

À condition sociale égale, les enfants d'immigrés ont un parcours légèrement meilleur au collège mais perdent cet avantage au lycée, où la « *culture générale* » (qui ne relève pas stricto sensu des savoirs) prend davantage d'importance.

20 % des collégiens sont en ZEP et 50 % des enseignants du second degré nouvellement recrutés en France sont dirigés vers les deux académies les plus difficiles (Versailles et Créteil) pour les postes les plus exposés.

3.3.1. Assumer franchement la discrimination positive dans les ZEP

Le bilan des ZEP¹⁰⁸ montre que celles-ci ont permis d'éviter une dégradation sans parvenir à une réelle amélioration. Elles ont prouvé qu'elles pouvaient être des zones d'excellence comme des zones d'échec. Avec le même type de public, le taux de réussite au brevet des collèges varie de 20 % à 80 %.

Plusieurs rapports ont montré qu'une discrimination positive réalisée à moitié ne mène qu'à un demi-succès. Les crédits spécifiques en faveur des ZEP ne tiennent pas suffisamment compte du handicap financier de ces établissements. Une étude menée en 1995¹⁰⁹ a montré que si les dépenses

⁽¹⁰⁸⁾ Cf. *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, C. Moisan et J. Simon, 1997.

⁽¹⁰⁹⁾ Comparaisons des dépenses publiques d'éducation dans deux quartiers témoins avec l'expertise des services techniques de l'État et des municipalités, In : *Demain la ville*, rapport Sueur, 1998.

publiques d'éducation ont été plus élevées d'environ 7 % par élève en faveur des quartiers pauvres, cela tient à un effort de la commune en faveur de ces quartiers. Mais les dépenses des départements et des régions favorisent les élèves et étudiants des quartiers « *banalisés* ». En outre les enseignants des ZEP sont moins gradés et donc moins payés ; ils allègent sensiblement le coût des ZEP. Au total, la dépense publique par collégien dans les ZEP est inférieure à la moyenne. Un constat qui confirme la persistance d'une discrimination négative, malgré la Politique de la ville supposée favoriser les ZEP. Une intervention plus massive, soumise à évaluation et qui doit être exprimée très clairement, s'impose.

Les moyens supplémentaires des ZEP, par rapports aux collèges classiques, sont actuellement de 9 %. Il faut redresser ce taux à hauteur de ce dont bénéficie le primaire dans ces mêmes zones, c'est-à-dire 17 % de moyens supplémentaires. Les départements doivent être encouragés à mener eux-mêmes des politiques de promotion compensatoire. Nous préconisons de financer cette enveloppe supplémentaire par le rapatriement des fonds – considérables – qui servent à sur-rémunérer les enseignants dans l'outre-mer. Cette mesure instituée à une époque où l'on voyageait encore en bateau (XIX^e), n'a plus de raison d'être. Un rapport parlementaire l'a d'ailleurs récemment souligné.

La méthode et l'esprit du mode de financement doivent évoluer : **il faut financer des projets et non des établissements.** Toutes les ZEP n'ont pas des besoins identiques. L'enjeu est de se donner les moyens de généraliser les méthodes qui réussissent et de parier sur les expériences

menées par des équipes solides. Un travail de bench-marking des *« pratiques qui réussissent »* doit être formalisé, professionnalisé, et pris en compte par l'Inspection de l'Éducation nationale.

Qu'est-ce qu'une zone d'éducation prioritaire ?

Les zones d'éducation prioritaires sont nées en 1982 sous l'impulsion du ministre de l'Éducation Alain Savary. Prenant acte de l'hétérogénéité croissante des publics scolaires, cette politique d'éducation prioritaire a pour objet, selon la circulaire n° 90-028 du 1^{er} février 1990, de *« renforcer l'action éducative dans les zones où les conditions sociales sont telles qu'elles constituent un facteur de risque, voire un obstacle pour la réussite scolaire des enfants et adolescents qui y vivent et donc, à terme, pour leur intégration sociale »*. Elles reposent sur un principe, celui de la discrimination positive, qui postule que l'égalité républicaine ne consiste pas à appliquer à tous les mêmes règles, à donner davantage de moyens à ceux qui ont le plus de difficultés. Le nombre de ZEP est passé de 355 en 1990 à 563 en 1997, soit une augmentation de près de 60 % en 15 ans. Les ZEP bénéficient de crédits supplémentaires (moyens humains) à hauteur de 9 % pour les collèges et de 17 % pour le primaire.

3.3.1.1. Stabiliser durablement les moyens des ZEP

Outre la question des moyens, le caractère éminemment aléatoire de certaines ressources disponibles nuit à l'efficacité des ZEP : versés pour partie en cours d'année, soumis aux fluctuations du nombre des inscrits par rapport aux prévisions,

émiettement des moyens fixes, manque de suivi durable des partenaires locaux. Ce manque de visibilité conduit à une désresponsabilisation et confirme la nécessité d'une enveloppe globale allouée aux établissements pour mener des actions précises, avec une évaluation rigoureuse.

Ces moyens doivent permettre un déploiement durable¹¹⁰ :

- de dispositifs de soutien (demi-groupes, aide aux devoirs, soutien renforcé pour les non-francophones),
- le renforcement des « *classes à projet* » (basket, classe européenne...),
- de structures renforcées pour élèves en graves difficultés ou non-francophones dont l'insuffisance notoire pèse actuellement sur l'ensemble du niveau scolaire (classes-relais, SEGPA, CLA, IMP, etc.),
- des sorties et activités extrascolaires (voyages, journées, visites, etc.),
- des préparations intensives à l'entrée dans des grandes écoles,
- du système des bourses.

3.3.1.2. Renforcer l'autonomie des équipes pédagogiques¹¹¹

Le bilan des ZEP montre que le changement vient avant tout de l'intérieur des établissements et non de l'extérieur. Il convient de donner aux établissements les moyens d'agir. Mais pour éviter tout amalgame, cette plus grande auto-

⁽¹¹⁰⁾ Lire à ce propos le rapport *Débat national sur l'école, étude de cas : le collège Jean Zay à Bondy*, Eric Pousset, enseignant au collège ZEP Jean Zay à Bondy (93).

⁽¹¹¹⁾ Ibid.

nomie doit être dissociée de la problématique de la décentralisation, vécue par le monde enseignant comme une perte de contrôle de l'État (avec la montée du « *marché noir du placement scolaire* », les différences criantes de moyens entre établissements d'une même commune, etc.).

L'État ne se décharge ainsi pas de ses responsabilités, il continue de les remplir au niveau le plus adapté. L'autonomie renforcée des établissements ZEP doit faire l'objet d'une réforme propre qui consiste à proposer (au titre de l'expérimentation dans un premier temps) de déplacer certaines responsabilités vers l'échelon jugé le plus proche et le plus compétent de manière à :

- favoriser une prise de décision efficace et compétente dans les collèges (CA et commissions),
- étendre l'autonomie financière (dotations globales sur plusieurs années, valoriser le principes des réserves),
- étendre le champ de l'autonomie pédagogique (globaliser les moyens horaires, souplesse d'utilisation),
- développer une culture de projets d'équipes (des équipes de direction, puis pédagogiques),
- permettre aux chefs d'établissement de choisir certains de leurs personnels.

3.3.1.3. Remédier à la « *démocratisation ségrégative* »

La proportion de bacheliers s'est élevée de 3 % en 1935 à 61 % aujourd'hui. Mais si l'école est moins inégalitaire dans l'absolu, en revanche elle creuse les écarts à partir de la 6^e et instaure une démocratisation illusoire. L'inégalité se déplace sur les cursus, les carrières scolaires, le choix des écoles, plus ou

moins nobles selon la variable d'origine sociale¹¹². Ainsi le premier cycle d'université devient « *tendanciellement un cimetière scolaire* »¹¹³. À l'autre extrême, les grandes écoles recrutent plus que jamais des étudiants « *aidés* » dont les parents ont une perception « *fine* » du système éducatif.

Dans les ZEP, cette démocratisation ségrégative est visible à l'intérieur même des établissements. Les classes « *prestigieuses* » fabriquent des « *exclus de l'intérieur* » qui voient les enfants les plus privilégiés accéder aux classes réservées (allemand première langue, classe européenne) reléguant les autres dans les « *mauvaises classes* », ce qui génère des ségrégations non seulement scolaires mais sociales (les parents font les choix), sexuelles (les filles réussissent mieux) et ethniques (les garçons maghrébins ou noirs se retrouvent dans les mauvaises classes).

3.3.1.4. Tenter d'imposer la mixité sociale est une impasse

Comme en matière de logement, imposer la mixité sociale à l'école est une impasse. Les stratégies de contournement par les familles finissent toujours par être plus efficaces que les obligations imposées par la loi. Nous préconisons d'agir dans deux directions : inciter – financièrement – les communes à revoir partout où cela est possible les périmètres scolaires afin de mélanger au maximum les populations ; dans le même

⁽¹¹²⁾ *Le niveau monte*, Baudelot et Establet, Seuil, 1989.

⁽¹¹³⁾ In : *École libérale, école intégrale*, Yves Careil, Syllepse, 2002.

temps, pratiquer à l'échelle locale une discrimination positive en faveur de leurs ZEP. Elles ont intérêt à y insuffler suffisamment d'éléments d'attractivité (valorisation de l'image, réussites pédagogiques, préparations spéciales aux grandes écoles) pour encourager les parents à choisir la ZEP au lieu de la contourner.

3.3.2. ZEP, vers des zones d'excellence pédagogique¹¹⁴

Symbole le plus dramatique du système éducatif, les ZEP ont montré qu'elles pouvaient aussi être de véritables cellules d'innovation, et devenir pour certaines des « *lieux de bouillonnement intellectuel* »¹¹⁵. Le principe du « *traitement différentiel* » des élèves de ZEP (méthode de pédagogie différenciée, contrats de réussite, cours de soutien, accompagnement scolaire) et la répartition volontairement inégalitaire des moyens en faveur des ZEP sont, en eux-mêmes, une innovation par rapport au sacro-saint principe d'égalité républicaine.

S'agissant des ZEP, ne nous focalisons pas sur les difficultés, regardons le verre à moitié plein plutôt qu'à moitié vide, en accompagnant et en diffusant franchement les expériences réussies.

⁽¹¹⁴⁾ « *Comment enseigner en ZEP. Vers des Zones d'excellence pédagogiques* », Gérard Cheauveau, Retz, 2000.

⁽¹¹⁵⁾ « *Débat national sur l'école, une étude de cas : le collège Jean Zay de Bondy* » d'Eric Pousset.

3.3.2.1. Optimiser les conditions de travail et les carrières des enseignants

La remise à plat du recrutement des chefs d'établissement, ainsi que la réorganisation de l'administration centrale, sont des préalables. La nomination des proviseurs dans un établissement ZEP doit sortir des mécanismes classiques et quasi-automatiques (ancienneté, compétences professionnelles). Ce profil doit être défini en termes de mission (3 à 5 ans) plutôt qu'en termes de postes.

Il semblerait que l'enjeu ne soit pas tant de « *fidéliser les équipes en ZEP par des mesures attractives (primes, effort en faveur de l'habitat sur place) qui peuvent maintenir des personnels médiocres ou de faibles motivation que de maintenir la motivation chez ceux qui ont les compétences et l'envie d'affronter ces publics* »¹¹⁶. Cela suppose d'offrir des conditions optimales à ceux qui font le choix de ces établissements, avec la perspective de travailler dans des équipes motivées, chevronnées, solides, et tout à la fois d'offrir des alternatives crédibles à ceux qui s'y trouvent pour de mauvaises raisons :

- cesser de recruter dans des collèges ZEP des enseignants débutants qui n'en ont pas explicitement formulé la demande. Les effets négatifs sont nombreux (chahut, dépression, découragement des équipes en place, etc.). Envoyer au « *casse-pipe* » des enseignants débutants qui ne bénéficient par ailleurs d'aucune formation autre que théorique durant le CAPES ou l'IUFM est inique,
- réaffecter les enseignants qui présentent des signes d'épuisement ou de démotivation nuisant au travail et à la

⁽¹¹⁶⁾ Ibid.

solidarité de l'équipe (fins de carrière, non-investissement dans les missions d'accompagnement des enseignants nouveaux arrivants, absentéisme récurrent, etc.),

- éviter les nominations provisoires (vacataires notamment) dans les ZEP au profit d'une intégration pleine et rapide à l'équipe pédagogique – si l'enseignant donne satisfaction.

L'enjeu est d'installer une équipe de direction motivée et cohérente¹¹⁷ :

- développer les pratiques de mutations groupées,
- repenser la notion de poste fixe, l'usure étant normale,
- prendre en compte les responsabilités des enseignants et dissocier 2 ou 3 échelles salariales correspondant à ces différences de responsabilités,
- le système de valorisation de l'enseignement (échelon, hors classe) actuellement faiblement incitatif (et verrouillé par les syndicats) doit être renforcé,
- compte tenu du stress, de l'usure qui peut intervenir au bout de quelques années, faciliter les passerelles momentanées (une ou deux années) – y compris avec le privé – afin de permettre aux enseignants de se ressourcer.

Les avantages en termes de carrière devraient faciliter l'évolution professionnelle :

- bénéfice du hors classe sans attendre le jour de leur départ à la retraite et sur la base d'une reconnaissance de l'investissement,
- augmentation de la prime ZEP (actuellement symbolique),
- facilités et avantages à pratiquer les heures supplémentaires (gestion plus autonome des moyens horaires).

⁽¹¹⁷⁾ Propositions largement inspirées du rapport d'Eric Pousset.

Dissociation entre ce qui relève de la mission d'enseignement et ce qui relève de l'investissement optionnel de chacun, qui doit donc être négocié, évalué, et rétribué.

3.3.2.2. L'accompagnement scolaire, un vrai « *corpus de métiers* »

Les métiers de l'accompagnement scolaire ont récemment vu leurs effectifs diminuer : surveillance, aide aux devoirs, conseillers d'orientations, personnels médicaux-sociaux, etc. Or les enseignants souhaitent être disponibles pour leur enseignement et pouvoir compter sur un véritable corps de métiers pour les à-côtés, pour lesquels l'école est sans cesse davantage sollicitée. Pour les postes d'animation, la règle du concours n'est pas le moyen adéquat pour recruter des personnes ayant les qualités requises pour animer une équipe pédagogique et piloter le fonctionnement d'un établissement (le nombre de candidats à ces concours est d'ailleurs en baisse régulière). Ces métiers gagneraient à opérer un recrutement par voie contractuelle. La création récente des assistants d'éducation va tout à fait dans ce sens. Ceux-ci vont être amenés à se substituer aux surveillants d'externat et maîtres d'internat, recrutés par les rectorats ; ils sont recrutés par les établissements scolaires, pour une durée déterminée (6 ans maximum), sur un profil de poste affiché par l'établissement.

Un « *corpus de métiers* » pourrait être formalisé pour :

- clarifier les statuts et l'évolution de certains métiers, comme par exemple celui de l'orientation (formation initiale et continue),

- réussir le principe de l' « *école ouverte* », avec des établissements scolaires ouverts et accessibles le soir pour un travail encadré, ainsi que les week-ends et certaines vacances pour des enseignements de soutien. Cette activité qui peut être menée par des associations, des intervenants du secteur privé, des étudiants, des enseignants ou surveillants d'éducation doit être clairement établie et indemnisée.

Le développement du soutien scolaire peut être à la fois bénévole (du type « *Lire et faire lire* », qui mobilise des habitants du quartier) et institutionnelle (dans l'enceinte scolaire par des personnels enseignants ou surveillants).

3.3.2.3. Évaluer les résultats, valoriser les innovations pédagogiques réussies

Il est essentiel de poser les « *jalons* » du chemin parcouru afin que les enseignants et les élèves prennent connaissance des résultats obtenus et les comparer avec ceux des autres établissements. Les recteurs et les inspecteurs d'académie doivent pouvoir mettre en place des tableaux de bords, qualitatifs et quantitatifs, et réaliser une évaluation qui engage leur responsabilité.

La politique des sanctions, du redoublement, de l'orientation, du recrutement posent actuellement des questions importantes et laisse entrevoir un chantier pour l'Éducation nationale. Par exemple à Lille, 34 des 70 collèges ZEP pratiquent l' « *école ouverte* », et 15 sur 19 à Strasbourg. Y a-t-il des incitations particulières qui favorisent la mise en place de ce dispositif ? Quels ont été les réseaux de diffusion de cette

pratique ? Une cellule d'évaluation – un observatoire ? – extérieure à l'Éducation nationale, devrait voir le jour pour étudier et rassembler ces données.

De nombreuses réformes ou initiatives ont été tentées ces dernières années, particulièrement dans les établissements difficiles. Certains établissements ont su restaurer leur autorité de façon spectaculaire par un renforcement très strict de la rigueur et de la graduation dans les sanctions. De telles mesures ont souvent été appliquées sans le soutien de l'administration qui tient « *un discours normatif décrédibilisé par la pratique* »¹¹⁸ : fermeté théorique mais laxisme de fait, double discours, sanctions mal appliquées, exclusion et réaffectation un mois plus tard... Les enseignants font majoritairement preuve de compétences professionnelles remarquables en ZEP. Ceux qui ne comptent ni leur temps, ni leur énergie ne sont pas reconnus à la mesure de leurs talents.

Nous suggérons d'encourager vigoureusement l'innovation pédagogique :

- valoriser les avancées pédagogiques mises en place par les enseignants ou équipes des ZEP qui ont fait leurs preuves,
- valoriser l'engagement professionnel exemplaire d'enseignants (bourses-formation, primes, prix d'excellence, etc.),
- mettre en valeur et faire des exemples des politiques des établissements qui ont réussi à redresser la barre sur le plan de la discipline.

⁽¹¹⁸⁾ Voir notamment le « *bouillonnant* » rapport d'Eric Pousset, enseignant au collège ZEP Jean Zay à Bondy (93), *Débat national sur l'école, étude de cas : le collège Jean Zay à Bondy*.

Il paraît judicieux d'enrichir le contenu de l'épreuve du CAPES d'une dimension « *pratique* ». La composition des jurys formés uniquement de professeurs d'université ou d'inspecteurs, éloignés des problématiques d'un enseignant de collège, doivent être ouverts à des non-spécialistes.

Pour une initiation à la création d'entreprise au collège

Nous préconisons de soutenir franchement l'expérimentation en matière d'initiation à la création d'entreprise dans les ZEP où la demande existe (financement d'intervenants, apprentissage de la création, déplacements dans le monde de l'entreprise) dans un objectif de généralisation à l'ensemble des collèges. Cette initiation – éventuellement optionnelle – serait un excellent préalable à la difficile confrontation à l'orientation professionnelle, mais aussi à l'enseignement de l'économie en seconde¹¹⁹.

Il faut relancer le mouvement de la création d'entreprise et le rajeunir. En France, on se lance tardivement dans la création d'entreprise. Les initiateurs le font souvent après une période de chômage qui a abouti à une émancipation personnelle.

Comprendre l'entreprise fait aujourd'hui partie de la culture générale. Une ouverture qui n'entrave en rien l'acquisition des savoirs fondamentaux. Former les élèves en ce domaine est non seulement une roue de secours pour un « *naufragé de l'école* » mais aussi un gage d'autonomie pour l'avenir.

(119) Proposition inspirée par Gérard-François Dumont, ancien recteur de Nice, professeur à la Sorbonne.

3.3.2.4. Assouplir le dogme du collège unique

Le dogme du « 80 % d'élèves au bac » relève d'un égalitarisme hypocrite. Un collège unique qui fait l'impasse sur la réalité des différences (de niveau, de travail, de disponibilité au travail, etc.) crée de l'échec scolaire. Pour certains, l'offre est insuffisante, pour d'autres, elle est inadaptée. Il faut réfléchir à un statut de l'enseignement professionnel qui puisse concurrencer celui de l'enseignement général. Des élèves qui présentent des signes d'inadaptation scolaire entre 12 et 16 ans, qui se destinent à travailler précocement, sont aujourd'hui condamnés à vivre patiemment leur échec au collège ! En 3^e, ils sont dirigés vers les CFA ou le BEP alors qu'ils sont déjà en « *rupture de banc* ». Par exemple, un élève qui souhaiterait devenir carrossier n'a pas de voie adaptée, alors qu'il est beaucoup plus valorisant pour lui d'apprendre le métier qui lui convient plutôt que de rester dans l'enseignement général.

Des formations – dans l'enceinte du collège – à des métiers en forte croissance pourraient être envisagées (Cf. chapitre 3.4.2). Une « *semaine des métiers* » peut être instaurée en 5^e ¹²⁰. Des rencontres avec les anciens élèves, chefs d'entreprise, pourraient être organisées, ou bien encore l'enseignement d'une matière « *technologique* » (électronique, électricité, cuisine, etc.) pour tous dès la 6^e comptant pour le brevet des collèges.

Les SEGPA¹²¹, en nombre insuffisant, ont souvent une image désastreuse auprès des parents. Elles proposent pourtant une

⁽¹²⁰⁾ Proposition issue du rapport d'Eric Pousset, enseignant en ZEP.

⁽¹²¹⁾ Section d'enseignement générale et professionnelle adaptée.

démarche à la fois générale et professionnelle avec des ateliers de formation à des métiers à forts débouchés, notamment dans l'artisanat. L'image de ces formations – notamment leurs noms – doit être rénovée et leur accès facilité. Une réforme de ces enseignements permettrait de **mettre en valeur les avantages d'une formation, qui serait au collège/lycée ce que le BTS est à l'université**, une voie d'études plus courte mais plus professionnalisante, comportant :

- une formation diplômante avec la quasi-assurance de débouché sur un emploi, dotée d'un enseignement général (utile au diplôme) et de critères de sélection (comportement, niveau notamment),
- la rencontre, dans cette structure, d'adultes provenant de l'enseignement général, technique et du monde de l'entreprise,
- la possibilité d'une réorientation après un an ou deux dans le cycle normal sous conditions.

3.3.3. Casser et ouvrir le système de reproduction français des élites

Le système français de la scolarité est devenu un excellent système non tant pour la production d'élites que pour leur reproduction¹²². La France produit trop peu d'élites et les recrute dans un groupe social trop restreint, qui sait mieux que d'autres jouer des stratégies scolaires et des rouages de la

⁽¹²²⁾ 40 ans après « *Les héritiers* » de P. Bourdieu et Passeron, ouvrage de sociologie qui montrait le caractère relativement illusoire de la mobilité sociale, et très fermé de la reproduction des élites, le phénomène est toujours vivant !

méritocratie¹²³. L'école peine à intégrer non plus seulement les enfants issus de milieux modestes, mais tous les enfants qui s'éloignent d'un cadre prédéfini. Pour ceux issus de l'immigration, le phénomène est massif.

La scolarité en ZEP doit impérativement faciliter aux élèves méritants l'entrée dans de bons établissements supérieurs en leur offrant un encadrement approprié vers des filières d'excellence. Pour répondre à ce défi, les ZEP doivent surmonter leurs limites, qui touchent au principe même du zonage.

3.3.3.1. Pour une politique d'égalité des chances devant l'accès aux grandes écoles

L'initiative de l'Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences-Po)¹²⁴ pour le recrutement d'étudiants talentueux, d'origine sociale et culturelle défavorisée a ouvert un débat fondamental sur l'égalité des chances dans l'enseignement et le recrutement des élites. La Cour administrative d'appel de Paris vient de confirmer la légalité du principe de « *voies d'accès spécifiques pour les élèves défavorisés* ». Cette expérience peut être reconduite pour d'autres grandes écoles (HEC, ESSEC, Mines, Polytechnique, écoles de journalisme, CELSA, facultés de médecine, etc.).

(123) Les enseignants et les cadres supérieurs sont les grands pratiquants du délit d'initié scolaire. L'Éducation nationale estime à environ 20 % les enseignants dont les enfants scolarisés dans un autre établissement que celui de leur secteur (contre 10 % dans la moyenne nationale). 64 % des élèves du lycée Henri IV sont des enfants d'enseignants.

(124) 17 lycées ont signé une convention avec l'Institut d'études politiques de Paris. Depuis 2 ans, 50 étudiants issus de ZEP sont entrés à Sciences-Po par cette 9^e voie d'admission.

Il faut envisager de généraliser à l'ensemble des ZEP candidates, les « bourses d'excellence », et la mise en œuvre de modules préparatoires à l'entrée d'au moins une grande école (ou faculté). L'intervention d'enseignants de ces grandes écoles dans ces modules doit être envisagée. Les conventions pourraient aussi prévoir d'autres modalités de préparation aux concours (bourses pour des écoles prépa).

L'émulation des élèves du lycée

E. Delacroix de Drancy pour préparer Sciences-Po

Le bilan fait par ce lycée révèle une grande motivation des élèves dans la préparation de Sciences-Po durant l'année de terminale, avec une affluence de 45 élèves réguliers qui ont suivi les séances. 7 professeurs volontaires obtiennent de la direction de l'établissement 5 heures de dotation horaire supplémentaire pour le projet de prépa au sein du lycée pour l'examen de Sciences-Po. Le module comprend :

- une formation lourde de deux heures hebdomadaires pendant un semestre,
- le module s'adresse à tous les élèves de terminale, y compris ceux de la filière technologique, et impose une assiduité sans faille (une absence injustifiée ou un exercice non rendu vaut démission). Selon Sylvain Marange, un des enseignants mobilisés, *« le choix d'ouvrir la formation à tous les élèves désireux de préparer Sciences-Po nous a été inspiré par la volonté de créer une dynamique dans tout l'établissement »*, il conclut que *« l'expérience a constitué un événement aux yeux des élèves de terminale »*.

et a métamorphosé les relations des enseignants et des élèves engagés ».

En vue de la promotion 2003, le lycée a ouvert un module pour les élèves de première qui sont intéressés par Sciences-Po après le bac. La motivation est encore plus grande.

Développer les bourses d'internats

Parmi d'autres handicaps déjà évoqués, les conditions de vie des élèves dans leurs familles influent beaucoup sur leurs résultats scolaires (nombre d'enfants par chambre, présence d'un parent durant les devoirs, heures passées devant la TV, nombre d'enfants par famille, etc.). D'où la nécessité d'aider à la mise en place de structures qui remplaceraient les internats de jadis. Ces internats présentaient, en effet, toutes les possibilités de rupture avec un milieu défavorable et offraient la possibilité d'accéder à cette fameuse « *culture* » qui ne relève pas de la transmission des savoirs mais de la sociologie et qui est fortement discriminante, notamment pour les concours.

Les grosses structures d'internat semblent difficiles à mettre en place et à gérer. Elles ne correspondent pas non plus à la nécessité des suivis individuels. Ce sont donc les petites structures qui doivent être privilégiées. Notre

souhait serait de lancer une expérimentation avec un internat de faible effectif :

- dix à quinze élèves (garçons et filles) au niveau collège (6^e/5^e),
- dix à quinze élèves (garçons et filles) au niveau lycée (entrée en seconde).

L'Éducation nationale et les chefs d'établissements organisent la sélection des candidats. Des discussions sont en cours avec l'Inspection pour réfléchir aux critères de sélection à retenir et aux procédures à appliquer.

3.3.3.2. S'appuyer sur le réseau des Maisons rurales familiales

Après de fructueux contacts et échanges avec leurs responsables régionaux, l'objectif est déjà établi de collaborer étroitement avec le réseau des Maisons rurales familiales pour cette première création. Cette organisation nationale œuvre depuis 30 ans pour le soutien aux élèves et à leurs familles. Cette expérience peut être aujourd'hui considérée comme efficace compte tenu de la taille de son réseau. Elle pourrait s'étendre rapidement puisque le réseau des Maisons familiales rurales représente plus de 500 localisations réparties sur l'ensemble du territoire national et dans les DOM-TOM.

3.3.3.3. Rupture avec le milieu

Il s'agit d'éviter de faire de ces enfants « *une classe à part* » de nouveaux privilégiés, qui seraient vite rejetés par leur milieu

ambiant. La mixité sociale qu'offrent les internats des Maisons familiales permet aux enfants d'être intégrés dans le cursus scolaire normal.

L'environnement des Maisons familiales leur offrirait les conditions de rupture avec leur milieu, nécessaires pour se concentrer sur leurs études. Ils y bénéficieraient d'autre part d'un appui (à mettre en place avec le réseau des Maisons familiales, mais aussi avec toutes les associations existantes) pour l'encadrement de leur travail personnel et l'accès à un épanouissement culturel que n'offre évidemment pas l'atmosphère des cités, des familles qui maîtrisent mal la langue et sont confrontées à des problèmes sociaux.

3.3.3.4. Des élèves boursiers

Tous les enfants accueillis seraient boursiers. On ne peut envisager leur départ du milieu familial comme « *un manque à gagner* » pour la famille. Les financements additionnels devraient venir de deux sources :

- l'État, comme c'est déjà le cas (plus de 50 % des boursiers sont dans le système public),
- des partenaires potentiels dans le secteur privé (fondations, donations, etc.).

Un rôle essentiel doit être dévolu à l'État et aux collectivités locales pour le déploiement et le financement de tels projets. L'État a aussi un rôle déterminant dans l'intéressement du secteur privé à cette démarche en permettant de défiscaliser intégralement les donations des entreprises pour ce type d'actions.

3.4. L'ACCÈS À L'EMPLOI, CONDITION D'UNE SOCIÉTÉ INCLUSIVE

La déségrégation, qui comprend un volet d'accès au logement et à l'éducation, doit œuvrer logiquement pour la pleine égalité des chances en matière d'emploi. Les démographes et les prospectivistes annoncent, d'ici à 2006, un grand chambardement du marché de l'emploi qui va ouvrir aux futures générations des opportunités importantes. Mais le sous-emploi, la disqualification des jeunes – comme des plus de 55 ans – et les discriminations à l'égard des minorités « *visibles* » semblent se perpétuer par delà les embellies économiques pour, finalement, s'installer au cœur de la crise urbaine.

Un chiffre est révélateur de cette observation : l'embellie du marché du travail de la fin de la décennie 90 s'est combinée à une hausse du chômage de 40 % dans les trois quarts des *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS) alors qu'il diminuait notablement dans leurs agglomérations respectives¹²⁵. Aujourd'hui, les jeunes des ZUS connaissent un taux de chômage de 40 %, soit près de 15 points supérieur à celui de l'ensemble du territoire ! Plusieurs indices indiquent qu'un retour de la croissance pourrait vraisemblablement s'accompagner d'un fort taux de chômage structurel. Ces indices révèlent une inadéquation structurelle entre le niveau de formation d'une partie de la jeunesse et les besoins de l'économie ; ils posent deux questions importantes.

⁽¹²⁵⁾ Cf. J. Donzelot (dr.) *Faire société*.

D'abord le système d'éducation français qui forme les jeunes à un coût relativement élevé, alors que 160 000 d'entre eux sortent chaque année du système scolaire sans qualification. Un certain nombre décroche du système entre 12 et 16 ans. D'autres intègrent des cursus universitaires qui sont des « *voies de garage* ». Ces jeunes ont de grandes chances soit d'allonger la liste des chômeurs, soit de recourir à des activités parallèles illicites. À ceux-là, quelles perspectives offre la société ?

La possible nécessité d'une nouvelle vague migratoire, qualifiée et bien formée, pose une seconde question cruciale qui a trait au taux de chômage structurel acceptable qui résulte de l'inadéquation entre les formations délivrées en France et le marché de l'emploi. Une génération est déjà sacrifiée. Va-t-on demain sacrifier une partie de la jeunesse sortant du système éducatif en raison de son inemployabilité ou de sa prétendue disqualification sur le marché du travail, alors même que les besoins en emploi vont croissants ?

Une large majorité de la jeunesse française aspire à recevoir une formation en adéquation avec les besoins du marché du travail. Les études ainsi que tous les indicateurs chiffrés laissent penser que l'exclusion par le manque de qualification, le lieu de résidence et la visibilité ethnique aura des conséquences majeures pour la jeunesse et la cohésion nationale. Pour ces raisons, nous proposons un « *plan de formation aux 20 métiers de demain* » débouchant directement sur un emploi.

3.4.1. Le sous-emploi, cause centrale de la ségrégation urbaine

Pour une part de la population française, le sous-emploi est devenu le « *statut* » moderne du travailleur. Il touche de façon massive les jeunes sans diplôme, ceux d'origine étrangère et les habitants des quartiers sensibles (ZUS). Bien souvent ces trois facteurs se cumulent. Ces situations vont de l'activité réduite (travaux précaires, petits boulots temporaires) à l'inactivité, consécutive au découragement ou à la perte de confiance en soi. Le sous-emploi frapperait environ 1,8 million de personnes non comptabilisées dans les chiffres du chômage¹²⁶, alors même que le taux d'emploi est déjà le plus bas de l'OCDE (58 % et 48 % pour l'emploi marchand). Les jeunes – et les plus de 55 ans – sont les plus touchés par cette dérive.

3.4.1.1. Les jeunes sans bagage en voie de marginalisation

Le chômage des jeunes, rapporté au taux de chômage total, se situe entre 22 % et 26 % en moyenne. Plus grave, le chômage de longue durée des jeunes sans qualification concerne 170 000 personnes, soit 3 fois plus qu'en Allemagne ou en Suède, et 7 à 8 fois plus qu'aux États-Unis. L'embellie économique des années 1999 a montré les limites de la croissance à endiguer le chômage des jeunes peu qualifiés. D'abord, le coût de l'emploi est tel que, soit les moins qualifiés ne restent pas durablement sur le marché de l'emploi, soit leur parcours

⁽¹²⁶⁾ Cf. interview de Didier Demazière, CNRS, Le Monde de l'économie, 1^{er} juillet 2003.

de formation ne correspond pas aux besoins des employeurs, et des jeunes mieux formés occupent ces postes. Ensuite, la France est encore dans un modèle où « *tout se joue avant 25 ans* », où le retard et les échecs du départ sont difficiles à surmonter. Certains ont déjà intégré leur disqualification face à un marché qui recrute sur des critères de qualification, de professionnalisme et d'appartenance à un réseau. La possibilité de reprendre les études et de se former tout au long de la vie est beaucoup moins développée que dans d'autres pays européens. Conclusion, le taux de chômage est resté élevé pour les moins qualifiés, les enfants d'immigrés et les habitants des zones urbaines sensibles et est un des problèmes les plus sérieux que le pays ait à affronter.

3.4.1.2. Les minorités visibles les plus touchées

Les observations et analyses convergent pour dire que les membres des groupes issus de l'immigration maghrébine (Tunisie, Maroc, Algérie) et africaine subissent des difficultés accrues sur le marché de l'emploi, « *à compétences égales* ». Bien que les indicateurs chiffrés manquent concernant la situation des minorités visibles, le « *chômage maghrébin* » serait d'environ 30 %, plus du double de celui de la population totale. Le cas des candidats d'origine algérienne est, semble-t-il, systématiquement exacerbé. Selon une donnée statistique établie en 1996 par Michèle Tribalat¹²⁷ le taux de chômage des jeunes de 22-29 ans dont les deux parents sont nés en Algérie s'élève à 42 % pour les hommes contre 11 % en moyenne pour l'ensemble de la population.

⁽¹²⁷⁾ *Jeunes d'origine étrangère en France*, Futuribles, décembre 1996.

Une analyse assez rapide a conduit des observateurs avertis à la conclusion selon laquelle les Maghrébins seraient globalement rétifs au travail manuel ou aux métiers liés à l'industrie. Ces analyses partielles sont souvent assez peu constructives et ne débouchent sur aucune action publique valable. Qu'en est-il réellement ?

3.4.1.3. L'orientation des élèves est défaillante

Plusieurs études qualitatives montrent qu'une partie des Maghrébins accepte difficilement d'exercer des métiers dévalorisés parce que leurs propres parents les occupaient. C'est un fait. Les mêmes études ont révélé leur rejet du monde ouvrier, qui les renvoie à la vie d'un père qui a « *trimé pour rien* » et qui, souvent, finit au chômage. L'inégale emprise du monde ouvrier sur les immigrés est un autre fait à prendre en compte. Les immigrés algériens, marocains et tunisiens ne sont pas, antérieurement à leur immigration, issus du monde ouvrier (contrairement aux Portugais). Beaucoup venaient de l'agriculture où ils étaient paysans ou petits propriétaires. L'ambition – relativement abstraite – des parents en faveur d'une ascension sociale non ouvrière et le rejet du modèle du père poussent les Maghrébins (à l'inverse des Portugais) à choisir plus souvent des filières générales, à pratiquer assez peu l'alternance et à échouer sur le marché du travail avec un faible niveau d'enseignement universitaire plutôt qu'un diplôme de l'enseignement technique¹²⁸. Ceux qui se sont engouffrés dans des DEUG « *parkings* », ceux sans bagage, sortis malheureux du système scolaire ne trouvent pas leur

⁽¹²⁸⁾ Cf. Silberman.

place sur un marché de l'emploi asséché, réservé à des actifs de plus en plus qualifiés. Ensuite, l'éloignement résidentiel des bassins d'emploi et l'absence de réseau relationnel ou « *communautaire* » achèvent d'éloigner ces jeunes du marché du travail.

Il faut préciser que la tradition française de l'excellence républicaine et l'illusion de « *80 % d'une classe d'âge au bac* » ont largement fonctionné pour les familles immigrées, l'éducation étant la voie unique pour la mobilité sociale. Éduqués à l'école de la République, les enfants d'immigrés ont appris, comme tous les Français, à dénigrer les métiers manuels, artisanaux et techniques. Il est urgent d'éviter qu'on en vienne à leur accoler le terme d'« *inemployable* ». Préparons plutôt les jeunes à occuper les emplois de demain, dont certains demandent peu d'années de formation mais un fort degré de professionnalisation.

3.4.2. Pour un plan massif et décentralisé d'adéquation des formations à l'emploi

L'école, lieu d'acquisition des savoirs, n'est pas un lieu de formation aux métiers ni à l'emploi. Il y a donc, pour de nombreux jeunes, un vide entre l'école et l'insertion sur le marché de l'emploi.

Face aux pénuries de qualifications, exacerbées par l'accélération de la bataille pour la compétitivité, la France ne semble pas avoir réellement anticipé l'enjeu que représente pour sa compétitivité et sa cohésion sociale, la qualité de la formation,

c'est-à-dire la mise en adéquation de générations demandeuses d'emploi avec les besoins du marché du travail : des métiers hautement qualifiés, certes, mais aussi des métiers peu qualifiés et hautement professionnels. En effet, un stock de chômeurs important malgré les besoins de l'industrie laisse penser que le taux de chômage n'est pas très loin de son niveau structurel. Ce n'est pas d'un déficit de main-d'œuvre dont souffrent les entreprises, mais bien de compétences précises.

La difficulté à recruter du personnel non qualifié est un phénomène nouveau. D'une part, la part des emplois à bas salaires dans l'emploi total a augmenté (sous l'effet des 35 heures, de l'allègement des charges sur les bas salaires, etc.), alors qu'auparavant elle baissait. Ensuite, les jeunes sur le marché susceptibles de répondre à ces offres ne se présentent pas. Pour toutes ces raisons, nombreux sont ceux qui boudent ces emplois à bas salaires et faiblement qualifiés, et sont implicitement demandeurs d'une formation qualifiante, très encadrée.

Ce constat traduit de grandes insuffisances en matière de formation ou de qualification et une absence de politique publique pour ces jeunes en voie de marginalisation. Bien que préoccupant, ceci n'est toutefois pas une fatalité.

3.4.2.1. Nous connaissons les besoins en emplois de demain !

Les besoins en emploi pour les 10 années à venir sont parfaitement connus. Les prospectivistes, les démographes et les économistes nous livrent, de façon chiffrée, les emplois de demain, ainsi que ceux qui seront libérés par les départs

massifs en retraite. Si certains secteurs de l'économie peinent déjà à recruter, « *après le choc démographique de 2006, tout va changer* », souligne Michel Godet¹²⁹.

200 000 infirmières et 40 000 aides-soignantes manqueront en France pour les 10 ans à venir. Les taux d'activité des femmes vont doper les besoins en services aux particuliers : auxiliaires de vie pour accompagner les personnes âgées en fin de vie (600 000), assistantes maternelles (600 000), employées de maison (1 million) mais aussi dans les services aux entreprises : formateurs et recruteurs (150 000), agents d'entretien (450 000). Le pays manque déjà de jardiniers, d'artisans. Les départs massifs à la retraite, le vieillissement de la population se font déjà sentir dans les branches du BTP et certains secteurs industriels : la France manque de couvreurs, de plombiers, d'électriciens, de mécaniciens, de spécialistes des métaux (300 000 ouvriers qualifiés). Dans le tertiaire, l'informatique connaît une pénurie de personnel qualifié (entre 200 et 300 000). La banque-assurance, l'enseignement, le commerce, le transport et le tourisme sont aussi des secteurs qui ont des besoins prévisibles. Quant au secteur de la santé, une véritable hémorragie est prévue d'ici à 2015.

3.4.2.2. Délocaliser des activités publiques à fort potentiel d'employabilité

Les logiques d'enclavement des quartiers ZUS sont alimentées par un éloignement des lieux d'emploi. L'institution de zones franches est le principal dispositif visant à rapprocher

⁽¹²⁹⁾ Lire *Le Choc de 2006, pour une société de projets*, Michel Godet, Odile Jacob, 2003.

l'emploi et l'activité économique des individus qui en sont le plus éloignés (option place). La délocalisation vers les quartiers de certaines activités à fort potentiel d'activité présentent plusieurs intérêts : enrichir des communes pauvres par l'apport de taxe professionnelle, rapprocher certains types d'emplois d'une main-d'œuvre disponible¹³⁰ et enfin, aider des territoires à générer une activité économique au cœur même des quartiers. Certains secteurs emblématiques à forte employabilité peuvent être délocalisés dans les cités, et bénéficier des règles appliquées aux zones franches (la numérisation d'images, centres de traitement de l'information, centres de formation, centres de maintenance automobile). Les investisseurs commencent aujourd'hui à investir sur des zones en difficultés bien situées. Certaines délocalisations, à la manière de celles réalisées vers des métropoles régionales – envisagées à la suite de la prise de conscience de l'existence d'un « *désert français* » –, sont à nouveau d'actualité. Imagine-t-on ramener l'ENA à Paris aujourd'hui ? Non, on réfléchit à réunifier l'école à Strasbourg. Ces délocalisations sont valables pour certaines écoles prépa qui pourrait être installées à proximité des lycées ZEP.

3.4.3. Un plan de formation aux « 20 métiers de demain »

Un plan de formation prioritaire aux « 20 métiers de demain » présente l'intérêt d'aborder la question de la formation sous

⁽¹³⁰⁾ Le rapport *Ségrégation urbaine et intégration sociale* du Conseil d'analyse économique, de Paul Fitoussi, Eloi Laurent et Joël Maurice, a montré le coût de la mobilité quotidienne professionnelle dans le budget des populations à faibles revenus.

Les métiers les plus offreurs d'emplois (indépendant de la mobilité)

Professions (en milliers)	Effectifs 2000	Variation emploi 1999-2000	Variation emploi 2000-2010	Total emplois créés et départs retraits¹³¹ 2000-2010
Assistants maternelles et aux personnes âgées	641,00	3 025,00	449,00	599,00
Agents d'entretien	1 073,50	78,50	182,50	458,00
Cadres et dirigeants d'entreprise	571,00	87,00	229,00	392,00
Enseignants	1 067,00	54,00	16,00	386,00
Représentants et commerce	793,00	136,50	198,00	374,00
Ouvriers qualifiés du bâtiment et des travaux publics	982,00	- 195,00	31,00	311,00
Conducteurs de véhicules	7 061,00	27,00	112,00	302,00
Ouvriers de la manutention	766,50	47,00	152,50	276,00
Informaticiens	385,50	123,50	204,50	260,00
Secrétaires	790,00	- 103,00	78,00	258,00
Fonction publique (catégorie C)	870,50	57,00	- 17,50	236,00

Les métiers les plus offreurs d'emplois (indépendant de la mobilité) (suite)

Professions (en milliers)	Effectifs 2000	Variation emploi 1999-2000	Variation emploi 2000-2010	Total emplois créés et départs retraits ^{B1} 2000-2010
Personnels d'études et de recherche	257,00	86,50	170,00	233,00
Infirmiers et sages-femmes	422,00	91,00	72,00	218,00
Formateurs et recruteurs	151,00	56,50	151,00	196,00
Actions sociale culturelle et sportive	485,00	125,00	76,00	159,00
Techniciens des industries de process	297,00	37,50	74,00	154,00
Employés de maison	257,00	60,00	71,00	145,00
Aides-soignants	368,50	68,00	40,50	140,00
Cadres de la fonction publique	315,00	55,00	17,50	131,50
Armée police, pompiers	381,00	13,00	16,00	121,00
Comptables et financiers	406,00	- 13,00	31,00	108,00

Les métiers les plus offreurs d'emplois (indépendant de la mobilité) (fin)

Professions (en milliers)	Effectifs 2000	Variation emploi 1999-2000	Variation emploi 2000-2010	Total emplois créés et départs retraites⁽³¹⁾ 2000-2010
Employés et agents de maîtrise d'hôtellerie	346,50	36,00	68,50	106,00
Cuisiniers	216,50	32,50	69,50	104,00
Caissiers, employés de libre-service	279,00	62,00	72,00	92,00
Gardiens et sécurité	223,00	44,00	50,00	92,00
Vendeurs	807,00	- 131,00	- 66,00	65,00
Médecins et assimilés	278,00	82,00	0,00	34,00

Source : LIPS d'après le groupe « Prospective métiers-qualification » du Plan ; In : Le choc de 2006, Plon, Michel Godet.

⁽³¹⁾ Estimations sur la base des projections établies par Agnès Topiol de la dars (données accessibles en ligne sur le site Web du Plan.

l'angle du métier, et répond à des demandes quantifiées et précises du marché de l'emploi. Il s'agit de donner une chance de formation qualifiée à des jeunes peu ou mal formés, qui n'ont pas trouvé leur voie professionnelle et ne se destinent pas à des études longues. Ce plan de formation est un projet de société qui exigerait un partenariat étroit avec les collèges/lycées et branches professionnelles, un plan de communication fort et une attractivité apte à concurrencer les filières généralistes. La formation serait donc sélective. Elle serait au collège et au lycée ce que le BTS est à l'université. Il nous paraît judicieux de lancer ce plan en priorité dans les ZEP.

Le plan de formation aux « *20 métiers de demain* » comporterait trois volets.

3.4.3.1. Des formations-métiers accessibles dès le collège

Ce plan d'adéquation des formations à l'emploi doit être une initiative d'envergure nationale, mais pilotée à l'échelon local et s'adresser à l'ensemble des élèves qui s'orientent vers des filières professionnelles. Il porte une attention toute particulière aux 12-16 ans qui donnent des signes précurseurs de décrochage scolaire dès le collège. À l'image du *No child left behind Act* américain, aucun collégien ne doit être laissé sans projet constructeur.

Le collège pourrait aussi se faire, à partir de la 4^e, par une formation qualifiante avec une quasi-assurance de déboucher sur des emplois dont les besoins sont en croissance notable. Cette formation peut aussi être menée à l'issue de la 3^e.

Ces formations doivent s'inscrire à l'intérieur des enceintes scolaires (collèges et lycées). Il ne s'agit pas de rompre avec la base des enseignements fondamentaux, mais de les combiner avec l'approche d'un métier.

Des accords avec des branches professionnelles et des corps de métiers

Un accord pourrait être conclu avec certaines branches professionnelles sur le principe d'une réserve d'emplois pour ces diplômés, d'une intervention de formateurs professionnels dans les enceintes des collèges ou lycées et de la définition des contenus, en alternance avec les apprentissages fondamentaux. À l'issue de leur formation, les élèves ne doivent pas être livrés à eux-mêmes dans leur recherche d'emploi.

Des places limitées

Ces « *formations aux 20 métiers de demain* » seraient sanctionnées par des diplômes qui ont la particularité d'offrir la quasi-assurance d'un emploi, en rupture avec les habituels emplois ou stages d'insertion auxquels sont habitués les publics défavorisés. Sur le modèle des concours administratifs, une sélection serait opérée à l'entrée, sur la base de critères précis, en raison du nombre de places limitées (résultats scolaires, motivation, comportement).

Des métiers conformes aux vocations

Ces formations-métiers mèneraient vers des secteurs d'activité divers dont certains occupent une place élevée dans l'échelle

de valeur de nombreux élèves (les nouveaux métiers de la sécurité, de l'Internet, de l'environnement, des médias, pompier, etc.). Ces formations pourraient être précédées d'une enquête/sondage sur les aspirations d'une classe d'âge, sur les souhaits d'orientation exprimés par de nombreux élèves.

3.4.3.2. Des filières professionnelles attractives

Ces formations devraient attirer une population de jeunes en raison de l'intérêt que présentent ces métiers et de la corrélation forte entre l'obtention du diplôme et l'emploi. Elles nécessitent :

- une action d'information et de communication dans les collèges et lycées, qui pourrait associer étroitement les professionnels de l'insertion et les conseillers d'orientation des collèges qui seraient formés spécialement. Ces formations doivent être suffisamment connues et attractives pour concurrencer les filières généralistes,
- cette action de communication *in situ* dans les collèges et lycées doit être accompagnée d'une campagne d'information nationale (affichage, radio et TV) sur les débouchés et l'attractivité de ces emplois pour montrer l'intérêt de certains emplois de services, industriels, artisanaux et/ou techniques, cofinancée par l'État et des partenaires publics et privés,
- une présence renforcée d'associations et de professionnels, capables d'intervenir en classe ou d'organiser des sorties à pour objectif de donner un contenu concret et vivant à ces 20 ou 30 métiers en devenir,
- une semaine de l'orientation en 5^e inclurait des visites et des rencontres sur les lieux des « 20 métiers de demain » avec ceux qui les exercent déjà.

Cette campagne comporterait un objectif prioritaire visant à informer et attirer les élèves dotés de talents, mais potentiellement éloignés de l'emploi : les minorités visibles, les femmes (très concernées par nombre de ces métiers), les 12-16 ans qui décrochent du collège et qui sont demandeurs d'un accès rapide à l'emploi. Il est assez stupéfiant que des jeunes découvrent par un reportage télévisé que la France manque de plombiers ou d'électrotechniciens pour les ascenseurs, et que ces métiers peuvent offrir un revenu confortable. Les élèves doivent être informés des métiers en devenir comme des entreprises qui cherchent à les recruter.

3.4.3.3. La professionnalisation des nouveaux métiers

Ces métiers nécessitent la création de filières de formation. Le meilleur exemple est celui du marché des services à la personne qui va recruter plusieurs millions d'actifs dans les 10 années à venir. Ces activités sont actuellement dévalorisées et considérées comme des emplois d'insertion, mal payés, alors qu'il s'agit de véritables activités à créer.

Professionnaliser ces métiers, c'est aussi faire admettre à ceux qui y recourent que ces services ont un coût. Les rémunérations, souvent inférieures au SMIC, organisent la précarité en favorisant seulement le recours à des salariés en réinsertion et à droits sociaux réduits¹³² pour s'occuper de personnes âgées ou dépendantes. Il n'est donc pas surprenant que les élèves n'évoquent même pas ces activités, pourtant fondées sur la

⁽¹³²⁾ Cf. Services de proximité : des activités à créer et non des travailleurs à insérer, In : *Le choc de 2006, pour une société de projets*, Michel Godet, p. 128, Odile Jacob.

convivialité et la sociabilité, comme une vocation pour l'avenir. Ils nécessitent des formations diplômantes courtes, mais exigeantes (on ne confie pas spontanément son enfant à quelqu'un sans référence). Ces formations courtes, professionnelles, dont le marché aura de plus en plus besoin, doivent être accompagnées et relayées par l'opportunité pour ces professionnels de se former tout au long de la vie.

Redonner l'envie des métiers de l'artisanat et de l'industrie

« Les jeunes n'aiment pas l'industrie mais l'industrie aime-t-elle les jeunes ? » Cette phrase introductive d'un article du Monde de l'Emploi¹³³ répond à une présomption de dédain des jeunes à l'égard des métiers de l'industrie. Cette présomption est exacerbée par le fait que certaines entreprises confrontées à des pénuries de main-d'œuvre, ne parviennent plus à attirer des jeunes. Effectivement, au cours de la période d'embellie économique des années 1999-2000, l'embauche d'ouvriers spécialisés a posé plus de problèmes que lors de la précédente phase de croissance. Les difficultés rencontrées dans le recrutement d'ouvriers qualifiés ou de cadres se sont étendues au personnel moins qualifié, alors même que le taux de chômage restait élevé. Il y a une tendance à imputer aux jeunes leur manque d'intérêt pour le travail. Toute une phraséologie existe à ce sujet (*« manque de motivation », « refus de l'effort », « préférence pour les prestations sociales »* etc.). Qu'elles soient vraies ou fausses, ces assertions méritent une observation plus attentive.

⁽¹³³⁾ *Le rendez-vous manqué des jeunes et de l'industrie*, Antoine Reverchon, 1^{er} juillet 2003.

L'association Jeunesse et Entreprise a interrogé – en 2002 – 3 000 élèves de premières générales, technologiques et professionnelles sur leur intérêt à travailler dans un secteur d'activité donné. Le secteur jugé le plus intéressant pour ces jeunes se révèle être la communication-publicité-marketing qui recueille 63 % d'avis favorables. Le secteur industriel le plus convoité, l'aéronautique et le spatial, ne figure qu'au 11^e rang, avec un tiers de réponses positives. Les secteurs industriels jugés les plus intéressants sont en outre ceux qui emploient le moins de jeunes (construction navale, aéronautique, ferroviaire et automobile notamment). Il apparaît que les jeunes ne connaissent pas l'industrie et pire, l'associent aux métiers les plus dégradants. Usines bruyantes, machines sales, métiers dangereux, mal payés, soumis à des règlements d'un autre âge – la pause pipi réglementée –, bref l'image de l'industrie auprès des jeunes est totalement brouillée. Les chiffres du Service des études statistiques industrielles (SESSI) attestent de ce divorce entre les jeunes et l'industrie, mais à tort partagés. En effet, si les jeunes se détournent des métiers de l'industrie, le monde de l'industrie n'aurait pas non plus fait d'efforts pour les attirer. D'après une note intitulée « *Les jeunes dans l'industrie : une relève à confirmer* »¹³⁴ la baisse des effectifs de l'industrie dans les années 90 est passée d'abord par l'exclusion des jeunes, la présence des moins de 25 ans dans l'industrie ayant chuté de presque de moitié entre 1990 et 2002 (de 485 000 à 287 000). La part des salariés âgés est passée de 16,2 % en 1990 à 22,1 % en 2001 et celle des jeunes de moins de 25 ans de 10,6 % à 7,1 %. Second constat : les entreprises industrielles ont peu développé les formations

⁽¹³⁴⁾ SESSI, n° 177, juin 2003.

qualifiantes (contrats d'apprentissage, contrats de qualification) – hormis les secteurs de l'artisanat et de l'agro-alimentaire –, marquant une préférence pour les formules précaires (intérim, CDD) plutôt que formatrices.

Ce divorce, bien réel, est donc plus complexe qu'il n'y paraît, et pose en particulier la question de l'image de l'industrie auprès d'une « *génération tertiaire* ». Les qualifications et le professionnalisme exigés, le faible investissement des employeurs dans la formation, notamment au plus près de leurs centres de production (voir encadré sur Argenteuil) et enfin les ponts – inexistants ou faibles – entre les professionnels de l'insertion et les entreprises sont autant d'éléments destructeurs pour l'emploi.

Rénover le contrat avec les ANPE et les missions locales

Inutile de s'appesantir sur la faible capacité de l'ANPE et des missions locales à orienter les jeunes sur le marché du travail, surtout quand ils sont issus de l'immigration. Les organismes pour l'emploi (ANPE, missions locales) aident d'abord les plus employables, leur mission étant avant tout quantitative. Les quartiers ZUS sont faiblement servis par ces organismes : en matériel informatique, et en postes Internet, moyen pourtant le plus direct de trouver un emploi pour un jeune non qualifié, mais aussi en prestations. Les *cyber-centres de l'emploi*¹³⁵ qui devraient voir le jour

⁽¹³⁵⁾ Proposition du rapport Fitoussi, C.A.E, ibid.

dans tous les quartiers, ne doivent surtout pas être délégués aux ANPE mais à des personnes ou associations ressources du territoire, via des conventions avec les ANPE/missions locales. Les offres d'emploi de l'ANPE sur le Net ne devraient par ailleurs plus exiger un passage par l'ANPE ; cette contrainte est un frein plutôt qu'une aide à l'accès à l'emploi.

Nous pensons que les missions de l'ANPE devraient être en partie externalisées, compte tenu de sa faible efficacité. Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) – organisation du budget de l'État en missions, programmes et actions – l'efficacité de l'action publique pour des missions aussi essentielles que l'accès à l'emploi, exige une rénovation en profondeur.

Comment les élèves d'Argenteuil se préparent à intégrer Dassault Aviation

La chaudronnerie évoque-t-elle un métier d'avenir ? Plusieurs élèves de ce BEP et d'autres s'apprêtent, au terme d'une formation de 6 mois dans l'entreprise, à être recrutés par l'entreprise. Les conventions passées avec des entreprises locales dans le cadre des Formation complémentaire d'initiative locale (FCIL) permettent ainsi aux élèves de dépasser l'enfermement dans des spécialités professionnelles qui ne mènent pas toujours à l'emploi.

La convention passée entre Dassault Aviation et le lycée Ferdinand-et-Nadia-Léger d'Argenteuil (95) comprend une formation en alternance de 6 mois après l'obtention de leur diplôme (CAP, bac Pro, BEP). La culture générale, exigée par l'avionneur, est considérée comme la seule apte à valoriser le travail manuel et à permettre les évolutions professionnelles. Pour rompre avec l'esprit d'école, les professeurs ont accepté d'enseigner l'histoire, les maths, le français, le dessin industriel... dans l'usine même. « *En français, j'avais carte blanche pour leur faire acquérir une vraie culture et une connaissance de l'histoire de l'entreprise ; j'ai travaillé sur des textes de Saint-Exupéry, de Malraux ou de Kessel, de façon à bâtir des passerelles entre l'aviation et le français...* », explique Christine Eschenbrenner, professeur de lettres-histoire. Les 2 derniers mois, les élèves exercent leur activité avec un tuteur.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne tient à remercier particulièrement les personnes suivantes pour leur contributions :

M. Yazid Sabeg, président CS Communication & systèmes, *président du groupe de travail.*

Mlle Laurence Méhaignerie, journaliste, *rapporteur du groupe de travail.*

M. Azouz Begag, chercheur au CNRS, écrivain.

Mme Annie Delaye

M. Matthieu Guével

M. Marc Joly

M. Vincent Vulin

L'Institut Montaigne remercie également pour leurs apports :

Mme Claudine Bansept, secrétaire générale du Conseil national des villes.

M. Nicolas Baverez, avocat à la cour, économiste.

M. Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse, président de l'Association des maires des grandes villes de France.

M. Nourredine Boubaker, directeur de la Formation et de l'emploi au FASILD.

M. Malika Chafi, chercheur, chargée de mission au GELD.

M. Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin.

M. Jean-Claude Cros, ancien responsable du Parquet des mineurs à Bobigny, magistrat spécialisé en proxénétisme, trafic de stupéfiants, responsabilité médicale, à la 16^e chambre correctionnelle de Paris.

M. Richard Descoing, directeur de Sciences-Po.

M. Dogad Dogoui, président-fondateur d'Africagora.

Mme Dominique Dujols, directrice des Relations institutionnelles et du Partenariat de l'Union sociale de l'habitat (USH).

M. Jean Gaereminck, directeur de la Population et des Migrations (DPM) au ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité.

M. Khalid Hamdani, consultant, membre du Haut conseil à l'intégration.

M. Gilles Kepel, historien.

M. Théo Klein, avocat à la Cour, ancien président du CRIF.

M. Jean-François Latger, responsable du Grand Projet de Ville (GPV) de Toulouse.

M. Eric Le Bertrand, responsable du Grand Projet de Ville (GPV) de Sarcelles.

M. Robert Lion, ancien directeur de la construction sous Chaban-Delmas, ancien délégué général de l'Union HLM, président de l'AFA.

M. Pierre Méhaignerie, député-maire de Vitré, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.

M. Olivier Roy, historien.

M. Jacques Schneider, président directeur général de Résidences Le logement des fonctionnaires.

M. Benjamin Stora, historien.

M. Billy Tallec, responsable des attributions de logements sociaux pour la Mairie de Paris.

M. Bernard Toulemonde, inspecteur général de l'Éducation nationale, président de l'AFAE.

Mme Michèle Tribalat, démographe, INED.

M. Dominique de la Tournerie, conseiller d'État.

M. Patrick Weil, historien.

Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent pas l'ensemble des personnes citées.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Ambition pour l'agriculture libérée pour les agriculteurs
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber avec Laurent Castra, Pascal Garel et Ahmad Risk
(juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques
(février 2005)
- Le syndrome du gyroscope
Luc Ferry
(décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne :
Comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : L'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet
(octobre 2004)
- Pour la Justice
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public
(avril 2004)

- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004)
- L'hôpital réinventé
(janvier 2004)
- Vers un impôt européen ?
(octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 - épuisé)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 - épuisé)
- La sécurité extérieure de la France
face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)

- L'Homme et le climat
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 – épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 – épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :
www.institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : janvier 2004
ISBN : en cours
Achevé d'imprimer en septembre 2005

INSTITUT MONTAIGNE



Suez	Airbus
Dexia	La Française des Placements
bioMérieux	Amgen
The Boston Consulting Group	IDI
Axa	Eurazeo
H. de Clermont-Tonnerre - ERSA	Pfizer
Carrefour	RTE Réseau de Transport d'Electricité
Areva	Tecnet Participations
Rallye - Casino	Sanofi Aventis
AGF	HDF
Bouygues	GL Trade
BNP Paribas	PricewaterhouseCoopers
Fédération Multivilles	Rothschild & Cie
Ernst & Young	Sodexo
Bolloré	BearingPoint
McKinsey & Company	Veolia Environnement
Lazard Frères	Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson
CS Communication & Systèmes	Capgemini
J Walter Thompson	Microsoft
A.T. Kearney	Vivendi Universal
Accenture	Média-Participations
EADS	Euronext
Pierre & Vacances	KPMG S.A.
IVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton	Total
Schneider Electric	Hameur
Experian	august & debouzy avocats
Serono	JT International
Groupe Plan créatif	Facom

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE



Les oubliés de l'égalité des chances

« *Le monde n'est que variété et dissemblance* », écrivait Montaigne, ajoutant que « *l'égalité est la première pièce de l'équité* ».

Comment, justement, faire vivre, au-delà du simple droit formel, une réelle égalité d'opportunités entre les citoyens malgré leurs « dissemblances » ? Les États-Unis ont relevé ce défi avec la discrimination positive. Cette politique de quotas n'est évidemment pas duplicable en France, patrie de l'égalitarisme. Mais nul ne peut se satisfaire de ce que des millions d'« oubliés de l'égalité des chances », souvent issus de l'immigration, soient privés de leur droit au succès et remâchent une amertume légitime. D'ailleurs, les zones franches, les ZEP ou la parité hommes-femmes ne s'inspirent-elles pas de la discrimination positive ?

L'Institut Montaigne a voulu contribuer à cette réflexion avec un groupe de travail chargé de dresser un état des lieux et de formuler, dans le strict respect de nos traditions républicaines, des propositions concrètes recensées dans ce rapport.