

**COUR DES COMPTES**

---

**L'ACCUEIL DES IMMIGRANTS  
ET L'INTEGRATION DES  
POPULATIONS ISSUES DE  
L'IMMIGRATION**

---

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE  
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS  
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

**NOVEMBRE 2004**

## Sommaire

	Pages
<b>Délibéré</b> .....	5
<b>Introduction</b> .....	9
<b>Chapitre I : Les politiques publiques face aux réalités de l'immigration .</b>	15
I - La dimension historique de l'intégration .....	17
A – Les origines.....	18
B – Le tournant de 1945.....	26
C – L'immigration de 1945 à 1974.....	30
D – De la suspension de l'immigration de main d'œuvre (1974) à la situation aujourd'hui .....	40
II - La difficulté des choix publics .....	50
A – La méconnaissance des publics concernés.....	51
B – La faiblesse des structures de pilotage .....	66
C – L'insuffisante définition des objectifs .....	99
III - De nouvelles orientations « constatées » plus que choisies.....	110
A – Des institutions en situation fréquente de décalage et d'autonomie	111
B – Les éléments d'une nouvelle politique .....	124
C – Les conséquences de la montée en puissance du cadre européen....	129
<b>Chapitre II : Le bilan de l'accueil et de l'intégration</b> .....	137
I - Les obstacles à l'évaluation .....	140
A – La mesure de l'intégration .....	140
B – Problèmes liés aux statistiques et aux études .....	141
C – Des moyens budgétaires difficiles à identifier.....	149
II - Une double hypothèque .....	155
A – La concentration des populations issues de l'immigration.....	156
B – L'immigration irrégulière.....	170
III - Des résultats peu probants .....	206
A – Le logement .....	206
B – L'emploi.....	220
C – L'école .....	230
D – L'apprentissage du français.....	245
E – Les femmes issues de l'immigration .....	248
F – L'intégration des jeunes.....	252
G – Les limites des possibilités de retour.....	253
H – La lutte contre les discriminations .....	260

<b>Chapitre III : Une démarche nécessaire qui reste à conforter .....</b>	<b>269</b>
I - De nouvelles perspectives pour l'immigration.....	271
A – Une demande quantitative et qualitative à la hausse .....	272
B – Sortir des contradictions.....	278
II - Un dispositif à préciser et concrétiser .....	290
A – Des principes qui gagneraient à être précisés.....	290
B – La priorité donnée à l'accueil, première étape du parcours d'intégration .....	299
C – Les initiatives du comité interministériel sur les déterminants de l'intégration devraient être renforcées .....	318
III - Une approche à compléter et approfondir .....	348
A – Intégrer les populations déjà présentes en France .....	349
B – La résolution nécessaire de deux préalables .....	350
C – L'affinement des méthodes .....	362
D – La rationalisation de l'organisation institutionnelle .....	367
<b>Conclusion .....</b>	<b>387</b>
<b>Annexe 1 : Europe et immigration.....</b>	<b>391</b>
<b>Annexe 2 : Les voies d'accès à l'emploi .....</b>	<b>405</b>
<b>Annexe 3 : Comité interministériel du 10 avril 2003 : relevé de décisions.....</b>	<b>413</b>
<b>Annexe 4 : Les centres et les locaux de rétention administrative.....</b>	<b>417</b>
<b>Annexe 5 : Répartition des immigrés sur le territoire métropolitain (1999)....</b>	<b>425</b>
<b>Annexe 6 : Enfants d'immigrés (0-24 ans) par département .....</b>	<b>427</b>
<b>Annexe 7 : Visas pour les consulats les plus importants (environ les trois quarts)....</b>	<b>431</b>
<b>Répertoire des principaux sigles .....</b>	<b>435</b>
<b>Réponses des administrations et des organismes intéressés.</b>	<b>443</b>

## DÉLIBÉRÉ

---

**La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration.**

**Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.**

**Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.**

Etaient présents : M. Séguin, premier président ; MM. Collinet, Delafosse, Fragonard, Carrez, Bénard, présidents de chambre, MM. Mignot, Ménasseyre, Gastinel, présidents de chambre maintenus en activité ; MM. Chartier, Limouzin-Lamothe, Zuber, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Sallois, Vianes, Giquel, Billaud, Cretin, Berthet, de Mourgues, Malingre, Paugam, Kaltenbach, Babusiaux, Hespel, Hourri, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Bouquet, Rémond, Chabrol, Picq, Ganser, XH Martin, Schneider, Lefoulon, Mirabeau, Beaud de Brive, Cardon, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, M. Cazanave, Mme Bellon, MM. Ritz, Duchadeuil, Moulin, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Lafaure, Dupuy, Banquey, Mme Fradin, MM. Auger, Delin, Mme Dayries, MM. Phéline, Gautier Jean, Tournier, Mme Colomé, M. Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, conseillers maîtres, MM. Lazar, Audouin, Pascal, Gleizes, Lemasson, Cultiaux, Schaefer, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Feller, avocat général.

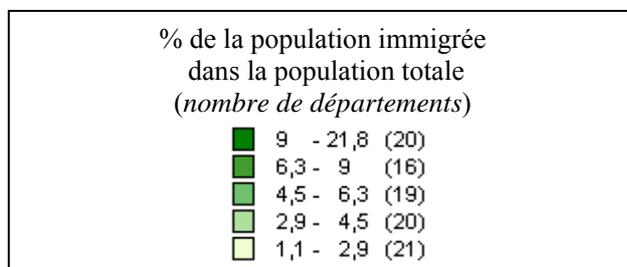
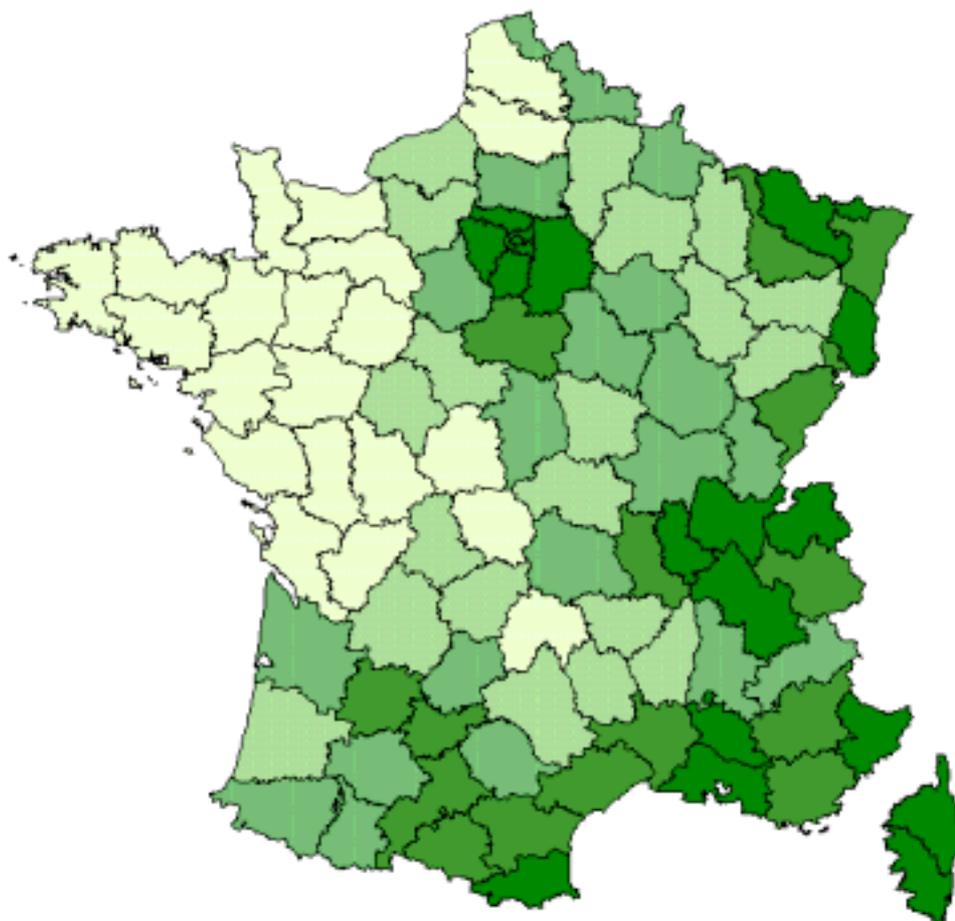
Madame Démier, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

N'a pas pris part aux délibérations : M. Courtois, conseiller maître.

Fait à la Cour, le 4 novembre 2004.



**La population immigrée dans les départements  
métropolitains français**  
*(en pourcentage de la population totale en 1999)*



Source : INSEE – recensement 1999



## Introduction

L'immigration constitue, en France, un sujet à la fois extrêmement sensible et récurrent. Son actualité demeure d'autant plus forte que les perspectives démographiques en Europe laissent pressentir un recours encore accru, dans un proche avenir, à ses ressources. La diversité et l'ampleur de ses implications dans nombre de domaines de la vie nationale justifient que l'action publique en la matière fasse régulièrement l'objet d'une analyse attentive : du degré de réussite de la politique d'immigration et, plus particulièrement, des actions d'accueil et d'intégration dépend en effet, pour une large part, la cohésion nationale.

La notion de politique de l'immigration est généralement utilisée de manière indistincte pour caractériser la seule gestion des flux migratoires ou l'ensemble des actions concernant les migrants. La Cour a choisi, dans le rapport, de privilégier la deuxième acception, conformément à la conviction qu'elle s'est forgée qu'en la matière, une politique doit être cohérente et globale.

Un tel intérêt est d'autant plus nécessaire que l'immigration est une question mal connue, où des éléments statistiques nécessaires font souvent défaut et où les fréquentes approximations conceptuelles et sémantiques traduisent de réelles ambiguïtés et de non moins franches confusions. Il est vrai que si l'immigration est l'objet d'un débat public permanent et souvent passionné, celui-ci tend à se polariser sur certains aspects du dossier et semble parfois ignorer les autres. Ainsi, le problème de l'opportunité et des modalités de la maîtrise des flux est-il au centre des préoccupations, comme en témoigne le contenu des interventions du législateur depuis les lendemains de la seconde guerre mondiale : depuis 1974, l'ordonnance de 1945<sup>1</sup> aura été modifiée à trente-trois reprises et tout dernièrement à l'occasion du vote de la loi du

---

1) Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

26 novembre 2003<sup>2</sup>. On ne saurait dire, en revanche, que les voies et moyens de l'accueil et de l'intégration des immigrants aient bénéficié d'une attention comparable.

Surtout, la vigueur des polémiques a souvent caché l'extrême complexité de la matière et on a mis au compte d'une hypothétique volonté de dissimulation ce qui n'était souvent que la traduction de la difficulté à figer, dans les catégories juridiques et dans les chiffres, une réalité en perpétuelle évolution.

Ce n'est pas seulement qu'en l'espèce l'imprécision constitue un risque à la fois fréquent et particulièrement lourd de conséquences et que la plus grande prudence s'impose. En fait, c'est le point d'application même d'une politique de l'immigration qu'il est difficile de définir. On sait lorsqu'un étranger cesse de l'être. Rien, juridiquement, n'indique, en revanche, qu'on ne fait plus partie de la population issue de l'immigration.

Seul, en réalité, l'immigrant est identifiable comme tel. Mais cette qualité se perd sans doute dès l'installation accomplie, assurément en cas de naturalisation et certainement lors de la génération suivante. Pour les autres, tous les autres, il n'est pas de réponse autre que subjective.

C'est assez dire qu'entre autres difficultés, les partenaires des politiques mises en œuvre ont celle d'avoir à s'interroger en permanence sur le choix de leurs bénéficiaires.

Si l'on s'entêtait à retenir l'acception courante du mot « immigré », on en serait réduit à constater qu'on ne sait pas, au juste, de qui il s'agit puisqu'il est impossible de dénombrer et circonscrire. Le problème est qu'on n'est pas toujours sûr non plus que pour ce public indistinct, un traitement spécifique soit forcément légitime et nécessaire. La seule certitude qu'on ait est que toute insuffisance de la politique conduite peut constituer un danger pour la République.

Ces constats paradoxaux donnent la mesure des problèmes posés – problèmes que ne suffit pas à régler la substitution quasi-systématique du

---

2) Loi n° 2003-119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité au sujet de laquelle la Commission nationale consultative des droits de l'Homme a émis les observations suivantes : « la législation sur les étrangers ne cesse d'être modifiée et est de plus en plus complexe. Il en résulte un droit extrêmement touffu auquel, à l'exception des spécialistes, peu de personnes et surtout pas les principaux intéressés, c'est-à-dire les étrangers, ont la possibilité d'accéder. A cette complexité juridique, accrue par un nombre imposant de circulaires, s'ajoute une suspicion trop fréquente à l'égard des étrangers, ainsi qu'un manque de moyens administratifs particulièrement criant. »

terme d'intégration à celui d'immigration. En fait, l'intégration est une partie de la politique d'immigration.

La Cour a déjà eu de nombreuses occasions de faire connaître les observations qu'appelaient de sa part tel ou tel élément de la politique de l'immigration. Elle a dit, et à des époques pourtant différentes, les inconvénients liés à son absence de lisibilité, au flou de ses objectifs, aux incertitudes de son pilotage.

Après ces appréciations répétées, la Cour a décidé d'examiner les dispositifs dans leur globalité<sup>3</sup>. En effet, les évolutions qui se sont fait jour dans les mouvements migratoires, les modifications intervenues dans le déroulement des séjours, les réformes en cours ou annoncées lui ont paru justifier une initiative de sa part. A l'heure où, au terme d'une longue évolution, paraissent s'affirmer de nouveaux axes d'une politique de l'immigration, la Cour a estimé qu'elle se devait, à la lumière de ses propres travaux, de dire quelles sont, selon elle, les conditions de son succès. Elle a donc décidé d'y consacrer un rapport public particulier, issu de la collaboration de plusieurs de ses chambres, afin de traiter la question dans toutes ses dimensions, lesquelles font intervenir plusieurs ministères et de nombreux organismes aux statuts divers. L'analyse conduite ne néglige aucune des étapes du parcours d'un immigrant, du franchissement des frontières à son installation, son intégration et son éventuel retour, et dépasse ainsi les cloisonnements administratifs (affaires étrangères, affaires sociales, éducation nationale, emploi, équipement et logement, intérieur, justice, etc.).

Cette contribution peut être d'autant plus utile que la Juridiction est l'une des rares institutions à avoir eu le moyen permanent de contrôles réguliers et à avoir pu ainsi procéder à une approche synthétique d'un dossier dont les composantes sont nombreuses et font généralement l'objet d'une approche parcellaire.

La Cour a été d'autant plus encline à une approche globale de l'accueil et de l'intégration des immigrants en France qu'elle procédait à

---

3) Néanmoins, parce qu'elle a consacré au sujet d'importants développements dans son rapport public de l'année 2000, la Cour n'a pas estimé nécessaire d'intégrer dans le présent rapport une nouvelle étude d'ensemble des problèmes liés au droit d'asile. Elle a estimé en revanche opportun d'évoquer celui-ci au travers du prisme de ses liens avec l'immigration clandestine, à la lumière, en particulier, des réformes introduites par la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952. Parallèlement, la juridiction s'est efforcée d'actualiser les données statistiques s'agissant, en particulier, de la part des réfugiés dans l'immigration régulière. Elle s'est autorisée enfin, lorsqu'elle était conduite à formuler certaines préconisations en matière de logement, à rappeler quelques données se rapportant à l'hébergement des demandeurs d'asile et des déboutés.

un nouveau contrôle des administrations et organismes qui en sont chargés, enquêtait sur les dispositifs publics mis en place pour favoriser l'accueil et l'intégration et examinait les mécanismes et procédures qui encadrent la gestion de cette politique. Elle s'est efforcée de procéder à une évaluation de l'organisation de la politique d'immigration.

Les travaux de la Cour ont été conduits dans un contexte d'interrogations nombreuses résultant, précisément, du caractère récent de la définition de certaines orientations des politiques publiques.

#### **Méthodologie de l'enquête**

La Cour a consacré d'importantes observations de son rapport annuel à différents aspects du sujet au cours des douze dernières années : « le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles » en 1993, « divers aspects de la politique d'intégration des populations immigrées » en 1997, « bilan de deux opérations de relogement d'urgence de familles mal logées ou sans abri » en 1999, « les actions de l'État pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés » en 2000.

Elle a décidé en 2003 de conduire une nouvelle enquête globale, dont une note de cadrage a défini la visée et la méthode, compte tenu notamment des travaux des assemblées parlementaires et des corps d'inspection et de contrôle.

24 rapports d'instruction ont été établis : 11 rapports sur des sujets thématiques (tels les statistiques de l'immigration) et des actions publiques (telles la scolarisation, le logement, l'emploi ou la lutte contre les discriminations), 13 rapports sur le fonctionnement de services de l'État (tels la police aux frontières) ou la gestion d'organismes (trois établissements publics administratifs, une entreprise publique, deux groupements d'intérêt public, une association). S'agissant des services de l'État, les investigations opérées au niveau central ont été poursuivies auprès des services déconcentrés et de certains postes diplomatiques et consulaires.

L'examen contradictoire des constatations provisoires de la Cour a conduit celle-ci à saisir 81 destinataires et à organiser en mai et juin 2004 huit auditions auxquelles elle a invité à participer les responsables de 21 directions d'administration centrale ou d'organismes contrôlés.

La Juridiction a ensuite arrêté ses observations définitives.

Son rapport fait de nombreuses références aux travaux d'autres institutions : Haut conseil à l'intégration, dont la Cour a entendu la Présidente, Conseil économique et social, Conseil d'analyse économique, rapports de parlementaires ou de personnalités au Gouvernement, publications des ministères et des institutions européennes ou internationales, travaux universitaires, colloques. Les citations faites dans le rapport mettent en évidence l'évolution des réflexions sur l'immigration.

C'est le 10 avril 2003, après treize années d'inactivité, et au moment même où la Cour commençait ses propres investigations, que le comité interministériel à l'intégration s'est réuni pour définir de nouvelles lignes de force dans la politique d'intégration avec, en particulier, la mise en place du « contrat d'accueil et d'intégration » ou la création d'une agence de l'accueil et des migrations. Au cours de la même année 2003, on l'a déjà relevé, d'importantes réformes législatives étaient conduites parallèlement. Il n'est pas jusqu'à plusieurs départements ministériels voire des établissements ou entreprises publics qui n'aient procédé simultanément à des inflexions substantielles de leurs modalités d'intervention : ainsi le ministère de l'éducation nationale a-t-il commencé à mettre en œuvre de nouvelles dispositions par circulaire du 25 avril 2002 relative aux missions et à l'organisation des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV), tandis que le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) expérimentait, dès le second semestre, une réorientation de son activité au profit de certains publics prioritaires, en particulier les primo-arrivants.

Que nombre de mesures nouvelles soient ainsi en préparation ou connaissent un début d'application n'a pas découragé la juridiction de lancer son enquête. Bien des situations s'expliquent en effet par leur origine la plus lointaine. Nombre d'orientations sont prises sur la base d'appréciations erronées mais sur lesquelles on n'ose plus ultérieurement revenir. Il n'est pas inopportun de procéder très tôt à des correctifs ou à des inflexions lorsqu'il arrive que leur nécessité apparaisse rapidement. De même, mieux vaut apprécier d'emblée l'ampleur des moyens à mettre en œuvre pour tendre à l'efficacité. Enfin, il peut être utile d'être avisé du manque de pertinence de certains dispositifs et procédures dont on a cru pouvoir se satisfaire en les reconduisant.

L'expérience du passé est là pour rappeler qu'une insuffisante réactivité a été à l'origine de bien des déconvenues. Les incertitudes qui subsistent sur la mise en place des nouveaux dispositifs peuvent en effet conduire, au moins parallèlement, au renouvellement d'errements antérieurs qui ont fait l'objet de critiques et, à leur lumière, la Cour pourra procéder utilement à une appréciation des nouveaux dispositifs.

Après avoir expliqué la genèse et décrit les modalités des actions publiques qui ont pu être conduites jusqu'ici pour répondre aux défis de l'accueil et de l'intégration, on s'efforcera ci-après à une esquisse de leur bilan sur le critère de la situation relative des populations concernées ; enfin, à la lumière des exigences nouvelles qu'annoncent les besoins prévisibles du marché européen du travail, on s'attachera à apprécier les conditions de la réussite du nouveau dispositif mis en place.

### Le choix des mots

Si le concept d' « immigration » peut être employé aussi longtemps qu'on décrit un mouvement de population vers un pays d'accueil (concernant donc un ou des immigrants) et avec l'intention de s'installer, le terme « immigré » est lui-même trop flou et imprécis pour pouvoir être utilisé sans danger.

Le recensement général de mars 1999 (voir carte page 5) définit l'immigré comme « toute personne née à l'étranger, de nationalité étrangère, vivant sur le territoire français ». Mais force est de reconnaître que l'acception la plus couramment retenue pour ce terme est plus large. Sont en effet indistinctement qualifiées d' « immigrées » une partie des personnes d'origine étrangère entrées et établies en France depuis des périodes plus ou moins longues.

De fait, le terme d'immigré paraît lié à la différence d'origine et non pas à un statut juridique (contrairement à la notion d'étranger). Il relève du non-dit, de l'inconscient collectif. Il se rattache en fait à une certaine image du monde qui oppose l'Europe, l'Occident, aux autres peuples de la terre.

La vision de l'immigré est ainsi indissociable de celle des arrivants du tiers monde et de tout ce qui les distingue de la réalité européenne : mode de vie, religion, traditions, langue, patronyme, couleur, niveau de richesse, etc.

La notion d' « immigré » est liée à la différence.

C'est la raison pour laquelle on ne l'utilisera que dans son acception statistique. On utilisera dans les mêmes conditions le terme d'étranger. On emploiera celui d'immigrant pour désigner la personne en phase d'arrivée et de déroulement des procédures d'accueil.

Enfin, on utilisera la notion de populations issues de l'immigration à la fois pour le solde et pour tout ou partie de l'ensemble, tout en étant conscient de l'imprécision de l'expression. Mais aucune autre ne paraît meilleure dans la panoplie des termes le plus souvent utilisés : populations ou personnes d'origine immigrée ou d'origine étrangère, immigrés ou supposés tels, etc.

## **Chapitre I**

### **Les politiques publiques face aux réalités de l'immigration**



En confrontant les résultats de ses présentes investigations à ses constatations des dernières décennies, la Cour en arrive à la conviction que la complexité du dossier de l'immigration ne peut être appréhendée et, le cas échéant, dominée qu'au prix d'une bonne connaissance de ses éléments originels.

L'histoire de l'immigration révèle ainsi une permanence remarquable dans la volonté des gouvernements de maîtriser les flux migratoires - qu'il se soit agi de les encourager ou de les dissuader - et une constance non moins évidente de l'incapacité à s'exonérer des effets du contexte politique ou économique international. Elle montre aussi qu'en dehors de la tentative de gestion des entrées sur le territoire, il n'a pas existé, pendant longtemps, de véritable politique de l'accueil et de l'aide à l'installation.

Les raisons de cette carence sont multiples. Elles méritent d'autant plus d'être évaluées que nombre d'entre elles pourraient encore valoir aujourd'hui.

En fait, une grande latitude a été laissée, en la matière, à des institutions dont le mode d'organisation et les actions tenaient souvent davantage aux circonstances de leur création qu'au respect de priorités que les pouvoirs publics ont été durablement dans l'incapacité de définir. Le paradoxe tient au fait que la nécessité d'une politique globale et cohérente d'intégration des immigrants est ressentie à l'heure même où l'évolution des réflexions et la raréfaction des moyens financiers convergent pour tenter de persuader que l'essentiel des interventions en leur faveur doit relever du droit commun.

## **I – La dimension historique de l'immigration**

L'immigration, tout au long des décennies qui suivent la seconde guerre mondiale, s'inscrit à la fois dans le développement général des migrations à l'échelle internationale et dans une tradition, propre à la France, qui s'est rarement démentie. L'accueil de migrants est en effet, pour notre pays, une réalité ancienne et, même, par bien des aspects, consubstantielle à l'identité nationale. Une tradition d'accueil, une gestion sensible au contexte économique, une pérennisation de l'établissement d'une part non négligeable de la population de l'immigration, telles sont les lignes de force qui émergent. Pour autant, à une époque où les données démographiques, psychologiques, politiques, économiques ou culturelles évoluent, le phénomène migratoire a connu lui-même de profondes transformations.

## A – Les origines

En décidant récemment la création d'un centre de ressources et de mémoire sur l'immigration<sup>4</sup>, les pouvoirs publics se sont donné, d'abord, le moyen de mieux faire appréhender par l'opinion les réalités de l'immigration ainsi que les chances de l'intégration, elle-même attestée par bien des exemples passés. Ils ont offert par ailleurs aux populations issues de l'immigration, en rappelant les difficultés et les mérites des anciennes générations, le moyen de mieux asseoir la légitimité de leur présence et de leurs aspirations – à leurs propres yeux et devant l'ensemble du pays d'accueil.

Il n'a jamais existé d'âge d'or de l'immigration où tout aurait été plus facile – et, en particulier, parce que les populations concernées étaient de culture voisine et supposées, en conséquence, plus aisément assimilables que les publics actuels. Les difficultés passées sont là pour rappeler la permanence de certains phénomènes, notamment le lien persistant entre les tensions économiques et les tentations du rejet.

Enfin, la bonne connaissance des origines de certaines structures et procédures permet de comprendre pourquoi elles ne sont pas encore parvenues au terme de leur nécessaire évolution.

### 1 – Les prémices

On s'accorde généralement pour faire remonter à la fin de la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle l'apparition de l'immigration stricto sensu. On n'aurait garde d'oublier pour autant que, du fait de sa position géographique et de la richesse de la variété de ses terroirs, le territoire français lui-même a été peuplé par d'importants apports migratoires successifs.

C'est probablement ce qui explique que, sous l'Ancien Régime, la France soit le pays le plus peuplé d'Europe. Elle ne se prive d'ailleurs pas d'aller souvent solliciter les autres pays du continent voire de les prospecter de manière systématique, soit parce que les compétences manquent dans certaines spécialités, soit, ultérieurement, pour des raisons tenant à l'évolution démographique : au XVIII<sup>ème</sup> siècle, en effet, se combinent une baisse de la fécondité et une augmentation de la mortalité.

---

4) Cette création a été décidée le 10 avril 2003 par le comité interministériel à l'intégration.

En tout cas, tout au long de cette période de lente constitution de la nation française qui s'étend de la fin de l'Empire romain d'Occident jusqu'à la Révolution, la France est particulièrement accueillante aux étrangers.

La notion même d'étranger y est longtemps assez floue. Si juridiquement est réputée étrangère toute personne qui n'est pas sujet du roi, la réalité est beaucoup plus complexe. Dans un pays longtemps morcelé, l'étranger est « celui qui vient d'ailleurs » et on regroupe volontiers sous le même vocable sujets et non-sujets du roi. Les premiers temps de la Révolution vont confirmer la situation. Comme la nation est conçue alors comme une réalité essentiellement politique, tout homme, même venu d'au-delà des frontières, peut y adhérer. Comme l'a rappelé en 1997 M. Patrick Weil, dans un rapport au Premier ministre, « on ne peut (alors) être citoyen sans être français, mais, pendant quatre ans, de 1790 à 1794, on est naturalisé français automatiquement en résidant en France ». La déclaration de « la patrie en danger » ouvre néanmoins une phase de relative méfiance vis-à-vis de l'étranger qui est devenu, par la force des choses, un danger potentiel, sentiment qui se prolongera aussi longtemps que la Révolution sera menacée de l'extérieur.

La situation se stabilisera à nouveau sous Bonaparte puis sous Napoléon. Si les rédacteurs du Code civil, au chapitre de la nationalité, choisissent le droit du sang, c'est contre l'avis du Premier Consul et les modifications ultérieures du texte atténueront la portée de ce premier choix – tout en plaçant la matière, et pour longtemps, sous le signe des contradictions. Surtout, une distinction fondamentale est introduite entre droits civiques et droits économiques. Si l'étranger est exclu du droit de vote et de l'accès aux emplois publics, il a, sur le plan personnel et économique, des droits à peu près égaux à ceux des nationaux.

## **2 – Les effets de la révolution industrielle : l'apparition de l'immigration stricto sensu**

Des mouvements de population de plus en plus importants vont intervenir dans la première partie du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ils sont directement liés aux nécessités économiques. Il est vrai que les débuts du développement industriel sont hypothéqués en France par trois facteurs qui lui sont propres :

- les conséquences démographiques des guerres napoléoniennes qui vont être ressenties sur une longue période et qui prolongent une baisse de la natalité déjà constatée ;

- la résistance, sans équivalent en Europe, des paysans français à l'exode rural, résistance d'autant plus vive que la Révolution a été à l'origine du développement de petites exploitations familiales dont ils sont souvent propriétaires ;
- le poids politique du prolétariat ouvrier qui se voit reconnaître un certain nombre de droits à l'occasion des Révolutions de 1830 et 1848 et qui a les moyens de refuser des conditions de travail qui seraient en tous points analogues à celles qui sont pratiquées ailleurs en Europe.

La population étrangère commence ainsi à augmenter de manière très significative dès la Monarchie de Juillet. Au recensement de 1851, les étrangers sont déjà plus de 378 000.

Comme l'immigration est libre – ce sera le cas jusqu'à la Première Guerre Mondiale – le mouvement ne va plus se démentir. Dès la fin du siècle, la France va être le premier pays d'immigration d'Europe. On peut dire qu'en dépit de quelques cahots, et sous réserve d'évolutions notoires le mouvement va se poursuivre jusqu'à la guerre de 39-45.

Il est vrai que la France demeure à la fois un pays de basse pression démographique et de fréquente forte croissance économique. Elle va donc constituer une « exception » en Europe. De longues décennies durant, elle va être, selon une formule fameuse, « un pays d'immigrants dans un continent d'émigrants ». Cela n'ira pas sans revirements fréquents : les retournements de conjoncture – fussent-ils passagers – entraînent l'expression de réactions plus ou moins fortes de xénophobie auxquelles le gouvernement en place s'efforce de répondre par des mesures au moins apparemment restrictives.

C'est la Deuxième République qui inaugure le cycle. Après la crise économique et sociale de 1848, pressée par une bonne partie de l'opinion, et soucieuse, de surcroît, d'écarter des exilés politiques qu'elle juge encombrants, l'Assemblée vote une loi, toujours en vigueur, qui permet au ministre de l'intérieur, par simple décret, d'expulser les étrangers qui menacent l'ordre public.

Les besoins en travailleurs immigrants n'en sont pas moins réels. Ils sont ravivés par l'expansion économique qui caractérise le Second Empire. La population étrangère passe ainsi à 655 000 personnes en 1876.

L'immigration va d'abord être frontalière, provenant de Belgique surtout, mais aussi d'Italie. Le nombre des Belges passe, entre 1851 et 1886, de 128 000 à 482 000. Ils sont installés essentiellement dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais et travaillent notamment dans l'industrie textile. Les Italiens, pour leur part, voient leur nombre

augmenter de 63 000 en 1851 à 285 000 en 1891. Leur implantation et leurs activités sont plus diversifiées. D'abord concentrés dans le sud-est, ils gagnent bientôt d'autres régions. Eux ne s'orientent pas exclusivement vers l'industrie : un nombre non négligeable choisit les travaux agricoles.

Déjà, il est clair que les immigrants, au moins au départ, sont très nombreux dans les emplois pénibles, précaires et les plus mal rémunérés. Cela n'est pas de nature à favoriser leur popularité parmi les ouvriers français qui considèrent que le recours à l'immigrant est un moyen de pression à la baisse sur les salaires. De fait, employeurs et salariés vont avoir longtemps des approches radicalement contradictoires du problème de l'immigration. Les difficultés économiques des années 80 en auront des conséquences d'autant plus graves.

En 1881 ont lieu à Marseille des manifestations xénophobes violentes (connues sous le nom de « vèpres marseillaises ») qui font trois morts et de nombreux blessés. Déjà en 1847-48, les Belges avaient été victimes d'agissements de même inspiration. En 1893, ce sera de nouveau le tour des Italiens, avec la tuerie d'Aigues-Mortes qui fera au moins huit morts et plusieurs dizaines de blessés graves. Devant ce climat, des décrets de 1888 et 1893 organiseront la surveillance des étrangers et le contrôle de leurs mouvements, mais la liberté d'immigrer n'est pas mise en cause pour autant : la France continue à pratiquer une politique très différente de celles qui sont pratiquées au Royaume-Uni et en Allemagne – où la pression quantitative est pourtant bien moindre. En fait, les gouvernements français successifs s'en tiennent à une pratique constante qui consiste à laisser faire les employeurs, quitte à procéder à des ajustements en cas de crise.

C'est à de tels ajustements qu'il sera procédé pour exclure les étrangers de certaines professions libérales (avocats et médecins) ou pour continger leur emploi dans les entreprises travaillant pour des marchés publics (décrets Millerand de 1893). Dans le même esprit, et la même année, les étrangers sont exclus du droit syndical, de la fonction publique et de l'aide médicale gratuite (sauf s'il existe un traité de réciprocité). Mais comme il existe bien des occasions de le vérifier, ces périodes de difficultés sont aussi une occasion pour les étrangers de chercher, en réponse à un contexte incertain, à conforter leur situation personnelle et familiale par la création d'une petite entreprise, le mariage d'un membre de la famille avec une Française ou un Français, ou la naturalisation. Or, précisément, la loi du 26 juin 1889 qui définit les conditions de la nationalité française et de la naturalisation a prévu des règles facilitant l'intégration de nombreuses personnes d'origine étrangère, les préoccupations de défense nationale n'étant pas absentes de cette

démarche. La stabilisation est d'autant plus facile que l'immigration de main-d'œuvre se conjugue avec l'immigration de peuplement.

On dénomme immigration de main-d'œuvre une immigration provisoire, liée à l'existence d'une activité. Elle concerne souvent le seul titulaire du poste de travail concerné. L'immigration de peuplement, dite encore immigration familiale, a un caractère permanent et définitif.

En tout cas, les flots de l'immigration ne tarissent pas. La population étrangère atteint 1 127 000 personnes en 1911 (soit 3 % de la population totale) : depuis 1876, l'augmentation a été de près d'un demi-million de personnes. La progression des Italiens est particulièrement spectaculaire : ils sont 419 000 au cours de cette même année 1911. En fait, entre 1901 et 1914, ce sont en moyenne 77 000 Italiens qui entrent en France chaque année.

### **3 – D'une guerre à l'autre : la France, premier pays d'immigration**

La guerre de 1914-1918 est généralement considérée comme une période charnière du point de vue de l'immigration. De 1915 à 1918, 440 000 étrangers sont recrutés sur contrat pour soutenir l'économie de guerre. Mais surtout, l'immigration va se diversifier et, avancement même certains, se « mondialiser ». Plus de six cent mille hommes, venus de tout l'empire colonial, vont en effet se retrouver sur le territoire métropolitain. Les uns – les deux tiers – rejoindront les rangs des combattants, les autres remplaceront les Français mobilisés aux travaux des champs et dans les usines. Un certain nombre de ceux-là resteront. Des courants migratoires auront été ainsi esquissés, des « adresses », des points de rencontre, existeront en métropole et ce ne sera pas sans effet.

Mais, aux lendemains de l'armistice, de tels effectifs ne sont plus à la mesure de l'enjeu. En fait, jamais les besoins en main-d'œuvre n'ont été si importants et si urgents. Alors qu'une grande partie du pays est à reconstruire et l'économie à reconstituer, la population active a chuté de 10 % : le recensement de 1921 confirmera ainsi que la France a moins d'habitants qu'en 1911 alors même qu'elle a récupéré les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. C'est dans l'agriculture que la situation est la pire : les pertes y sont estimées à 20 % des actifs. Pour autant, tous les secteurs industriels sont demandeurs et les services ne sont pas en reste. Très vite, la Chambre des députés « bleu horizon » retire à l'Etat la responsabilité du recrutement qu'il avait exercée pendant

la guerre et les responsables économiques se voient rendre l'initiative. Les pouvoirs publics s'efforcent néanmoins de faciliter les choses sur le plan international : un article sur l'immigration en provenance de Pologne figure dans le Traité de Versailles ; un accord prévoyant les modalités de l'entrée et de l'emploi en France de ses ressortissants est signé avec l'Italie le 30 septembre 1919.

Il est vrai que pour recruter, les temps sont exceptionnellement favorables. Nombreux sont les pays qui poussent leurs propres ressortissants à l'émigration pour des raisons économiques. Or, les Etats Unis, qui ont été longtemps la première destination des migrants, se ferment progressivement : deux lois instituant des quotas toujours plus restrictifs sont votées en 1921 et 1924. Par ailleurs, l'évolution des situations politiques est elle-même à l'origine de flux non négligeables pour lesquels un droit d'asile balbutiant ne peut encore se substituer au véritable droit d'entrée que constitue le contrat de travail.

Les employeurs agissent d'abord en ordre dispersé, ou par le biais de regroupements professionnels et régionaux. Mais en 1924 est créée la Société générale d'immigration liée, à la fois, aux pouvoirs publics, au comité des Houillères et aux agriculteurs du nord-est, et disposant d'un monopole théorique du recrutement. Elle n'introduira pourtant que 35 % des étrangers entre 1924 et 1930, les autres venant par leurs propres moyens ou avec l'aide de futurs employeurs qui cherchent à s'exonérer du paiement des redevances – pratique d'autant plus courante que le gouvernement ne manque pas de procéder, en masse, aux régularisations nécessaires (plus de 60 000 pour la seule année 1930).

Du coup, au cours des années 20, la moyenne annuelle d'entrées est de l'ordre de 300 000. Entre 1921 et 1931, on assiste même à un quasi doublement de la population étrangère qui s'établit désormais à 6,6 % du total. La France est devenue le premier pays d'immigration du monde.

Les Italiens et les Polonais sont alors les deux principales nationalités. Mais l'ensemble de l'Europe et d'autres parties du monde sont également représentés :

Italiens	808 000
Polonais	508 000
Espagnols	351 900
Belges	253 000
Europe méditerranéenne	100 000
Suisses	98 500
Russes	71 900
Britanniques	47 400
Tchèques	47 400
Europe centrale et orientale	44 300
Turcs	36 100
Allemands	30 700
Autres	175 500

*Source : recensement de 1931*

Lors de la grande crise, le choc en retour va être d'autant plus violent. Déjà, des accidents de conjoncture avaient été à l'origine des habituelles réactions xénophobes. Cela avait été l'occasion de prendre conscience de ce que, sauf l'exception des protégés par convention, les droits des étrangers restaient souvent précaires. Une carte était obligatoire ; mais, surtout, l'étranger était toujours exposé au non-respect de son contrat par son employeur et à la menace d'une expulsion.

Pourtant, en 1927, une nouvelle loi sur la naturalisation a été votée. Elle est particulièrement libérale, facilite l'accès à la nationalité et le maintien dans celle-ci. Les procédures sont simplifiées. La demande peut être introduite après trois ans seulement. Au recensement de 1931, on compte ainsi 360 000 naturalisés.

Les effets différés, en France, de la crise de 1929 conduisent à une remise en cause de la présence étrangère. La nouvelle politique va se traduire par des mesures d'une brutalité extrême. La loi du 10 août 1932 sur le contingentement des étrangers est votée à l'unanimité : il est désormais possible de refuser le séjour d'un étranger sur des critères arbitraires et de l'expulser sans possibilités de recours. De nombreux décrets d'application sont pris tout au long des années suivantes, multipliant les restrictions en matière de délivrance des cartes de séjour, imposant une autorisation préfectorale pour passer d'un département à l'autre... Les étrangers sont exclus du barreau pendant dix ans ; sous la pression des commerçants et des artisans, on substitue un système de

cartes à l'ancienne liberté d'installation ; les médecins et dentistes étrangers qui ne sont pas titulaires d'un diplôme français sont frappés d'interdit. Une loi du 19 juillet 1934 ira même jusqu'à limiter les capacités juridiques des naturalisés récents. Les refoulements, les reconduites à la frontière, se multiplient. Entre 1931 et 1936, le nombre d'ouvriers étrangers va chuter de 37 %. S'agissant des seuls Polonais, il y a entre 1931 et 1936, d'après les statistiques du ministère du travail, 129 819 rapatriements.

Sous le premier gouvernement du Front Populaire, on observe une pause des mesures restrictives. Mais on ne mettra pas pour autant en chantier la loi portant statut des étrangers dont le principe avait été annoncé. Si le gouvernement Chautemps cherche bien à concilier des mesures favorables aux étrangers et la protection du marché national du travail, en revanche le gouvernement Daladier renoue avec les errements antérieurs : deux trains de décrets-lois (mai et novembre 1938), inspirés par le souci d'assurer la sécurité de l'Etat, sont pris contre les étrangers, tout en prenant la « précaution » de distinguer entre la « partie saine et laborieuse de la population étrangère » et les « individus moralement douteux, indignes de notre hospitalité ». Des « camps de concentration » sont même créés pour ceux des étrangers jugés indésirables qu'on ne peut renvoyer dans leur pays.

L'année 1939 va pourtant voir un grand afflux d'étrangers. Ce sera le dernier. Il n'a été ni prévu ni désiré et on a longtemps hésité avant de s'y résigner. Mais en janvier, la défaite des Républicains espagnols est consommée et le gouvernement cède à l'exigence du droit d'asile permettant à quelque 500 000 Espagnols de pénétrer sur le territoire national. Tandis que les familles sont dispersées sur celui-ci, les combattants sont dirigés vers des camps de concentration. On négociera des retours en 1940, mais 200 000 Espagnols resteront en France, pour des raisons essentiellement politiques. C'est tout le paradoxe de l'entre-deux guerres : malgré toutes les mesures prises à leur encontre, les étrangers sont plus nombreux et généralement décidés à épouser la cause de leur pays d'accueil.

L'Etat Français se met bientôt en place à Vichy. Le présent rapport ne traite pas de la situation des immigrants et des populations issues de l'immigration durant cette période.

## **B – Le tournant de 1945**

Dès la Libération et la réinstallation du gouvernement à Paris, un contexte radicalement nouveau se trouve créé pour les étrangers : l'environnement idéologique suscité par le Conseil national de la Résistance, leur est plus spontanément favorable ; par ailleurs, nombre d'étrangers ont participé à la Résistance et aux combats de la Libération et – si l'on excepte, provisoirement, le cas particulier des Italiens – une part non négligeable de l'opinion publique s'estime débitrice à leur égard. Les préoccupations politiques et les préoccupations économiques convergent. Les nécessités de la nouvelle reconstruction sont là : « La France manque de bras » a expliqué le chef du gouvernement provisoire, qui en a conclu, dans un discours du 3 mars 1945, à la nécessité « d'introduire au cours des prochaines années, avec méthode et intelligence, de bons éléments d'intégration dans la collectivité française ». Les estimations des besoins sont disparates : elles varient de un à sept. On arbitre finalement au minimum, soit pour l'entrée d'un million et demi d'immigrants sur cinq ans. En tout cas, le principe est posé que l'Etat doit désormais avoir la maîtrise d'une politique globale de l'immigration et qu'on ne saurait laisser au secteur privé les marges de manœuvre dont il a pu bénéficier jusqu'ici.

Deux organismes, nouvellement créés, vont, avec les ministères du travail et de l'intérieur, participer activement à la traduction législative de ces intentions : le Haut comité de la population et de la famille et le secrétariat général à la famille et à la population. La discussion aboutira à deux ordonnances qui constituent, jusqu'à aujourd'hui, le socle de la législation sur l'immigration et la nationalité – sous réserve des nombreuses modifications, souvent contradictoires, qui leur seront apportées au gré de l'évolution du contexte politique et des réalités de l'immigration.

On considère généralement que, de manière très réaliste, les ordonnances tiraient les conséquences des exigences de peuplement et tendaient à favoriser une immigration familiale. D'autant que ces ordonnances doivent être rapprochées de celles qui seront publiées sur la sécurité sociale, qui – sous réserve de quelques restrictions sur les allocations familiales – garantissent la protection sociale à tout étranger en situation régulière.

## 1 – Les ordonnances de 1945

### *a) L'ordonnance du 19 octobre 1945 définissant les conditions d'accès à la nationalité française*

On y retrouve les principes antérieurs au régime de Vichy : le droit du sol sur fond de droit du sang. Il n'y a plus de référence à la dénaturalisation ; il y a, s'agissant des conjoints de Français, égalité entre les hommes et les femmes ; enfin, la naturalisation intervient sur simple déclaration. En revanche, les autres conditions peuvent paraître en retrait par rapport à la loi de 1927. Cinq ans de séjour sont désormais nécessaires, encore que les pères de trois enfants mineurs ou ceux qui s'étaient engagés en soient dispensés.

### *b) L'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour*

L'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France constitue la base du droit de l'immigration. Conçue dans une période d'économie dirigée, elle en a fixé les règles tout en créant l'Office national d'immigration (ONI). L'article 5 précise que l'étranger doit posséder d'abord les documents et visas exigés par les règlements en vigueur, ensuite un contrat de travail visé par le ministère chargé du travail et une autorisation s'il désire exercer une activité salariée, enfin, un certificat médical.

S'agissant de l'étranger « venu en France pour y exercer une activité professionnelle », la principale innovation tient à la dissociation entre la carte de séjour et la carte de travail, mesure qui a pour objet d'éviter, en cas de retournement de la conjoncture, des refoulements du type de ceux des années 30. Est définie par ailleurs une progression de un à dix ans des titres de séjour qui seront au nombre de trois :

- temporaire (un an) ;
- résident ordinaire (un à trois ans) ;
- résident privilégié, avec carte de dix ans, renouvelable automatiquement et donnant les mêmes droits au travail qu'aux nationaux. Dans l'esprit du législateur, c'est cette situation qui devra être la plus répandue.

En revanche, la loi de contingentement de 1932 n'est pas abolie puisque « l'étranger ne peut exercer une activité professionnelle salariée

sans y avoir été préalablement autorisé par le ministre chargé du travail (...) ». Cette autorisation précise notamment la profession et la zone dans laquelle l'étranger peut exercer son activité (article 7). Toutefois, les titulaires de la carte de résident privilégié – qu'on entend favoriser – échappent à cette contrainte.

C'est de ce texte que découle la répartition des compétences entre le ministère de l'intérieur et les préfetures pour le droit au séjour, le ministère du travail et ses services territoriaux (les directions départementales), alors très indépendants des préfets, pour le droit au travail, enfin l'ONI, établissement public placé auprès du ministère du travail pour assurer le recrutement et l'introduction des immigrants, quelle que soit leur activité professionnelle ou leur qualité (article 29), et disposant du monopole du recrutement (article 30).

Ce texte a été profondément remanié à de nombreuses reprises, notamment à partir de 1980. Il ne reste que quelques lignes de la version initiale.

#### **La présentation actuelle de l'ordonnance du 2 novembre 1945**

Le texte actuel qui comporte quarante articles (dont certains sont très développés) se présente avec le plan suivant :

- un **article préliminaire** sur le rapport annuel que doit présenter le gouvernement au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique de l'immigration (2003) ;

- le **chapitre premier** sur les dispositions générales concernant l'entrée et le séjour des étrangers en France : seul cet article est repris par les lois successives qui seront examinées ci-après ; les articles datent de 1980, 1981, 1986, 1992, 1993, 1998 et 2003 ;

- le **chapitre deux** sur les différentes catégories d'étrangers selon les titres qu'ils détiennent (étrangers titulaires de la carte de séjour temporaire, étrangers titulaires de la carte de résident, refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour) : les textes datent des lois de 1984, 1986, 1989, 1997 et essentiellement des deux dernières 1998 et 2003 ;

- le **chapitre trois** relatif aux pénalités s'appuie essentiellement sur le dernier texte de 2003, mais aussi sur celui du 18 mars 2003 (sécurité intérieure) ; quelques dispositions relèvent encore des rédactions de 1986, 1992 et 1996 ;

- le **chapitre quatre** sur la reconduite à la frontière reprend les dispositifs des textes de 1990, 1992, 1993, 1994, 1997 et surtout les deux lois de 2003 ;

- le **chapitre cinq** relatif à l'expulsion s'appuie sur des textes remaniés à partir de 1981, en 1989, 1991, 1997 et 2003 ;

- le **chapitre cinq bis** pour les dispositions communes à la reconduite à la frontière et à l'expulsion fait appel logiquement aux textes précités : 1991, 1993, 1998, 2003 ;

- le **chapitre six** sur le regroupement familial date de 1993 mais la plupart de ses dispositions ont été revues en 1998 et 2003 ;

- le **chapitre sept** sur les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection temporaire s'appuie essentiellement sur les lois de 1998 et 2003 ;

- le **chapitre huit** traite de dispositions diverses : les relations avec les étrangers non communautaires, la nationalité et la rétention, avec notamment un nouvel article 35 bis particulièrement complet ; les formalités de retour sont traitées au 35 ter et les zones d'attente aux 35 quater à nonies (1994 et 2003) ; un article 36 bis traite de la Nouvelle-Calédonie (ordonnance de 2002) ;

- le **chapitre neuf** contient des dispositions transitoires sur l'entrée en vigueur et sur la Guyane, issues de la loi de 2003.

## 2 – La création de l'Office national d'immigration

L'Office national d'immigration (ONI) a été créé par les articles 29 et 30 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Ces dispositions ont été insérées dans le code du travail aux articles L. 341-9 et L. 341-10.

L'ONI, dans l'esprit de ses créateurs, devait prendre le relais de la Société générale d'immigration d'avant-guerre et, surtout, mettre en œuvre un principe nouveau : l'Etat se reconnaissait désormais le monopole de l'introduction de la main-d'œuvre étrangère dans le pays. Le statut de l'ONI a été établi par les décrets des 26 mars 1946 et 20 novembre 1948 et figure dans le code du travail aux articles R. 341-9 à R. 341-35.

Les missions de l'Office étaient essentiellement relatives à l'emploi des étrangers, avec le monopole du recrutement et de l'introduction des travailleurs étrangers, et à la perception, à ce titre, de contributions. C'est à lui qu'il revenait de distribuer les contrats, de procéder à l'acheminement des migrants et à leur contrôle sanitaire. Ce sont ces activités de service public qui fondent l'existence et la compétence de l'ONI.

A l'origine, l'ONI relève du ministère du travail auquel vont se joindre, bientôt, d'autres tuteurs : l'intérieur et l'agriculture. Son statut juridique était alors celui d'un établissement public administratif ; pourtant, un décret du 1<sup>er</sup> juin 1950 classe l'Office parmi les « entreprises publiques ». Par ailleurs, trois décrets successifs du 9 août et du 10 décembre 1953, puis du 22 juin 1960 prescrivent – curiosité administrative – que l'établissement sera « géré comme un établissement public industriel et commercial (EPIC) à caractère administratif »...

Les débuts de l'ONI sont difficiles. Les employeurs n'étaient plus accoutumés à des formalités administratives. Ils vont avoir d'autant plus tendance à s'affranchir des nouvelles règles et à recourir (en particulier dans les années 1946 et 1947) à des circuits clandestins que les flux officiels d'immigration vont être dans l'immédiat après-guerre très inférieurs à ce que l'on escomptait. Les premiers bureaux de recrutement de l'ONI sont installés en Espagne et en Italie qui étaient jusque-là des fournisseurs attirés de main-d'œuvre. Mais pas plus qu'en Allemagne ou en Hollande, les recrutements n'y sont aisés du fait de la concurrence nouvelle exercée par le Royaume Uni, la Belgique et... l'Allemagne. De même, les accords Croizat passés avec l'Italie se révèlent très décevants : on attendait dans les deux années suivantes 300 000 immigrants, ils seront à peine 100 000. Pressés par le besoin, les employeurs prennent ainsi l'habitude de recourir à la main-d'œuvre en provenance d'Algérie.

## **C – L'immigration de 1945 à 1974**

Compte tenu du contexte, la relance de l'immigration après 1945 est d'abord timide. Les arrivants en provenance d'Europe sont principalement des Italiens : entre 1945 et 1949, ils représentent 67 % du total. Les besoins sont donc couverts par le recours, bientôt massif, aux Français musulmans d'Algérie.

### **1 – Le problème particulier des Français musulmans d'Algérie**

On peut dire qu'après-guerre, les grandes phases de l'histoire de l'immigration s'articulent largement autour de ce qu'on dénommera, par avance, l'immigration algérienne, même si le terme est inapproprié jusqu'en juillet 1962. C'est le traitement social des Français musulmans d'Algérie qui sera à l'origine des actions de soutien à l'ensemble des populations issues de l'immigration.

L'apparition des mouvements de population en provenance d'Algérie est la conséquence, non voulue, des circonstances historiques.

Si les autres immigrations d'origine maghrébine (Maroc et Tunisie) sont plus tardives, la présence algérienne remonte loin : les musulmans d'Algérie sont une bonne partie des 86 000 travailleurs maghrébins recensés en 1931. Un grand nombre repartira au pays. Néanmoins, d'après le recensement de 1946, il y aurait eu encore 20 000 musulmans d'Algérie sur le territoire métropolitain. Et déjà on observe des regroupements dans certains quartiers : la Goutte d'Or à Paris ou Belsunce à Marseille.

Le fait générateur des grands mouvements qui s'annoncent, c'est le nouveau statut reconnu aux musulmans d'Algérie en 1947. Il a une conséquence immédiate : les intéressés bénéficient du droit de libre circulation entre le territoire algérien et la métropole. Pour les intéressés, la perspective du départ est d'autant plus facile à envisager que la situation tant démographique qu'économique est tendue sur le territoire algérien.

Pour les employeurs français, l'aubaine est encore plus évidente. Ils peuvent compenser les difficultés de recrutement constatées en Europe. De surcroît, ils peuvent, en toute légalité, s'affranchir des règles et des contrôles de l'ONI. Il s'agit en outre d'une main-d'œuvre aisément disponible et relativement moins exigeante que celle à laquelle ils sont habitués. L'Etat eût pu s'inquiéter du volume prévisible des arrivées. Mais, en fait, il apparaît très vite qu'il s'agit de mouvements concernant des hommes seuls qui viennent pour des séjours provisoires. Est en effet mis en œuvre très spontanément le système dit de la noria : les hommes viennent, repartent, se remplacent continuellement. Un lien est ainsi maintenu avec la famille qui reçoit des fonds – ce qui a pour effet d'atténuer la pauvreté et les risques de tension sociale sur place. Tous les partenaires tirent donc profit de la situation. Les hommes concernés sont au départ principalement issus de Kabylie, mais sont bientôt rejoints par des originaires de l'Oranais, du Constantinois et du Sud<sup>5</sup>.

Les chiffres donnent la mesure de l'ampleur du phénomène et illustrent ses caractéristiques très marquées. Les statistiques des services de l'immigration dénombrent, entre 1947 et 1953, 740 000 arrivées en métropole et 561 000 retours en Algérie, soit un solde de 179 000. Pendant cette période, les Français musulmans d'Algérie sont le flux migratoire majoritaire.

Parallèlement, le nombre de familles musulmanes n'est, en 1952, que de 3 400, selon les chiffres du ministère de la santé. Le

---

5) Selon les sociologues, les comportements vont bientôt évoluer, l'émigration devenant progressivement « une entreprise individuelle dépouillée de son objectif initialement collectif » (Abdelmalek Sayad, « La double absence » ; Seuil 1999).

déclenchement de la guerre d'Algérie, en novembre 1954, va ébranler cet ordonnancement. Il change le contexte psychologique : progressivement, pour une partie de l'opinion, tout Français musulman d'Algérie va apparaître comme un suspect, un danger potentiel. Surtout, il entraîne des modifications dans le comportement de la population concernée. Le conflit, les regroupements de population, sont à l'origine de difficultés économiques sérieuses pour un grand nombre de familles algériennes. Par ailleurs, le climat d'insécurité pousse nombre d'hommes à quitter le théâtre du conflit et – fait nouveau – à emmener leur famille.

La comparaison des résultats des recensements qui encadrent les années de guerre est particulièrement significative. On comptait, en 1954, sur le territoire métropolitain, 211 675 Français musulmans d'Algérie. On en dénombre 350 484 en 1962 et encore estime-t-on ce chiffre sous-évalué en raison des difficultés qu'ont les intéressés, dans une période complexe, à se définir ainsi. En tout cas, le ministère de l'intérieur, à la même époque, livre le chiffre de 436 000 et il est généralement admis que le nombre d'Algériens en France a doublé pendant la période de la guerre.

Face à ces évolutions, l'attitude des pouvoirs publics est ambiguë. Le changement de nature du flux migratoire concerné va à l'encontre de ce qui était recherché ou toléré, et les risques entraînés ne sont pas négligés. On se donne donc les moyens de contrôler étroitement une population que l'adversaire de l'époque ne va pas manquer de chercher à mobiliser et à utiliser. Mais l'enjeu justifie aussi – cela n'a rien de contradictoire – que l'on prenne des mesures sociales spécifiques en direction des populations concernées, lesquelles s'intègrent dans les idées de développement économique et social de l'Algérie qui ont alors cours.

## **2 – La création de la SONACOTRAL et du FAS**

C'est la double volonté d'assister et de contrôler cette immigration en provenance d'Algérie qui est à l'origine de l'émergence d'une politique de soutien à certains migrants et, plus précisément, de la création de la SONACOTRAL et du FAS. Jusqu'ici, la situation des autres immigrants n'a pas paru justifier de telles initiatives. Il est intéressant de constater, à cet égard, que la brochure officielle publiée en octobre 1956 à l'occasion du cinquantième anniversaire du ministère du travail présentant « ce que ces cinquante années ont apporté en progrès libérateurs » est fort prolixe, lorsqu'elle évoque l'immigration, sur les conditions d'entrée et d'activité des salariés étrangers mais qu'elle ne consacre que quelques lignes au fait que le ministère « n'a pas perdu de vue que de nombreux problèmes se posent aux travailleurs étrangers

vivant en France ». Mais la seule réponse évoquée est la « large place (faite par lui) à l'action sociale en apportant toute son aide et en subventionnant le service social d'aide aux émigrants (SSAE), organisme créé en 1921 et reconnu d'utilité publique ».

Ce sont les Français musulmans d'Algérie, et eux seuls, qui sont à l'origine des prémices de ce qui sera un jour la politique d'accueil et d'intégration. Ces prémices sont la création de deux organismes qui perdurent aujourd'hui après avoir connu des mutations significatives : la SONACOTRAL et le FAS.

#### *a) La création de la SONACOTRAL*

C'est en août 1956 qu'est créée la Société nationale des constructions pour les travailleurs algériens (SONACOTRAL) qui deviendra plus tard la SONACOTRA et qui revêt la forme d'une société d'économie mixte. Son objet est « le financement, la construction, l'aménagement de locaux d'habitation destinés aux Français musulmans originaires d'Algérie venus travailler en métropole et à leurs familles ». Les actionnaires principaux de la SONACOTRAL étaient l'Etat (52 %), le gouvernement général de l'Algérie, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit foncier de France, la Fédération nationale du bâtiment et la Société anonyme immobilière de la Régie nationale des usines Renault.

Un objectif précis lui était fixé : assurer à une catégorie particulière de Français un logement décent, sous forme de cités familiales et de foyers-hôtels destinés à héberger les travailleurs isolés ; fournir en même temps diverses prestations et les équipements nécessaires à leur vie quotidienne. Cette mission s'insérait dans une politique d'ensemble concernant l'Algérie.

De fait, pour un public composé essentiellement de célibataires, effectuant généralement un séjour limité dans le temps, on s'apprête à développer un habitat qu'on estime adapté : les foyers-hôtels.

#### *b) La création du FAS*

C'est dans le cadre du Plan de Constantine de valorisation de l'ensemble des ressources de l'Algérie, en plein cœur du conflit algérien, qu'il est créé à destination des Français musulmans d'Algérie appelés à travailler en métropole. Le Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leur famille (FAS) prend la forme d'un établissement public administratif en vertu de l'ordonnance

du 29 décembre 1958. L'objet de l'établissement, placé sous la tutelle du ministère des affaires sociales, était alors de « promouvoir une action sociale familiale en faveur des salariés travaillant en France métropolitaine dans les professions visées par le régime algérien d'allocations familiales, et dont les enfants résident en Afrique ».

Le FAS, qui deviendra ultérieurement le FASTIF puis l'actuel FASILD, est – assez logiquement – financé à l'origine par des prélèvements sur les cotisations versées par les employeurs et les salariés au titre des allocations familiales. Les régimes de prestations familiales lui attribuent une contribution fondée sur le fait que les familles restées dans le pays d'origine perçoivent, des caisses françaises, les prestations prévues par la législation de ce pays, généralement moins favorable qu'en France. Il répartit son intervention de part et d'autre de la Méditerranée à raison d'un tiers en métropole et de deux tiers en Algérie, aux termes d'un arbitrage du Premier ministre de mars 1959.

Comme la Cour l'a noté dans son rapport public pour 1963, « il avait paru en effet opportun de faire un effort particulier pour développer et hâter les réalisations sociales à caractère familial entreprises en Afrique et en métropole ». Le principe même de la création du FAS a pourtant été contesté par la Cour dans ce même rapport :

« (...) Il est permis de penser qu'en l'espèce, la création d'un nouvel établissement public n'était pas nécessaire.

« (...) Le nouveau fonds aurait donc pu fonctionner dans le cadre de la Caisse nationale (de Sécurité sociale) elle-même, sauf à constituer à cette fin un comité de gestion particulier, conformément d'ailleurs aux dispositions de l'article L. 53 du code de la sécurité sociale. En confiant à l'établissement public national une tâche supplémentaire qui entrerait bien, semble-t-il, dans sa vocation, on aurait évité un démembrement regrettable. »

La Cour jugea « compliqué » le mode de financement retenu par le décret du 23 avril 1959, notant que, « par rapport au montant des prestations payées en Afrique aux familles intéressées », les ressources cumulées affectées au FAS « ont représenté 88,75 % en 1959, 98,75 % en 1960, 83,75 % en 1961 et 1962 ».

Au moment où les pouvoirs publics s'apprêtaient à développer l'action sociale et familiale au profit de l'ensemble des travailleurs étrangers, la Cour a donc émis « le vœu que soient tirées de cette expérience les conclusions utiles ».

« Or, comme il a déjà été dit, la Caisse nationale de sécurité sociale, qui joue un rôle important en matière d'action sociale et sanitaire,

soit par ses réalisations propres, soit par ses participations, serait particulièrement qualifiée pour mener à bien la tâche impartie au FAS. Ce dernier pourrait sans inconvénient être absorbé par la Caisse nationale (...). »

Le ministère du travail devait rejeter la suggestion : « Il n'appartient pas au ministre du travail de porter un jugement de valeur sur l'option ainsi prise par le législateur. Celui-ci a considéré que seul un établissement indépendant était à même de poursuivre l'un des aspects sociaux de la politique de main-d'œuvre qu'imposait le V<sup>ème</sup> Plan d'équipement et de modernisation. Au surplus, la substitution de la Caisse nationale de sécurité sociale au fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers aurait présenté de grandes difficultés juridiques et psychologiques, la Caisse nationale n'étant compétente qu'en ce qui concerne le régime général de sécurité sociale, alors que les travailleurs étrangers sont répartis entre les différents régimes chargés du service des allocations familiales. »

Mais surtout, le ministère du travail devait, dans sa réponse, donner les raisons officielles de l'extension de la compétence du FAS. Celle-ci, expliquait-il, « répond à des préoccupations qui sont à la fois d'ordre social, d'ordre économique et d'ordre budgétaire. La situation dramatique dans laquelle se trouvent à l'heure actuelle trop de travailleurs étrangers ne peut rester sans solution. D'autre part, l'apport de main-d'œuvre que constituent ces travailleurs est une nécessité pour l'économie nationale. Enfin, le gouvernement ne peut pas dégager, sur les ressources budgétaires normales, les crédits nécessaires à une action d'une certaine envergure dans ce domaine. C'est pourquoi, étendant le procédé qui avait été utilisé en 1959 au profit des travailleurs musulmans, il a prévu l'affectation, à cette œuvre, de diverses ressources dont les principales proviennent des organismes et services chargés des allocations familiales ».

### **3 – Le virage des années 60**

En 1956, le climat de relance économique rend impérative une forte augmentation du recours à l'immigration. On entend ne pas se contenter de l'apport algérien dont le volume commence d'ailleurs à inquiéter. Les grandes entreprises commencent à recruter sur grande échelle au Maroc et, surtout, on se donne les moyens de relancer l'immigration européenne.

Entre 1956 et 1961, le solde migratoire va s'établir à 1 100 000 personnes, soit environ 180 000 entrants par an en moyenne. Les besoins sont tels que les employeurs et leurs futurs salariés résistent mal à la

tentation de ne pas respecter les procédures : des dizaines de milliers de régularisations seront ainsi opérées par l'ONI. Il faudra attendre quelques années pour que des accords-cadres soient passés avec l'Espagne (1961), le Portugal (1963), la Yougoslavie et la Turquie (1965).

Les flux sont d'abord à dominante italienne. Les Italiens étaient déjà les étrangers les plus nombreux en 1954 ; ils le sont encore en 1962 ; leur nombre est passé de 507 682 à 628 956. Tour à tour, Espagnols et Portugais prendront la relève. Les premiers seront 618 200 au recensement de 1968, soit 23,2 % de la population étrangère totale. La part des réfugiés de 1939 a fortement décliné au profit d'immigrants économiques en provenance notamment de Castille, d'Andalousie et de Galice.

Mais les années 60 et le début des années 70 se seront surtout caractérisées par une confirmation des flux en provenance d'Algérie et une montée de l'immigration en provenance des anciennes colonies africaines. Ce sont ces flux qui vont se pérenniser et peser le plus sur l'avenir puisque l'Italie va assurer son développement économique, avant que l'Espagne et le Portugal fassent de même, se donnent un régime démocratique et adhèrent à la Communauté européenne.

On a pourtant semblé croire que l'accession de l'Algérie à l'indépendance interromprait les flux migratoires qui en provenaient. Et il apparaît bien qu'on ne pensait qu'aux Français d'Algérie non musulmans en prévoyant, dans les Accords d'Evian, la liberté de circulation entre les deux pays. Il ne faudra pas longtemps pour prendre la mesure de l'erreur d'appréciation ainsi commise. Non seulement les Français non musulmans rentrent massivement dans l'ex-métropole mais, qui plus est, ce qu'on peut désormais légitimement désigner comme l'immigration algérienne reprend de plus belle. Entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 11 novembre 1962, 91 744 entrées d'Algériens sont comptabilisées dans les ports et les aéroports français. L'Algérie de l'époque n'est susceptible ni d'organiser le retour de ses émigrés ni d'éviter de nouveaux départs.

Au cours des années suivantes, les gouvernements français et algérien vont du moins essayer, ensemble, de réguler les flux. Un accord est passé le 9 janvier 1964 (dit « Accord Grandval-Nekkache ») pour « fixer les arrivées de travailleurs algériens en France en fonction des disponibilités de main-d'œuvre de l'Algérie et en fonction des possibilités du marché français de l'emploi ». L'Algérie est chargée de contrôler, au départ, le contingentement qui est fixé à 35 000 par an. Un autre accord, en date du 27 décembre 1968, va encore plus loin : il limite la liberté de circulation pourtant posée en principe par les Accords d'Evian.

De même, la décision française de suspendre toute immigration en juillet 1974 sera précédée, de quelques mois, par la décision algérienne de suspendre l'émigration vers la France en septembre 1973. Il n'en demeure pas moins qu'au recensement de 1975, le nombre des Algériens ressort à 710 000 ce qui en fait la deuxième nationalité représentée en France. Le groupe se caractérise par l'importance relative des actifs, 467 500, soit les deux tiers de la population totale (concentrés notamment dans le bâtiment et les industries de transformation) : c'est qu'en dépit de la forte progression des familles, les hommes vivant seuls restent de loin les plus nombreux.

Le même recensement indique que sans atteindre le niveau de la population algérienne, l'immigration des autres pays du Maghreb a elle-même beaucoup progressé. L'immigration marocaine, pourtant ancienne, triple entre 1968 et 1975, passant de 88 200 à 260 025. L'immigration tunisienne est moins importante. Elle passe de 4 800 en 1954 à 139 735 en 1975. Au cours de la même période, une immigration en provenance de l'Afrique subsaharienne se déclenche et atteint vite des niveaux significatifs. C'est que, toutes choses égales par ailleurs, les anciennes colonies se retrouvent, au lendemain de leur indépendance, devant les mêmes dilemmes que l'Algérie. C'est d'abord l'Afrique subsaharienne qui est concernée et, plus particulièrement l'ethnie Soninké qui est à cheval sur trois Etats : le Sénégal, le Mali et la Mauritanie. Dès 1975, ses membres sont estimés à plus de 80 000, concentrés en région parisienne et principalement occupés dans la voirie et la manutention.

Ces chiffres sont loin de ceux relatifs aux Portugais. De 20 000 en 1954, ils sont 758 925 en 1975. Le gouvernement de ce pays est hostile à l'émigration de sa population. Des départs ont pourtant lieu dès les années 50 pour échapper à la conscription liée aux guerres coloniales. Bientôt, toutes les mesures dissuasives prises se révèlent inopérantes du fait de difficultés économiques structurelles qui se surajoutent à l'aggravation des conflits. Du coup, le Portugal va perdre 20 % de sa population entre 1960 et 1970, la France étant le principal pays de destination. Il s'agit d'une immigration essentiellement irrégulière, les Portugais arrivant souvent sans passeport. Le Conseil économique et social a récemment rappelé qu'en 1969, sur 80 000 entrées, 8 000 à peine avaient suivi les circuits officiels<sup>6</sup>.

Mais les besoins de l'économie étant ce qu'ils sont (le rythme de la croissance s'accélère entre 1965 et 1970), on ne rechigne pas à régulariser. La préfecture de police de Paris ouvre même en 1965 un

---

6) Conseil économique et social, « Les défis de l'immigration future », avis adopté le 29 octobre 2003 sur le rapport présenté par M. Gevrey.

bureau spécial, rue de Crimée, exclusivement destiné à organiser la régularisation des Portugais.

#### **4 – L’extension du champ de compétences de la SONACOTRAL et du FAS**

L’immigration, au cours des deux ou trois décennies qui suivent la Libération, n’est ni régulée ni accompagnée de la définition et de la mise en œuvre d’une politique de soutien social qui ait fait l’objet d’une réflexion préalable approfondie, en dépit de quelques velléités en 1965 qui achoppent sur la question du logement. Il est vrai qu’on continue de croire – ou d’affecter de croire – que cette immigration n’est que temporaire. C’est surtout visible en Allemagne où le modèle du « Gastarbeiter » (travailleur « invité ») exclut par définition et très explicitement l’installation durable.

Pourtant, les immigrations italienne, espagnole et portugaise ont eu en commun d’avoir un caractère familial marqué – les femmes occupant souvent un emploi : dès 1959, les femmes portugaises représentent à Paris près du tiers des personnes travaillant dans le secteur des services rendus aux particuliers. Les conditions de vie des immigrants sont mauvaises. Les conditions d’habitat sont précaires et on assiste au développement de bidonvilles dans diverses zones de la région parisienne. Celui de Champigny compte jusqu’à 12 000 habitants en 1966, en majorité Portugais. L’opinion publique commence à s’émouvoir.

La loi « Debré » de 1964<sup>7</sup> organise la résorption progressive des bidonvilles. Mais pour autant, l’extension du champ de compétences de la SONACOTRAL et du FAS apparaît moins comme la traduction de la volonté de mettre des outils adaptés au service d’une politique volontariste que comme la prise en compte de la nécessité d’adapter les statuts d’institutions anciennes, qui ont essentiellement à gérer le poids du passé, aux évolutions politiques. Et de fait, dès lors que l’Algérie est devenue indépendante, il n’existe plus de raison particulière de continuer à afficher qu’on lui réserve un statut privilégié.

##### *a) La SONACOTRAL*

La SONACOTRAL illustre bien l’absence d’ambition de la réforme. La Cour a déjà eu l’occasion de rappeler qu’ « en 1962, après

---

7) Loi n° 64-1229 du 14 décembre 1964 tendant à faciliter, aux fins de reconstruction ou d’aménagement, l’expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d’habitation insalubres et irrécupérables communément appelés « bidonvilles ».

l'accession (de l'Algérie) à l'indépendance, une modification des statuts de la SONACOTRAL, approuvée par un décret en Conseil d'Etat du 27 juillet 1963, a étendu l'objet de la Société au logement de travailleurs français et étrangers, en général, de leurs familles et, éventuellement, d'étudiants et a adopté le nom actuel de SONACOTRA (Société nationale de construction de logements pour les travailleurs). Toutefois, à l'époque, faute de pouvoir se référer à une politique d'immigration clairement définie, la société n'a été en mesure ni d'élaborer un programme ni de préciser d'éventuelles priorités d'action. Son évolution n'a pas manqué de se ressentir de cette absence de perspectives »<sup>8</sup>.

#### *b) Le FAS*

De 1964 à 1983, le FAS ne financera que des actions sociales sur les fonds procurés par les allocations familiales, ce qui ne l'empêche pas de changer deux fois d'intitulé lorsque sa compétence s'élargit. La loi du 10 juillet 1964 le transforme en « Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers ». Sa compétence, maintenue au profit des travailleurs devenus algériens, est étendue à l'ensemble des travailleurs étrangers venant travailler en France à titre permanent, de façon à répondre au souci de prise en charge sociale manifesté par les pouvoirs publics à l'égard des travailleurs en provenance du Maghreb et principalement, en dehors de l'Algérie, des deux autres pays qui avaient été placés sous souveraineté française jusqu'à 1956 (Maroc, Tunisie). L'objet du FAS porte alors sur l'accompagnement de ces travailleurs attirés par une demande importante de main-d'œuvre peu qualifiée en France (BTP, manutention industrielle, ouvriers agricoles) ou dans des secteurs économiques en pleine croissance, pour lesquels sa mission consiste à mettre en œuvre des « programmes annuels d'action sanitaire et sociale ». Son intitulé change encore en vertu de l'article 59 de la loi de finances pour 1967. Il devient le « Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants ». Sa compétence est étendue, d'une part, aux travailleurs étrangers venant occuper en France un emploi à titre temporaire, et d'autre part à des groupes sociaux posant des problèmes d'adaptation sociale analogues à ceux des travailleurs étrangers, quel que soit leur statut du point de vue de la nationalité. Sa mission porte toujours sur la mise en place de programmes d'action sanitaire et sociale, mais s'élargit à l'accueil, placé en tête de ses champs d'intervention.

---

8) Rapport public de 1974, p. 120.

## **D – De la suspension de l’immigration de main-d’œuvre (1974) à la situation aujourd’hui**

La France est, en 1974, dans un contexte de crise. Le chômage commence à progresser de manière significative. On retrouve les réflexes de 1890 ou des années 30, dans des circonstances analogues : la réduction de la présence immigrée apparaît comme la variable d’ajustement.

### **1 – La suspension de l’immigration de main-d’œuvre et la montée du regroupement familial**

Le conseil des ministres a décidé le 3 juillet 1974 de ne plus délivrer d’autorisations de travail, suspendant de fait l’immigration de main-d’œuvre étrangère. Les mots ne sont pas choisis au hasard. On s’attend à une crise brève et on pense que les mesures de suspension pourront être levées après quelques mois ou quelques années.

Les effets de cette décision traduite par une circulaire du 5 juillet 1974 sont à la fois significatifs et décevants, comme en témoigne le tableau ci-après :

#### **Etrangers entrés en France**

	en 1974	en 1975
Travailleurs	130 000	30 000
Familles	75 000	55 000
Total	205 000	85 500
Demandeurs d’asile	2 200	18 500
<b>Total</b>	<b>207 200</b>	<b>103 500</b>

L’immigration à caractère permanent a donc baissé de plus de moitié, mais, dans le même temps, les demandes d’asile ont augmenté de façon très significative. Le flux annuel qui se maintient est supérieur à 100 000. La montée du nombre des demandeurs d’asile est liée à l’accueil, entre 1975 et 1980, de quelque 100 000 réfugiés du sud-est asiatique connus sous le vocable de « boat people ». Mais, si on excepte la pression des employeurs et les conséquences directes d’accords préférentiels passés avec les anciennes colonies de la France, c’est la persistance du regroupement familial qui explique ces chiffres.

Il est vrai que subsiste alors une réglementation libérale du séjour en France des membres de la famille immédiate du travailleur étranger en

situation régulière. Les textes ne faisaient d'ailleurs que consacrer et élargir une situation de fait, la France s'étant déjà engagée, par la voie d'accords bilatéraux ou multilatéraux, à faciliter le regroupement de la famille des étrangers autorisés à s'établir sur le territoire national.

Si un certain nombre de conditions étaient mises au regroupement, plusieurs pouvaient paraître aller dans le sens d'une protection des intéressés : des ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de la famille, un logement adapté et un contrôle médical étaient ainsi requis, en plus du respect de considérations traditionnelles relatives à l'ordre public ; il n'était pas jusqu'à la demande de justification d'une année de présence sur le territoire qui n'apparût comme la recherche de la garantie de la bonne « intégration » du postulant (décret du 29 avril 1976).

Pour des raisons dont il était dit qu'elles tenaient à l'évolution négative de la situation de l'emploi, un revirement complet est intervenu : un nouveau décret, en date du 10 novembre 1977, suspendait pour trois ans l'application du décret de 1976, sauf pour les membres de la famille qui renonçaient à demander l'accès au marché de l'emploi.

Mais le Conseil d'Etat, saisi d'une requête du Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI) a annulé, le 8 décembre 1978, le décret au motif « qu'il résulte des principes généraux du droit et, notamment, du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958, que les étrangers résidant régulièrement en France ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ». Et il précisait que le gouvernement ne pouvait interdire, par voie de mesure générale, l'occupation d'un emploi par les membres des familles des ressortissants étrangers. Le regroupement familial était ainsi définitivement consacré. Il ne restait plus qu'à l'organiser officiellement.

On ne saurait trop insister sur le virage radical que l'événement constitue – même s'il n'apparaît pas qu'on en ait pris, à l'époque ou depuis, toute la mesure. L'évolution de l'environnement juridique international et européen, celle des mentalités et, en particulier, la montée des considérations humanitaires n'ont fait que confirmer et pérenniser les situations créées. Désormais, les pouvoirs publics ont une possibilité très restreinte de procéder à des ajustements de la présence étrangère en fonction du contexte économique et social – comme ce fut le cas, par exemple, dans les années 1930. Il ne s'agit donc plus pour eux que de gérer les conséquences des décalages éventuels.

L'importance des flux qu'allait engendrer le regroupement familial avait en effet une triple explication. On pouvait y voir la reproduction de

phénomènes déjà souvent observés par le passé : en période de restriction des entrées, l'immigration restée sur place a toujours tendance à s'organiser et à se stabiliser. Mais, par ailleurs, on peut discerner la confirmation et l'amplification d'une évolution perceptible depuis quelques années : alors que la dimension économique avait prévalu jusque-là, les demandes d'asile – liées à la multiplication des conflits – et l'aspiration au regroupement familial changent la nature de l'immigration. En ce sens, l'arrêt de l'immigration de main-d'œuvre peut apparaître moins comme une décision que comme un constat. Force est de rappeler, enfin, qu'en 1974, le nombre de célibataires est élevé et qu'il y a un fort potentiel de croissance de l'immigration au travers des regroupements qui vont s'opérer.

Aucune des diverses mesures restrictives qui seront prises ne parviendra à infirmer la tendance. L'aide au retour de 10 000 F instituée en 1976 sera un échec. On ne donnera pas suite aux programmes de retours autoritaires (500 000 étaient prévus en quatre ans). Quant à l'extension par la loi du 10 janvier 1980 de la procédure d'expulsion des étrangers en séjour irrégulier, elle n'aura pas les résultats escomptés. Il est vrai que des besoins continuent à s'exprimer dans diverses activités dont les emplois présentent peu d'attrait pour les Français et que des dérogations sont accordées : ainsi, les Houillères, qui doivent relancer leur activité pour participer à la politique de diversification des sources d'énergie, sont autorisées à recruter des mineurs au Maroc pendant plusieurs années. Ces arrivées s'ajoutent à celles que continuent à autoriser les exceptions prévues pour certaines anciennes colonies africaines.

## **2 – De 1974 à aujourd'hui**

La période qui s'ouvre après la décision de 1974 est marquée par la politisation extrême du dossier de l'immigration. Deux politiques, théoriquement contradictoires, principalement centrées sur les conditions d'entrée et de séjour, vont alterner mais leurs convergences vont être de plus en plus manifestes. En fait, les principales novations tiennent :

- à la transformation radicale et quasi totale d'une immigration de main-d'œuvre en une immigration de peuplement : c'est la fin du mythe du retour, même si on laisse subsister parfois des ambiguïtés ;
- à la prise de conscience chaotique de cette transformation et de la nécessité d'en tirer les conséquences. Les grands axes d'une politique paraissent se dégager et s'imposer, de manière progressive et empirique.

*a) Des politiques théoriquement contradictoires*

Le débat politique est très vif tout au long des années 80 et 90 ; il tourne autour de la maîtrise des flux et, surtout, des immigrants en situation irrégulière.

Dès le début des années 80, il apparaît que les politiques conduites répondent à des principes qui sont voisins. Nul ne conteste l'arrêt de l'immigration économique et, par voie de conséquence, la nécessité de lutter contre l'immigration irrégulière. De même, on n'observe, malgré les changements de majorité, aucune solution de continuité – qui leur serait liée – dans l'action des services et institutions qui ont en charge le soutien social aux immigrants. Enfin, la tendance à pratiquer une politique très active de naturalisations n'est jamais démentie.

Certes, il est fait beaucoup de bruit autour de certaines mesures emblématiques. On abandonne l'aide au retour en 1981 – mais elle n'avait jamais donné de résultats significatifs et, d'ailleurs, on la rétablit en 1983 sous un autre nom – et on reprend les expulsions – elles n'ont vraiment rien de comparable avec l'ampleur et la brutalité de celles des années 30. De même, la loi du 9 septembre 1986 instaure l'obligation du visa pour les étrangers hors CEE et la loi du 24 août 1993 restreint les possibilités d'accès à la carte de séjour – mais ni l'un ni l'autre de ces textes ne sera abrogé par le gouvernement suivant.

En fait, c'est le sort des étrangers en situation irrégulière qui va constituer longtemps la principale ligne de clivage. Deux grandes opérations – de surcroît très spectaculaires – sont lancées en 1981<sup>9</sup> et 1997-98. La première débouche sur 131 000 régularisations. Les critères étaient particulièrement libéraux : quelques mois de séjour (entrée avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981) et la preuve (ou la promesse) d'un emploi. La deuxième porte sur près de 80 000 personnes – sans qu'on envisage l'expulsion des non régularisés. Surtout, la loi RESEDA<sup>10</sup> rend possible la révision permanente des dossiers individuels – possibilité à laquelle le gouvernement suivant ne manquera pas de recourir.

---

9) Le principe de la régularisation est retenu par le conseil des ministres du 23 juillet 1981. Ses modalités sont définies par la circulaire du 11 août 1981 (complétée le 22 octobre 1981) relative à la régularisation de la situation de certains étrangers.

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

*b) La fin du mythe du retour*

Au cours des trente dernières années, d'importants changements sont intervenus dans l'origine des flux migratoires. Depuis 1975, la part des ressortissants d'origine européenne est en baisse constante. La composition de l'immigration non européenne a connu elle-même une évolution marquée. D'abord essentiellement maghrébine – 60 % des Algériens en France sont ainsi arrivés entre 1962 et 1975 – elle s'est depuis diversifiée. L'immigration d'Afrique subsaharienne apparaît comme la plus récente : 80 % des entrées correspondantes se sont produites entre 1975 et 1990.

En 1999, d'après l'INSEE, la population immigrée se répartissait en trois grandes catégories :

- les originaires de l'UE étaient 1,6 million, soit une baisse de 10 % depuis dix ans ; on peut leur ajouter 400 000 autres personnes originaires des pays européens ;
- les Maghrébins sont 1,3 million, soit une hausse de 6 % au cours des dix dernières années, due, pour les trois quarts, aux arrivées de Marocains ;
- les personnes venant du reste du monde sont 1,1 million, soit 20 % de plus en dix ans. Sur ce total, 400 000 immigrants sont originaires d'un pays d'Afrique subsaharienne, soit une hausse de 43 % par rapport à 1990.

Pour prendre la mesure de l'ampleur du phénomène, il faut savoir que, d'après les estimations officielles, depuis 1997, 100 000 à 150 000 étrangers sont entrés chaque année en France, de façon légale, avec l'intention de s'y installer<sup>11</sup>. Il n'apparaît pas, pourtant, que toutes les conséquences aient été tirées des évolutions constatées au cours des dernières décennies.

On ne distingue de lignes de force d'une politique de l'immigration que dans les années 50 et 60 où elle prenait principalement la forme d'un recrutement systématique de travailleurs maghrébins. A l'époque, préoccupations politiques et exigences industrielles convergeaient : la politique d'immigration consistait en l'organisation de la satisfaction d'un besoin. Ce besoin étant exprimé par les entreprises, on leur demandait très naturellement de financer directement ou indirectement les actions mises en œuvre en conséquence, qu'il s'agît de l'accueil stricto sensu ou du séjour pour ce qui concernait le logement notamment.

---

11) Source : DPM, M. Lebon « Immigration et présence étrangère en France ».

Le vrai changement – et il est capital – provient du renversement du facteur principal des mouvements migratoires : l'initiative change de rive. Alors que l'immigration reposait auparavant sur la demande des employeurs, elle est aujourd'hui principalement demandée par les migrants eux-mêmes – et par le respect des principes des droits de l'homme inscrits dans la Constitution : regroupements familiaux, demandes d'asile liées à la multiplication des conflits, tandis que les décalages de développement économique et la mondialisation alimentent l'immigration et les séjours illégaux.

Avoir perdu ainsi l'initiative ne paraît pourtant pas inciter l'Etat à définir une politique claire, qui n'existera pas pendant longtemps, sauf à ramener ce concept de politique de l'immigration à celle de ses acceptions qui aura prévalu jusqu'ici et qui se traduit par deux priorités : tenter d'empêcher des entrées clandestines, puis s'efforcer de les détecter et de les éliminer.

De fait, les changements réels sont d'ordre qualitatif et c'est un tournant décisif. Alors que l'installation de la plupart des immigrants a longtemps été conçue comme provisoire, ce qui a contribué à retarder la prise de conscience de la nécessité d'une politique de l'immigration, la plupart des acteurs publics considèrent désormais que les migrants ont vocation à s'installer durablement sur le territoire. En effet, sauf exception, ceux au sujet desquels on pouvait entretenir des doutes quant à leur volonté de n'effectuer qu'un séjour provisoire se voient désormais interdire l'accès du territoire. Ceux qui y ont accès appartiennent à cinq catégories bien distinctes :

- les immigrants régulièrement autorisés à résider en France, éventuellement avec leur famille ;
- les familles d'étrangers déjà installés en France, autorisées à les rejoindre en application des principes du regroupement familial ;
- les conjoints étrangers de ressortissants français autorisés à les rejoindre. Il s'agit principalement d'unions réalisées entre des enfants d'immigrés nés en France et des citoyens du pays d'origine ;
- les réfugiés, c'est-à-dire les étrangers dont la demande d'asile a connu une issue favorable ;
- les étrangers qui étaient déjà sur le territoire national et dont la situation a été « régularisée ».

Depuis 1998, le nombre de « nouveaux séjours permanents » correspondant à ces différents statuts s'élève chaque année à plus de 100 000 : 141 000 (1998), 111 000 (1999), 124 000 (2000) et 137 500

(2001)<sup>12</sup>. Ces chiffres ne comportent pas les étudiants, qui sont chaque année environ 50 000 à recevoir pour la première fois un titre de séjour, et dont une proportion – non estimée actuellement – restera en France à l'issue des études.

L'essentiel des populations concernées provient d'Europe et de Turquie (49 % en 2002) ainsi que d'Afrique (43,2 %) en majorité du Maghreb – le rapport entre les deux groupes a évolué au profit du second : dès les années 80 en effet, plusieurs pays européens du sud qui étaient source d'immigration sont devenus eux-mêmes pays d'accueil, évolution consacrée, pour l'Espagne et le Portugal, par l'entrée dans la Communauté Européenne. L'événement était d'importance : comme les Italiens, des années auparavant, Espagnols et Portugais bénéficiaient de la libre circulation et n'étaient donc plus étrangers ni émigrants sur le territoire de l'Union.

Les familles représentaient l'essentiel des entrées dans les années 90. Ce sont ces familles qui sont à l'origine de la croissance des populations algérienne, marocaine, tunisienne, turque, africaine, au cours de la période considérée. Alors que ces populations étaient, jusqu'en 1975, majoritairement composées d'hommes, on observe désormais un équilibre entre hommes et femmes. Il faut noter que le taux de fécondité est aussi un des facteurs de croissance de ces populations, même s'il a tendance à baisser dès la deuxième génération.

La deuxième raison de la croissance de la population immigrante extra-européenne est liée au droit d'asile. On note d'abord, après 1975, d'importantes arrivées d'originaires d'Indochine qui furent les conséquences des changements de régime qui se produisent à l'époque dans la péninsule. Au début des années 80, le relais est pris par des demandeurs d'asile en provenance d'Afrique centrale, du Zaïre puis des pays africains lusophones touchés par les guerres civiles. Les flux en provenance du Proche et du Moyen Orient, avec des minorités comme les Kurdes ou les Assyro-Chaldéens apparaissent au début des années 90 en parallèle à ceux des Tamouls du Sri Lanka. Le milieu et la fin des années 90 voient des arrivées de demandeurs d'asile en provenance des Balkans et de l'Europe de l'Est.

Le flux des demandeurs d'asile a fortement progressé au cours des années 1980, passant de 19 770 en 1981 à 61 372 en 1989, puis a baissé de 1989 à 1996 (17 405), pour remonter progressivement (47 291 en 2001). Une proportion non négligeable, mais difficile à estimer, des demandeurs d'asile déboutés s'est installée. L'immigration en France s'est donc largement mondialisée, les populations d'origine africaine et

---

12) Source : rapport du groupe statistiques du Haut conseil à l'intégration.

asiatique étant de plus en plus nombreuses par rapport aux populations européennes. Ces catégories ont en commun d'envisager une installation définitive ou, à tout le moins, un séjour de très longue durée (les solutions pouvant, au demeurant, varier pour les membres de la famille concernée).

Le mythe du retour a des effets particulièrement négatifs. On n'ose pas poser le principe de la nécessité d'une politique de l'intégration ni, a fortiori, définir ses modalités. Nombre d'intervenants de terrain restent cantonnés dans la plus grande incertitude s'agissant des méthodes à promouvoir. L'organisation même du séjour des étrangers porte la marque de la persistance de ce mythe. Aujourd'hui encore, il n'existe aucun droit au séjour permanent (cartes délivrées pour un ou dix ans). Les aides au retour sont une autre illustration de la persistance du mythe.

*c) La prise de conscience progressive des réalités de l'immigration*

La prise de conscience ne va être que très progressive. Les associations, les institutions engagées sur le terrain, prennent les premières la mesure de la nouvelle donne. Si le concept d'intégration apparaît dans des documents administratifs, s'il est bientôt explicité par un haut organe consultatif, il tarde à être affiché publiquement. Et encore n'est-il qu'imparfaitement traduit dans les faits puisque le HCI, dans son rapport pour 1981, constatera avec regret que « l'intégration n'est plus aujourd'hui au centre des priorités nationales ». Et de fait, l'intégration en est arrivée à apparaître dans les actions relevant d'une politique de l'immigration comme un volet accessoire aux objectifs indistincts et à l'efficacité aléatoire – même si les actions qui continuent à s'en réclamer ne sont pas les moins coûteuses.

Dès 1992, dans son rapport sur « Les conditions juridiques et culturelles de l'intégration », le HCI notait que « cette immigration familiale est durable ». Et il poursuivait :

« Tout donne à penser en effet que, dans leur très grande majorité, les personnes entrées en France par la voie du regroupement familial, bénéficiant d'une autorisation permanente, s'y installeront définitivement et contribueront au peuplement français. Certes, nous connaissons beaucoup moins bien les départs que les flux d'entrée, et c'est une faiblesse de notre système statistique. Mais on sait que les mesures d'incitation au retour des travailleurs immigrés dans leur pays d'origine n'ont jamais donné de résultats significatifs. Et surtout, de puissants facteurs opèrent dans le sens d'une installation à titre définitif. Par l'école, les enfants d'immigrés entrent dans ce qui demeure la plus forte des filières d'intégration à la société française. Et pour tous, la perspective d'acquérir, à l'issue d'un certain délai, la nationalité française, est

largement ouverte. En ce qui concerne les enfants, à supposer qu'ils ne soient pas français dès la naissance par l'effet du "double droit du sol", ils le seront pour la plupart sans formalité particulière à leur majorité s'ils résident en France et y ont eu leur résidence habituelle dans les cinq années précédant leur majorité. S'agissant des adultes nés à l'étranger, il n'existe pas d'automatisme à l'acquisition de la nationalité française, mais les chances d'obtenir leur naturalisation par décret sont bien réelles, dès lors que sont satisfaites les conditions de résidence de cinq ans et d'assimilation.

« Du fait de l'importance prise par le regroupement familial, et de la sédentarisation de la population immigrée, la structure démographique de cette population s'est rapidement modifiée au cours des trois décennies dans le sens d'un accroissement constant du nombre et de la proportion des femmes et des enfants. Elle tend ainsi à se rapprocher de celle de la population française et cela fait longtemps déjà qu'une certaine image traditionnelle de l'immigré - homme ouvrier, vivant solitaire et aspirant au retour - ne correspond plus à la réalité.

« Renouvelée dans sa structure, la population immigrée est aussi de plus en plus diversifiée quant à l'origine géographique des migrants. Le regroupement familial a contribué à faire diminuer la proportion relative des migrants originaires de la Communauté Européenne, et l'effectif des personnes bénéficiant de ce régime se répartit principalement en une dizaine de nationalités, parmi lesquelles s'observe la prépondérance des familles marocaines (31,8 %), algériennes (20,5 %), turques (13,5 %) et tunisiennes (8,9 %). »

\*\*\*

Même si elle ne s'intéresse que tardivement et partiellement aux problèmes que pose l'intégration des populations concernées, on peut estimer qu'il a existé une politique cohérente de l'immigration, des lendemains de la guerre jusqu'au milieu des années 1970 : l'immigration de travail en est la base, et on observe alors une réelle convergence, assurée par des procédures dont c'était l'objectif, entre besoins économiques et pression migratoire. Cette politique bénéficiait même de son financement, assuré par le système économique : redevance OMI, participation des employeurs à la construction des foyers, financement patronal du Fonds national des prestations familiales qui alimentait le FAS.

La rupture intervient, de l'avis général, au moment du bouleversement économique de 1974 et des décisions qui ont été prises alors, même si les conséquences de la suspension de l'immigration de travail sont, somme toute, des plus relatives.

Plusieurs facteurs expliquent l'ampleur du changement qui intervient alors, et en tout premier lieu la pression accrue du flux migratoire en provenance des pays tiers : les raisons mêmes, tenant à la crise économique mondiale, qui ont justifié la décision prise en 1974 de suspendre l'immigration de main-d'œuvre expliquent l'explosion de la demande. À terme, les effets, rapidement sensibles, du développement des moyens de circulation vont être démultipliés par la dématérialisation progressive des frontières internes à l'UE. De même, l'incapacité à prévenir et gérer l'immigration irrégulière, puis la prise en considération de sa réalité et des difficultés des situations d'irréguliers vont avoir des conséquences directes (les procédures de régularisation) et indirectes (l'appel à de nouvelles entrées sur le territoire). Et, bientôt, le développement de la demande de protection temporaire et l'augmentation des demandes d'asile depuis 1996 vont encore aggraver la situation<sup>13</sup>.

Parallèlement, l'immigration a changé de nature : elle devient une immigration de peuplement. Et compte tenu du poids relatif grandissant de l'immigration extra-européenne, la question de la capacité d'intégration de la société française est posée. Pour autant, la politique réaliste d'immigration de travail avec autorisation préalable, puis avec un traitement social adapté n'a pas trouvé son pendant pour les autres modes d'accès alors que ceux-ci devenaient dix fois plus importants, 10 % de l'immigration étant désormais une immigration d'offre.

Mais il était d'autant plus difficile de sortir des ambiguïtés – finalement commodes et apaisantes – que ceux dont l'installation définitive devait être désormais prévue, admise et organisée étaient des publics qu'on n'avait jamais réellement désirés, dont la présence apparaissait plutôt comme le résultat d'accidents de l'histoire, et qu'on s'était risqué souvent à qualifier d'« inassimilables ». Du moins essayait-on de se persuader que cette immigration, pour définitive qu'elle fût, était largement résiduelle.

La dernière étape qui s'inscrit comme la première dans la conscience d'un contexte de flux (mondialisation, situation démographique, segmentation forte du marché du travail, etc.), mettant fin au mythe de l'immigration zéro, est celle de l'immigration perçue comme un problème de discrimination au sein même de la société d'accueil, c'est-à-dire frappant des Français, fussent-ils de deuxième ou

---

13) Les données sur les demandes d'asile de l'UNHCR entre 1992 et 2001 indiquent que sur 30 pays industrialisés, la France se situe au 14<sup>ème</sup> rang (classement sur la moyenne annuelle des demandes pour 1000 habitants, sur les dix ans). Même en ajoutant les demandes d'asile territorial depuis 1998, sa place change peu (11<sup>ème</sup> ou 12<sup>ème</sup>).

de troisième génération. La spécificité aujourd'hui des populations issues de l'immigration est moins leur capacité ou leur volonté de s'intégrer, processus s'opérant ni moins bien ni mieux que pour les précédentes générations, mais la capacité (ou la volonté) de la société d'accueil de ne pas remettre en cause, à raison d'une origine visible, cette intégration. Ce qui émerge progressivement, c'est la conscience du risque de traitement inéquitable que courent les immigrés, risque qui se transmet du père, étranger, au fils voire au petit-fils, français, à cause non seulement d'une origine, mais d'une origine visible, voire trompeuse si on inclut, et comment ne pas le faire, ces Français « de souche » que sont les natifs de l'Outre-mer.

Cette manière de voir continue de prévaloir. Tout le problème est de savoir si elle répond à l'ampleur du problème posé : le traitement de l'accueil des nouveaux arrivants ne devra subir aucune insuffisance. Par ailleurs, il faudra veiller aussi à régler le sort de ceux qui sont entrés avant que ces dispositifs existent et plus généralement l'ensemble des séquelles d'un passé incertain. Cela passe par la définition, l'explication et l'acceptation d'objectifs clairs, conditions qui continuent à se heurter à des hypothèques largement inchangées.

## II – La difficulté des choix publics

Tout au long de ces dernières décennies, la Cour a répété que la politique de l'immigration était mal définie dans ses objectifs comme dans ses principes<sup>14</sup>.

Dans son rapport annuel pour 1997, la Cour avait constaté les incertitudes de l'action publique, d'autant plus préoccupantes à ses yeux qu'elles s'auto-entretenaient : « La méconnaissance des réalités explique l'absence de priorités réelles de l'action publique, ce qui entraîne une dispersion de celle-ci et une croissance continue du nombre d'intervenants financés sur fonds publics, laquelle renforce la méconnaissance évoquée ci-dessus. »

L'absence d'objectifs et de principes clairs en matière d'immigration explique-t-elle à elle seule l'insuffisance institutionnelle dans ce domaine et les carences du pilotage national d'une politique

---

14) Rapports publics de 1963 (Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et leurs familles, p. 86); 1966 (ONI, p. 49); 1979 (SONACOTRA, p. 120); 1981 (Les interventions sociales en faveur des travailleurs migrants, p. 70); 1993 (Le FASTIF, p. 465).

cohérente ? L'insuffisance institutionnelle pèse-t-elle sur l'absence d'objectifs clairs ? Force est de constater que la multiplicité et la diversité des partenaires et le défaut fréquent de procédures interministérielles ne sont pas pour rien dans le flou, voire les contradictions des intentions.

Il est d'autant plus nécessaire de s'interroger sur les raisons qui expliquent cette difficulté à définir une nouvelle politique qu'un certain nombre d'entre elles pourraient encore valoir aujourd'hui.

## **A – La méconnaissance des publics concernés**

Les circonstances politiques, à la fin des années 80 et au cours des années 90, ont pu conduire les pouvoirs publics à éviter de « stigmatiser » des populations ou des quartiers ; il en résulte aujourd'hui un déficit d'informations sur les publics concernés par une politique d'intégration. Ainsi, alors que les concepts utilisés par le dispositif statistique ont été clarifiés dès les années 90 pour ce qui concerne les notions d'étrangers et d'immigrés, ils sont seulement en passe de l'être pour ce qui concerne la génération suivante. Toutefois, ces difficultés, à elles seules, n'épuisent pas les obstacles rencontrés pour élaborer une définition claire des publics susceptibles d'être pris en considération.

### **1 – La difficulté des définitions**

Il existe un réel décalage, aux yeux de l'opinion, entre les chiffres qu'on lui livre et les réalités sociologiques dont le citoyen croit avoir l'intuition et dont les médias se font, de surcroît, le miroir souvent déformant. Il serait pourtant vain de ne mettre en cause que les méthodes statistiques. La réalité est aussi que le public susceptible d'être considéré est hétérogène sociologiquement, participe inévitablement de plusieurs catégories statistiques et n'est donc pas clairement identifiable.

#### *a) L'absence de définition conceptuelle de l'immigration*

L'immigration et les personnes concernées par l'immigration sont multiformes. Les critères du dispositif statistique traduisent cette complexité : étrangers, immigrés, Français par acquisition, Français de naissance dont les parents ont connu l'immigration. Cette complexité rejaillit sur la difficulté des pouvoirs publics à préciser les objectifs.

La notion d'étranger a une définition juridique : « Est étranger celui qui ne possède pas la nationalité du pays où il réside ». Pour ce qui concerne les Français, on distingue :

- les Français de naissance (y compris par réintégration) ;
- les Français par acquisition (personnes devenues françaises par naturalisation, mariage, déclaration ou à leur majorité).

La répartition en trois catégories (Français de naissance, Français par acquisition, étranger) remonte à 1871. Mais le critère de nationalité ne rend que partiellement compte de l'immigration et de sa perception par le public.

S'agissant des immigrés, après un travail de réflexion conduit par des chercheurs de l'Institut national d'études démographiques (INED), le Haut conseil à l'intégration (HCI) en 1991 a recommandé une définition : « Est immigrée toute personne née étrangère à l'étranger et venue s'installer en France ». Cette notion combine donc deux caractéristiques invariables : le lieu de naissance et la nationalité de naissance. Elle n'a pas de fondement juridique et n'est utilisée qu'aux fins d'études et de statistiques. Elle correspond aux étrangers nés à l'étranger et aux Français par acquisition nés à l'étranger. En sont exclus les étrangers nés en France, les personnes nées françaises à l'étranger, les Français par acquisition nés en France : les enfants d'immigrés, qui n'ont pas franchi de frontière, ne sont pas des immigrés. Les immigrés sont, dans la majorité des cas (64 % en 1999), des étrangers.

La notion d'immigré telle que définie en introduction est proche de la notion de migrant au sens de l'Organisation des Nations unies (ONU). Par le fait qu'elle combine deux critères (nationalité de naissance et lieu de naissance), la notion d'immigré est complexe. Son utilisation par l'INSEE lors du recensement de 1999<sup>15</sup> a représenté un progrès important pour apprécier l'historique de l'immigration en France et, aux yeux de certains, « combler le fossé entre le discours savant sur l'immigration étrangère en France et la réalité sociologique telle qu'elle est perçue dans l'opinion publique ». Mais elle ne s'est pas faite sans difficulté. Les critiques sont d'ailleurs opposées selon les convictions :

- Pour certains, elle « marque » la personne : aussi longtemps que dure le séjour, on demeure un immigré – que l'on ait ou non acquis la nationalité française. L'introduction dans la statistique française de cette notion n'a été rendue possible que parce que – grâce au travail du HCI - un ensemble d'organismes l'a authentifiée ;
- Pour d'autres au contraire, trop de gens « échappent » à cette définition : les enfants d'immigrés nés en France ne sont pas des

---

15) Qui correspond à une modification de l'exploitation du recensement et non à une modification des données collectées.

immigrés et ne sont donc pas pris en compte à ce titre dans la statistique.

Ainsi la notion - bien qu'utile - ne répond que de manière imparfaite aux préoccupations des uns ou des autres.

La confusion entre les notions d'étranger et d'immigré est fréquente ; « ces confusions apparaissent très clairement dans les discours sur le droit de vote des immigrés, alors qu'un immigré devenu français a le droit de voter et qu'on devrait parler du droit de vote des étrangers<sup>16</sup> ».

Restent enfin les personnes « d'origine étrangère » et/ou « issues de l'immigration ». Les termes de « personnes d'origine étrangère » ou « issues de l'immigration » sont fréquemment utilisés, de façon parfois confuse. Pour examiner l'*origine* des personnes résidant en France, la statistique peut ajouter aux critères évoqués précédemment (lieu de naissance, nationalité de naissance), d'autres éléments biographiques invariants sur le lieu de naissance des parents ou la nationalité de naissance des parents :

- la nationalité des parents (ou du chef de famille) permet de caractériser l'origine étrangère ;
- le lieu ou le pays de naissance des parents, assorti en principe de la nationalité de naissance des parents, permet de caractériser l'origine immigrée d'une personne dont l'un des parents est né étranger à l'étranger.

La statistique française ne semble pas avoir établi de doctrine unique sur les moyens techniques d'une telle approche. En revanche, les principaux intervenants du dispositif statistique<sup>17</sup> ont établi des règles d'usage des variables statistiques concernées : leur utilisation devrait être réservée à des études particulières, elles n'ont pas vocation à être reprises dans les usages administratifs, et elles ne doivent pas être isolées dans la phase d'exploitation. Cette dernière restriction signifie que ces variables ne peuvent être utilisées que dans le cadre d'analyses dites multivariées qui donnent les moyens de considérer les effets de l'origine, toutes choses égales par ailleurs (sexe, âge, diplôme, revenu, mais aussi temps écoulé depuis l'arrivée en France). C'est, dit le compte-rendu de cette réflexion, « la seule façon d'écarter la tentation, si souvent observée dans les "ethnic studies", d'attribuer à l'origine nationale des parents des vertus qui sont en réalité imputables à d'autres facteurs socio-démographiques ».

---

16) Mme Tribalat, directeur d'études à l'INED ; conférence à l'Ecole nationale d'administration, 12 avril 1999.

17) L'INSEE, l'INED, la DARES, la DREES et la DPM.

On estime généralement qu'en France une personne sur quatre est immigrée elle-même ou a au moins un parent ou un grand-parent immigré<sup>18</sup>. Employer le terme de « migrant de la deuxième ou troisième génération » ne serait pourtant pas correct : on ne peut être à la fois migrant et né en France.

#### **La CNIL et les statistiques de l'immigration**

La loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés fixait :

- un principe : « l'informatique ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques ».

- une interdiction : le recueil de données dites « sensibles », « qui, directement ou indirectement, font apparaître les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses (...) ». L'interdiction peut être levée avec l'accord exprès de l'intéressé ou pour des motifs d'intérêt public.

- une obligation : la mise en œuvre des traitements automatisés requiert l'avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), et un acte réglementaire.

Cette loi a été modifiée par la loi du 6 août 2004. Sous l'empire de la loi du 6 janvier 1978, la jurisprudence de la CNIL était la suivante :

- enquêtes statistiques : absence d'obstacle au recueil de la nationalité ou de données sensibles avec accord exprès. Toutefois, la CNIL n'autorise pas la diffusion publique de données qui permettraient l'identification des personnes (découpages géographiques très fins par exemple), données dont les pouvoirs publics peuvent quant à eux disposer.

- fichiers de gestion : recommandations plus restrictives. Dans le domaine de l'assurance maladie par exemple, la CNIL recommande que l'information relative à la nationalité des bénéficiaires soit cantonnée à trois rubriques dans les fichiers de gestion des caisses : Français, étrangers ressortissants d'un Etat membre de l'UE, autres étrangers<sup>19</sup>.

Les outils existent pour décrire par l'approche statistique les étrangers, immigrés ou la génération de leurs enfants. Les restrictions légales qui s'opposent à la connaissance sont faibles dans le cas des enquêtes statistiques, réelles mais limitées – et fondées sur l'appréciation

18) Le HCI évalue pour sa part à 10 millions le nombre de personnes d'origine immigrée.

19) Délibération (sécurité sociale) n° 82-200 du 7 décembre 1982, portant avis sur le système national d'automatisation des caisses primaires d'assurance maladie.

de la pertinence de telles collectes – dans le cas de fichiers administratifs. Pourtant, l'exemple du logement est particulièrement significatif du peu d'informations dont disposent les pouvoirs publics s'agissant des conditions de vie des étrangers ou des immigrés. Dans son premier rapport annuel, publié en 1999, la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) ne cache pas les difficultés rencontrées : « En dehors des foyers de travailleurs migrants qui font l'objet d'interventions particulières, il n'existe pas aujourd'hui de dispositifs d'observation offrant une connaissance précise et générale des conditions de logement des populations immigrées et permettant de juger de l'impact des politiques publiques sur l'amélioration de ces conditions de logement. » En fait, seules « les données du recensement fournissent (...) des éléments de cadrage qui, complétés par des enquêtes particulières ou des analyses ponctuelles, locales ou transversales, permettent d'identifier les principaux retards subis par une partie de ces populations et les obstacles rencontrés dans les actions menées pour y remédier ».

#### *b) Les autres raisons des difficultés*

Pour autant, le procès qui est souvent fait aux statistiques (et aux statisticiens) n'est que partiellement fondé. La demande politique est en effet beaucoup trop vague pour qu'il puisse y être répondu : elle-même ne peut être plus précise en raison de l'absence d'homogénéité des « populations issues de l'immigration », formule au demeurant elle-même contestable car elle pourrait constituer la définition de la quasi-totalité de la population française – seule variant la date d'entrée sur le territoire des ancêtres des Français et autres résidents d'aujourd'hui<sup>20</sup>.

En réalité, il existe une « qualité » identifiable et par les statistiques et par les politiques, celle d'« immigrant » qui entre sur le territoire avec l'intention de s'y installer. Il reste que dès lors que l'immigrant a été ainsi repéré, rien n'interdit son suivi statistique pendant une période plus ou moins longue (qui ne saurait cependant excéder quelques années), quitte à lui conserver entre-temps sa dénomination.

On ne peut éluder, en revanche, les problèmes autrement plus complexes qui se posent lorsque la phase d'accueil est terminée et que l'ex-immigrant est installé. Un certain nombre d'entre eux ont un niveau culturel, des aptitudes professionnelles, voire une aisance financière, qui

---

20) Le Conseil économique et social estime, dans son rapport de 2003, déjà cité, que la France compte déjà « près d'un quart de citoyens issus d'immigrations remontant à trois ou quatre générations ».

permettent une insertion immédiate ou du moins rapide dans le tissu économique et social du pays d'accueil. Mais la situation des autres pose le problème de la légitimité d'une aide spécifique et celui de sa durée.

Le problème de la légitimité constitue un réel préalable. La question est aisée à formuler : si des personnes d'origine étrangère installées en France connaissent des difficultés d'ordre économique et social, au nom de quoi bénéficieraient-elles – hors la période d'accueil susmentionnée – de prestations différentes de celles auxquelles peuvent prétendre d'autres personnes en difficulté n'ayant pas la même origine, voire de prestations d'un niveau supérieur ? Cette première question se double d'une autre : sur quels critères fonder la distinction, dans ces populations, entre les personnes qui seraient éligibles aux aides et celles qui ne le seraient pas ? La difficulté de la réponse explique largement l'absence de définition claire d'une politique d'intégration des populations qu'on dit « issues de l'immigration ». En fait, la solution à ce réel dilemme a été trouvée dans la première extension du champ d'intervention du FAS dont on n'aurait garde d'oublier qu'avant elle, hors les actions en faveur des Français musulmans, il n'existait pas de dispositif particulier d'aide et de soutien en faveur des populations « issues de l'immigration ».

Le problème de la durée de l'éligibilité aux aides spécifiques éventuelles n'était pas plus aisé à trancher. Il a semblé recevoir un premier élément de réponse quand il fut constaté, plutôt que convenu, que l'acquisition de la nationalité française, par quelque voie juridique que ce fût, n'était pas un obstacle au bénéfice des aides. Mais très vite, la pratique démontra que les associations et, à un degré moindre, les collectivités territoriales, qui jouaient le rôle d'intermédiaires, pouvaient, dès lors que des difficultés étaient recensées, s'intéresser à une, bientôt deux voire trois générations postérieures à celle qui avait accompli l'acte migratoire. Sans doute ces diverses approximations, difficilement évitables, constituaient-elles un sérieux obstacle à toute définition d'une politique globale de l'immigration, c'est-à-dire d'une politique qui ne s'en tiendrait pas à la gestion des flux migratoires. En tout cas, les pouvoirs publics se sont longtemps dispensés de la tenter, faute d'avoir recouru à des critères caractérisant le public à prendre en considération : un public qui partage souvent les difficultés des populations les plus défavorisées tout en souffrant de handicaps supplémentaires et un public qui présente des risques particuliers en raison de la persistance de ses difficultés.

## 2 – La difficulté de la connaissance

### *a) La prise en compte trop lente des leçons de l'histoire de l'immigration*

Il ne semble pas que les constats qu'imposait une connaissance – fût-elle cursive – de l'histoire de l'immigration aient toujours fait l'objet d'analyses attentives, susceptibles de conduire à une approche objective et sereine des problèmes.

#### *\* La surestimation des réactions de l'opinion en période de difficultés*

Même en période de plein emploi, des réactions hostiles aux immigrants ont pu être observées de la part des travailleurs français. Elles tenaient au fait que la présence d'immigrants était souvent perçue comme une arme patronale. C'était à la puissance publique de veiller à réduire les risques ou, à tout le moins, à mieux désigner les responsables. Reste qu'en période de crise, surtout faisant suite à des phases de flux migratoires amples et prolongés, les réactions xénophobes ont été la réponse d'une partie de l'opinion à la situation créée : les tensions du marché de l'emploi seraient aisément réglées dès lors que le nombre nécessaire d'immigrants seraient renvoyés dans leur pays d'origine. Que les pouvoirs publics aient eu conscience ou non du fait que ces apparentes évidences quantitatives étaient contredites par les réalités qualitatives, il faut bien reconnaître qu'ils ont rarement inscrit leur action sur le moyen et le long terme. L'observation des phénomènes passés aurait probablement permis de mieux prendre en considération les comportements des migrants et leur évolution, à condition, une fois le changement discerné, de faire montre d'une réactivité suffisante.

#### *\* La surestimation des difficultés propres aux migrants actuels*

Il est vrai que la difficulté à tirer toutes les conséquences de l'évolution des migrations et du comportement des migrants tient aussi aux perplexités et aux craintes inspirées par le changement de leurs origines au cours des dernières décennies.

M. Piet-Hein Donner, ministre néerlandais de la Justice, évoquant l'intégration des non-européens, déclarait ainsi : « Un tel processus ne va pas de soi. L'exode rural du XIX<sup>ème</sup> siècle s'est effectué alors que le sens de la cohésion nationale se renforçait. L'exemple du melting-pot américain ne s'applique pas non plus : les sociétés européennes ne trouvent pas leur identité exclusivement dans une langue

commune, dans l'adhésion à des institutions démocratiques et dans la philosophie de la réussite matérielle et sociale. Elles se sont au contraire forgées par les guerres et dans les querelles du passé. (...) Les Européens ont un vif sentiment de leur histoire commune : c'est une force, mais c'est aussi un obstacle à l'intégration de ceux qui viennent d'ailleurs. »<sup>21</sup>

Dans son rapport, « Les défis de l'immigration future », le Conseil économique et social, évoquant une éventuelle « crise générale des processus d'intégration », rend aux choses ce qu'il estime être leurs véritables proportions :

« La tendance est de croire que cette crise est récente, liée à la présence d'immigrés plus éloignés culturellement des sociétés d'accueil que ne l'étaient ceux du passé, ou liée au chômage qui serait devenu aujourd'hui une réalité structurelle des sociétés occidentales. Or, une brève analyse rétrospective de l'intégration des immigrés dans les pays où ils sont installés permet de sortir du faux débat qui opposerait un passé où tout fonctionnait bien à un présent où tout se serait mis à dysfonctionner. »

Au demeurant, « il faut constater que pas plus aujourd'hui qu'hier, ceux qui arrivaient dans un pays comme travailleurs immigrés n'avaient la ferme et claire intention de s'y installer. (...) Ceux qui sont finalement restés et ont "fait souche" dans notre pays ont agi ainsi souvent plus en raison de circonstances qu'ils ne maîtrisaient pas qu'en raison d'un choix parfaitement libre et éclairé qui aurait témoigné de l'attrait que leur inspirait le régime républicain et l'offre d'intégration qu'il leur aurait faite ».

Il reste qu'on était habitué à une immigration européenne, qu'on se gardait, au demeurant, de « traiter » : tout en étant conscient des fortes difficultés qu'elle pouvait rencontrer, on s'en remettait aux circonstances pour établir un tri entre ceux qui pourraient s'adapter et s'installer éventuellement à titre définitif et ceux qui auraient vocation à rentrer dans leur pays d'origine. Mais l'immigration est désormais, dans une plus large mesure, extra-européenne et d'abord maghrébine et africaine. Or les préventions à son égard sont sans commune mesure avec celles que pouvaient inspirer les autres étrangers. Il faut d'ailleurs se souvenir que ces préventions avaient été quasi officiellement « théorisées » au lendemain de la guerre, dans un contexte politique et psychologique qui était pourtant loin d'être systématiquement défavorable. Si l'ordonnance du 2 novembre 1945 ne fait finalement aucune référence à des priorités en termes d'origines, le problème avait fait néanmoins l'objet de réelles

---

21) Deuxième journée européenne sur les migrations, organisée sous l'égide du Conseil de l'Europe. Sénat, 19 janvier 2004.

discussions au sein du Haut comité de la population et de la famille : l'idéal, estimait-il à l'époque, serait de recruter 50 % d'originaires des pays d'Europe du Nord, 30 % d'originaires des pays d'Europe du Sud et 20 % des pays d'Europe de l'Est, l'entrée d'autres étrangers étant limitée aux seuls cas individuels qui pourraient présenter un intérêt exceptionnel.

Les conditions dans lesquelles aura été organisé l'accueil de ceux des harkis et de leurs familles qui auront pu rejoindre, en 1962, le territoire français suffiraient à démontrer que ces préventions ont été vivaces : les camps de regroupement des harkis qui furent installés et qui perdurèrent ne paraissaient pas traduire un pronostic très favorable sur leur capacité d'assimilation.

*\* L'insuffisante prise en considération des conséquences de liens particuliers avec une grande partie des migrants actuels*

Ces craintes auraient pu être considérablement atténuées si toutes les caractéristiques des nouveaux flux migratoires avaient été prises en considération. Il en va ainsi du fait que le plus grand nombre des migrants sont des ressortissants de pays qui ont avec la France une longue histoire commune qui s'est traduite notamment :

- par une participation aux conflits dans lesquels l'ancienne puissance dominante était engagée – participation qui s'est traduite sinon par le sentiment d'une créance, du moins par celui de l'existence d'une promesse de destin partagé, au-delà des indépendances politiques<sup>22</sup> ;
- par un mouvement d'acculturation réel, fondé notamment sur la langue partagée et un certain nombre de références et de valeurs communes ;
- par le maintien de liens économiques étroits se traduisant dans les pays concernés par une préférence marquée pour les produits français.

Dans la composition des communautés étrangères, on retrouve toujours des liens à caractère historique ou géographique entre les Etats d'accueil et les Etats d'origine. Ceci explique que la France, du fait de

---

22) « Les sacrifices et la grandeur de tous ceux, venus d'ailleurs, qui ont aidé la France à rester la France » (M. Jean-Pierre Masseret) ont été rappelés en 1998 dans deux publications du ministère de la Défense et du secrétariat d'Etat aux anciens combattants : « 1914-1918 et 1939-1945, l'Empire dans la guerre ». Voir aussi le rapport public particulier de la Cour sur « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants » (juin 2000).

l'étroitesse de ses propres liens historiques, culturels et linguistiques avec l'Afrique soit le premier pays européen concerné par l'immigration. En fait, son cas revêt une spécificité ; celle-ci tient au caractère fortement assimilationniste de la colonisation française qui fait de l'ex-métropole une référence obligée – dans tous les sens du terme. Il existe ainsi, dans les populations concernées, le sentiment d'un droit moral d'entrée sur le territoire français (la pratique des visas en est d'autant plus ressentie...).

Dans un second temps, en France comme ailleurs, l'attraction du pays d'accueil se trouve renforcée par la présence d'une forte communauté du pays d'origine.

Dès lors que le principe de la création d'un centre de ressources et de mémoire a été retenu et que les objectifs qui lui sont fixés seront d'autant plus aisément atteints que les thèmes traités ne seront pas limités à l'évocation des flux migratoires et des modalités d'installation et de vie des immigrants, il conviendrait de mettre en exergue, afin d'atténuer le sentiment de distance de l'opinion vis-à-vis des populations concernées :

- la part prise par les ressortissants de certains pays d'origine aux Première et Seconde guerres mondiales et à d'autres opérations militaires conduites par la France ;
- les conditions dans lesquelles des éléments d'une culture commune se sont progressivement constitués.

*\* L'appréciation erronée du phénomène communautaire*

Le modèle auquel il est fait référence et à qui on fait jouer le rôle de repoussoir ne se rencontre que rarement : il est ainsi courant de voir opposer un modèle d'intégration des immigrés durablement installés « à la française », qui serait inspiré par une volonté d'assimilation, à un modèle de type anglo-saxon (ou encore néerlandais) qui respecterait l'épanouissement d'un « multi-culturalisme ». Une telle opposition paraît devenir de plus en plus artificielle, même si elle continue de nourrir beaucoup de discours sur l'immigration et l'intégration. D'une part, en effet, l'histoire de l'immigration en France montre, à l'évidence, qu'aujourd'hui comme hier les migrants, dans leur grande majorité ont d'abord été « accueillis » dans des communautés culturelles d'origine qui leur ont permis de sauvegarder, au moins pour un temps, leur identité avant de leur permettre de négocier avec la société d'accueil une nouvelle appartenance. D'autre part, il apparaîtrait bien que, de nos jours, les modèles d'intégration dits « multi-culturels » connaissent des dysfonctionnements plus ou moins graves. Dans le cas français, comme dans les autres, ces crises des modèles d'intégration paraissent traduire un risque, réel ou supposé, « d'enclavement ethnique » de certaines

communautés immigrées. Il reste que les populations immigrantes d'origine européenne ont elles-mêmes maintenu entre elles – et continuent souvent de maintenir – des liens de convivialité et de solidarité très étroits. Ce fut et cela demeure le cas de ce qu'on peut désigner comme la « communauté portugaise ».

Ce qui tendrait à démontrer a contrario – en dépit du discours généralement colporté – que l'intégration des diverses immigrations dans la communauté française n'a pas été gênée par l'entretien, par elles, des spécificités. Ainsi les historiens notent-ils que, dans l'entre-deux guerres, « les organes de presse publiés en italien, en polonais, en yiddish ou en espagnol pullulaient (...) témoignant de la persistance de l'intérêt des immigrés pour les problèmes de leurs différents pays d'origine souvent placés alors sous le coup de régimes dictatoriaux ».

Il est d'autant plus intéressant de noter que les phénomènes se raccordant aux communautarismes sont appréciés par l'opinion de manière très sélective. On évoque rarement l'existence même d'une communauté portugaise ; on ignore délibérément la communauté sikh ou la communauté pakistanaise ; on reconnaît avec sympathie la communauté chinoise ; en revanche, on considère comme un danger la communauté musulmane. Or il n'existe pas, en France, de « communauté musulmane ». Et si l'argument tenant à la priorité du critère de l'origine nationale dans la définition d'une « communauté » ne suffisait pas, on pourrait toujours s'en convaincre au vu des problèmes complexes qui ont accompagné la mise en place d'une représentation des pratiquants de cette religion. En fait, et sans qu'il soit nécessaire de souligner la faiblesse de la pratique religieuse réelle chez les musulmans, la diversité des origines nationales des musulmans établis en France se traduit par une très grande diversité d'approche du fait religieux, s'agissant tout particulièrement des rapports du spirituel et du temporel – d'autant qu'en la matière, les influences directes de plusieurs Etats d'origine s'exercent de manière pressante et contradictoire : Algérie, Maroc, Turquie, Mali, etc.

De surcroît, les concentrations de population dans les quartiers des grandes périphéries urbaines ne sont que très rarement articulées autour d'une nationalité seule ou dominante. On observe plutôt une juxtaposition de populations représentant souvent plusieurs dizaines de nationalités. On ne saurait donc parler de communautarisme dans de tels cas d'espèce. Un islam extrémiste – et donc marginal – semble ne pouvoir fédérer alors que les mécontentements les plus exacerbés : pour spectaculaires que soient ses manifestations, il n'en est pas moins minoritaire.

C'est ce phénomène que vise Mme Tribalat quand elle évoque « un repli sur une identification ethno-religieuse, approximativement appelé

communautarisme, repli d'ailleurs favorisé par la concentration ségrégative de ces populations dans des zones marquées par la déqualification sociale ».

### *b) La question de l'Islam en France*

Les réserves fréquentes sur « l'assimilabilité » se sont en effet trouvées renforcées face à ce qui va être considéré – après une longue période de non-dit – comme la caractéristique majeure de la grande majorité des populations alimentant désormais les flux migratoires : l'appartenance à la confession islamique.

Tout au long de ces dernières années, de nombreuses études ont été réalisées par des organismes publics ou commandées sur fonds publics, depuis l'étude réalisée par le HCI sur « L'Islam dans la République », en 2000, jusqu'à celle qu'a commandée, en 2002, le Plan urbanisme-construction-architecture du ministère chargé du logement sur « La gestion locale de l'Islam » (étude comparative sur Mantes-la-Jolie, Berlin et Hambourg). En tout état de cause se trouvent ainsi relancées des interrogations qui s'étaient déjà donné libre cours à la fin des années 50, pendant le conflit algérien, lorsque se posait le problème des rapports nouveaux à imaginer entre les départements algériens et la métropole.

Le débat est, en fait, largement vicié dans la mesure où il confond aspects temporels et spirituels, évoque souvent un islam imaginaire, éloigné de sa réalité qui est multiforme, les pratiques étant très marquées par les spécificités nationales. Il est dominé par les effets de l'existence de courants islamiques virulents mais minoritaires qui semblent surtout cristalliser les griefs d'une frange de la population concernée qui s'estime rejetée par la société d'accueil. Le HCI constatait « la relégation de la pratique de l'Islam dans des locaux, désaffectés de leur précédente activité, parfois trop étroits et peu ou mal aménagés » et ajoutait que « la souplesse de la loi [ne permettait pas] d'éviter le développement de pratiques illégales <sup>23</sup> ».

Il reste qu'à l'heure même où le concept d'intégration cherche à s'imposer, il est frappé de suspicion par une part non négligeable de l'opinion et promis par beaucoup à la vanité.

---

23) Rapport précité du HCI « L'Islam dans la République », P. 51-52 (La Documentation française, 2000).

*- Les chiffres*

L'évaluation même du nombre des musulmans en France est objet de polémiques. Certaines dénoncent des sous-estimations supposées, dont l'objectif serait de rassurer l'opinion. D'autres, à l'inverse, condamnent des exagérations éventuelles dont le but serait de susciter ou légitimer un mouvement de rejet. Les mouvements de population et l'acquisition de la nationalité française rendent les tentatives de chiffrage inévitablement circonstanciées. Il y a lieu, de surcroît, de distinguer identité religieuse et « culture musulmane ».

Le HCI, dans son rapport de novembre 2000, indique que « s'il est impossible de parvenir à un décompte précis, les estimations convergent vers un même ordre de grandeur : il y aurait en France plus de quatre millions de musulmans. M. Franck Frégosi<sup>24</sup> avance même le chiffre de cinq millions de musulmans dont un tiers à un demi serait de nationalité française. Il faut noter que ces différentes évaluations recensent comme musulman toute personne de culture musulmane ».

Le HCI « ne prétend pas trancher entre ces différentes évaluations ». Il se borne à relever que l'on peut aboutir à des données et même à des ordres de grandeur très différents des quatre millions fréquemment cités, dès lors que l'on essaie de distinguer culture musulmane et pratique de l'islam.

*- Les phénomènes « diasporiques »*

Lors du colloque organisé en 2000 par le Commissariat du plan sur « Les croyances religieuses, morales et éthiques dans le processus de construction européenne », le « fait diasporique » a été défini comme « une construction intellectuelle et croyante, née d'une condition existentielle vécue subjectivement. Ce vécu subjectif est inhérent au fait diasporique mais il est aussi en partie déterminé par l'attitude à son égard de la société hôte, attitude de bienveillance ou de rejet (...)»<sup>25</sup>.

Ce constat semble justifier la question qui ne peut pas ne pas être posée : serait-ce l'islam qui compromettrait les chances de l'intégration ou, à l'inverse, seraient-ce les insuffisances ou les échecs de l'intégration qui seraient à l'origine, chez certains, de pratiques de l'islam jugées incompatibles avec les valeurs du pays hôte ?

---

24) Institut de recherche sur le Maghreb contemporain.

25) Mme Régine Azria, chargée de recherche à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et chercheur au Centre d'études interdisciplinaires des faits religieux.

La suite des analyses citées peut constituer un élément de réponse :

« La spécificité du fait diasporique tient précisément à la façon dont les groupes et les individus concernés évaluent et intègrent, après les avoir recomposés, les éléments culturels hétérogènes dont ils disposent, pour produire en fin de compte une entité originale qui n'est ni la reprise fidèle du modèle importé, ni l'acceptation aveugle des modèles proposés par les sociétés hôtes. C'est ce travail de sélection, de recombinaison, de réélaboration qui permet aux groupes et aux individus de mettre en œuvre des dynamiques sociales novatrices et créatrices. Ce qui les autorise à attendre des sociétés hôtes un effort de compréhension et, surtout, de... patience. »

*- L'enjeu*

Le HCI a su situer l'enjeu, avec la publication de son rapport déjà cité sur « L'Islam dans la République ». Il explique qu'il a jugé « nécessaire d'aborder de front le problème aux multiples facettes, central pour l'intégration harmonieuse dans la communauté française d'un très grand nombre de personnes étrangères ou d'origine étrangère proche ou lointaine (...) ».

La présence, historiquement nouvelle, d'une forte population musulmane installée durablement sur notre sol devrait nous conduire à nous interroger. Littéralement, à revisiter trois concepts fondamentaux de notre tradition française et républicaine, non pour les récuser mais, au contraire, pour en dégager les richesses pour notre pays : ce sont la laïcité, la citoyenneté et, finalement, l'égalité. »

Concrètement :

« En définitive, la recommandation du Haut conseil est de ne céder en ces matières ni à la complaisance ni à la méfiance : c'est ainsi que certains principes, tels que le respect d'autrui dans sa personne et ses convictions, l'égalité des sexes, la liberté d'expression et de recherche, sont intangibles (...).

« (...) Mais en même temps, le simple respect de la règle de droit peut rester une solution de facilité, voire de paresse si elle ne s'accompagne pas, vis-à-vis des enfants et des familles concernées, d'une démarche de compréhension, de dialogue et de persuasion en quoi se résume la pédagogie.

« (...) Les questions que pose la réception de l'islam, religion nouvelle et minoritaire sur le territoire français, sont autant d'occasions de redéfinir la portée et de contribuer à l'enrichissement du principe de laïcité. Mais l'insertion de l'islam dans la société française suppose

également que les musulmans assument sans réserve les exigences qui découlent du principe de laïcité.

« Les conditions paraissent aujourd'hui réunies pour que se développent entre la République et l'islam des relations apaisées qui puissent se nourrir de l'héritage d'un passé enfin assumé et des fruits d'une intégration en marche, dans le respect de l'égalité et de la fraternité républicaines. »

*c) L'ambiguïté des relations des migrants avec les pays d'origine*

Comme l'indique le FMI en 1993, les fonds envoyés par les travailleurs immigrés représentaient 53 % de la valeur des exportations pour le Maroc, 16 % pour la Tunisie et 19 % pour la Turquie. En valeur, ils excèdent souvent largement l'aide au développement dont peuvent bénéficier les pays considérés. Ces transferts ont une importance analogue pour d'autres pays d'émigration, notamment de l'Afrique subsaharienne. On peut comprendre le souhait des pays d'origine de maintenir ces flux financiers en gardant un lien étroit avec leurs émigrants. Ainsi s'explique leur hostilité fréquente aux regroupements familiaux, puisqu'ils se font au détriment des transferts de fonds, ou à la naturalisation de leurs ressortissants, puisqu'elle détourne du retour du pays. Ces positions ne peuvent qu'encourager en France les incertitudes sur les actions à conduire en direction des immigrants, ou, pire, constituer un alibi à l'immobilisme.

Le maintien d'un lien – sous la forme, par exemple, encore pratiquée aujourd'hui d'un enseignement des langues d'origine (au moins partiellement financé par le pays d'origine qui peut fournir lui-même des professeurs<sup>26</sup>) - peut sembler affaiblir les capacités d'intégration en confortant un droit à la « spécificité » des immigrants, voire en encourageant ce qu'on dénomme le « communautarisme ». A l'inverse, le maintien de ce lien facilite l'existence d'un courant économique entre les immigrants et leur pays d'origine, qui se traduit, concrètement, par une aide indirecte au développement. Il permet au pays d'accueil de sortir

---

26) Le HCI a été particulièrement critique à l'égard de l'enseignement des langues et cultures d'origine (ELCO) : « Assurés par des enseignants souvent marginalisés (d'après un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale) qui délivrent un enseignement de plus en plus inadapté (méthodes dépassées, enseignement en tant que langue d'origine d'une langue qui est de moins en moins maternelle), ces cours entraînent un risque non négligeable de marginalisation des enfants pour lesquels, brisant l'unité de la classe, ils se substituent à d'autres enseignements dans l'emploi du temps. »

partiellement de sa propre contradiction entre objectif de soutien au développement du pays d'émigration et appel, forcément appauvrissant, à l'immigration.

Il en résulte qu'on avait de bonnes raisons de ne pas poser le principe de la nécessité d'une politique de l'immigration ni a fortiori de définir ses modalités. Et nombre d'intervenants restaient cantonnés dans la plus grande incertitude s'agissant des méthodes à promouvoir. Les maires et les présidents d'organismes d'HLM pouvaient se poser en toute sincérité la question : faut-il ou non s'opposer au mouvement spontané de concentration dans les mêmes immeubles HLM et les mêmes cages d'escalier des familles issues de l'immigration ?

## **B – La faiblesse des structures de pilotage**

### **1 – L'organisation administrative**

Deux raisons au moins justifieraient un pilotage fort :

- la très grande complexité des problèmes rencontrés, leurs dimensions nationales et internationales, administratives et judiciaires, ainsi que le caractère à la fois massif et urgent des questions à résoudre ;
- le nombre de ministères et administrations concernés : pour la préparation et la mise en œuvre des décisions du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, pas moins de quinze ministres, six ministres délégués, six secrétaires d'Etat et une mission interministérielle sont cités, sans compter le Premier ministre.

Pourtant, l'organisation administrative n'est pas satisfaisante.

#### *a) L'absence d'autorité politique unique*

Il a été recensé entre 1974 et 1983 d'éphémères tentatives de confier les problèmes d'immigration à des secrétaires d'Etat<sup>27</sup>, dans des configurations différentes, mais toujours avec un rattachement au ministère des affaires sociales, et jamais au Premier ministre.

---

27) Un premier secrétariat d'Etat fut mis en place en 1938 : outre le fait qu'il s'occupa surtout de préférence nationale, sa marge de manœuvre fut réduite.

Au cours de la période récente, trois gouvernements entre le 27 mai 1974 et le 29 mars 1977, puis entre le 22 juin 1981 et le 22 mars 1983 ont compté dans leurs rangs un secrétaire d'Etat exclusivement chargé des « travailleurs immigrés ». Deux autres, entre le 29 mars 1977 et le 13 mai 1981 compteront un secrétaire d'Etat chargé à la fois des travailleurs manuels et des « travailleurs immigrés » ainsi que de la politique d'immigration. Un gouvernement, du 22 mars 1983 au 17 juillet 1984, comptera un secrétaire d'Etat cumulant la charge de la famille, de la population et des travailleurs immigrés. En fait, en dix ans (1974-1984), il n'y aura eu qu'une interruption, au demeurant fort brève, d'un mois seulement, avec le gouvernement en place du 21 mai au 22 juin 1981. L'expérience ne sera jamais reconduite.

En tout état de cause, la France n'a pas fait le choix d'une structure unique pour gérer les questions liées à l'immigration (sélection et contrôle à l'entrée, accueil, intégration, suivi).

Cette absence a des raisons variées dont beaucoup sont recevables mais, dans un domaine complexe et sensible, cette situation n'a pas été étrangère à l'incapacité à définir une politique claire de l'immigration. Elle a favorisé le cloisonnement des politiques ministérielles et l'autonomisation des divers établissements et institutions chargés des différents dossiers, sans que toujours les moyens de leur cohérence soient réunis.

Seule une structure dotée d'une réelle autorité interministérielle, par exemple placée auprès du Premier ministre et disposant d'une totale délégation de sa part dans les matières concernées, aurait permis de se rapprocher de l'objectif. Il eût été en effet déraisonnable d'envisager que les différents ministères soient dépouillés d'attributions souvent étroitement solidaires de leurs autres compétences et contraints d'abandonner ceux de leurs objectifs qui, pour tout ou partie de leur temps, devaient traiter de problèmes liés à l'immigration. Cela nécessite donc une fonction de coordination et d'arbitrage spécifique.

Or jamais, même quand un département ministériel a été théoriquement en charge des problèmes de l'immigration, il n'a été mis en mesure de disposer de la compétence directe sur l'ensemble de leurs aspects et de l'autorité, non moins nécessaire, sur les services chargés de mettre en œuvre les actions s'y rapportant.

Pour autant, le problème de l'unicité d'impulsion n'a jamais reçu de réponse. En effet, les secrétaires d'Etat susmentionnés n'avaient aucune vocation à assurer une coordination interministérielle en étant placés auprès d'un ministre : le ministre du travail, puis le ministre de la solidarité nationale, puis le ministre des affaires sociales et de la solidarité

nationale. On peut en trouver l'origine dans le rattachement des questions de population à ce ministère qui a longtemps porté le titre de « ministère du travail, de l'emploi et de la population », et ce jusqu'en 1974. Dans cette logique, de juin 1974 à mars 1977, le secrétaire d'Etat concerné voit la DPM placée sous son autorité pour l'ensemble de ses attributions. Ce sera une expérience brève.

Le décret du 26 avril 1977 prévoit seulement que le secrétaire d'Etat « dispose en tant que de besoin, des services de l'administration centrale du ministère du travail », formule reprise le 13 avril 1978, même si le « en tant que de besoin » disparaît. Une fois placé auprès du ministre de la solidarité nationale, le secrétaire d'Etat peut disposer de ses services, en tant que de besoin, et dans la limite des attributions qui lui sont confiées. Il en ira de même ultérieurement pour le secrétariat d'Etat à l'intégration.

#### *b) Une interministérialité inaboutie*

L'absence d'autorité unique en charge de l'intégration est-elle une cause parmi d'autres des insuffisances actuelles ou leur simple conséquence obligée ? Quoi qu'il en soit, il demeure qu'à la différence d'autres pays industrialisés, la responsabilité de la gestion des questions relatives à l'immigration est répartie en France entre plusieurs départements ministériels qui agissent moins en référence à une ligne commune qu'en fonction de logiques et de contraintes qui leur sont propres. En dépit d'efforts récurrents, la cohésion des actions des uns et des autres s'en ressent à l'évidence. Les difficultés de la coordination ministérielle sont telles qu'on s'est longtemps résigné à renoncer à la pratiquer de manière systématique. Ainsi, il a été noté, lors du comité interministériel à l'intégration tenu en avril 2003, qu'il s'agissait de la première réunion du genre depuis 1990.

Le comité interministériel à l'intégration, créé par décret du 6 décembre 1989 et chargé de définir, d'animer et de coordonner la politique du gouvernement en matière d'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère pour vingt-cinq ministères, a pourtant été à l'origine d'un plan global du gouvernement en matière d'immigration. Les décisions d'une réunion de quelques-uns des ministres concernés le 9 juillet 1991, notifiées aux préfets le 16 juillet, visaient à une meilleure cohésion sociale, à la réussite d'une politique d'intégration des étrangers et à la stabilité de la situation et du statut de ceux qui résident régulièrement en France. Mais les réunions bimestrielles prévues au niveau du Premier ministre ou de son cabinet dans un comité de suivi ne se sont manifestement pas tenues durablement.

En fait, l'interministérialité se sera limitée à répondre aux nécessités en se cantonnant :

*\* à une position commune vis-à-vis des procédures internationales, essentiellement européennes : la coordination par le SGCI :*

Ce secrétariat général (SGCI), rattaché au Premier ministre, dont le nom n'a toujours pas pris en compte l'évolution de la construction européenne puisqu'il s'agit du secrétariat général du comité interministériel pour les « questions de coopération économique européenne », s'est organisé pour traiter de questions de l'immigration dès la mise en application du Traité de Maastricht et la création du nouveau domaine justice et affaires intérieures (JAI), au début de 1994. Un coordonnateur placé auprès du secrétaire général du SGCI a été chargé en janvier 1994 des « affaires relevant du Titre VI du Traité de l'UE et de l'article 100 C<sup>28</sup> du Traité de Rome, ainsi que des affaires relevant de la Convention de Schengen ».

Après le Traité d'Amsterdam (1997), le coordonnateur du SGCI a perdu la fonction de négociation, confiée au conseiller JAI de la représentation permanente sous l'autorité de l'ambassadeur et n'a conservé que la fonction traditionnelle de préparation de la position française. A ce titre, il est devenu secrétaire général adjoint au SGCI.

Pour autant, le SGCI n'a pas vocation à être le lieu de définition d'une politique migratoire et ne le revendique pas, même si c'est sans doute lui qui regroupe le plus facilement tous les acteurs de l'Etat.

*\* à la préparation de projets de loi, essentiellement sur l'entrée et le séjour :*

Si la part du ministère de l'intérieur est la principale<sup>29</sup>, plusieurs ministères interviennent sur les migrations, et au premier chef, le ministère des affaires sociales, qu'il s'agisse de l'immigration de travail, du regroupement familial, de l'aide au retour et au co-développement ou de l'assistance sanitaire et sociale (pour les personnes à éloigner).

De même, en matière d'asile, outre la responsabilité conjointe du ministère des affaires étrangères, la DPM a la charge de la protection sociale des demandeurs d'asile (accueil, hébergement, allocation d'insertion, examen de santé). Dès lors, nombreux sont les ministères à

---

28) Voir annexe 1.

29) Le ministre de l'intérieur siège au conseil européen justice et affaires intérieures (JAI) pour les sujets concernant l'immigration.

participer aux discussions préparatoires aux textes successifs sur l'entrée et le séjour, du fait de leurs implications sur les dispositifs dont ils ont la responsabilité.

*\* au suivi de problèmes considérés comme permanents qui ont appelé la mise en place d'outils spécifiques de coordination :*

Trois illustrations peuvent en être présentées :

- la lutte contre le travail irrégulier, notamment de la main-d'œuvre étrangère, désormais contre le travail illégal, avec la création d'une délégation interministérielle (DILTI) qui a pris la suite de la mission de liaison interministérielle de lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main d'œuvre (MILUTMO), créée en 1989<sup>30</sup> ;
- le logement : la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), instituée en 1998 pour remplacer la commission nationale pour le logement des immigrés mise en place en 1976 ;
- l'aide au retour, avec une structure temporaire, la mission interministérielle au codéveloppement et aux migrations internationales (MICOMI) qui a rapidement disparu.

*\* à une réponse à des problèmes ponctuels qui, en raison de leur acuité, ont nécessité une coordination interministérielle :*

Deux exemples peuvent être cités : l'immigration illégale par voie maritime, au cours des années 2001 et 2002 et l'afflux de mineurs notamment roumains.

Ces deux exemples illustrent le caractère subi plus que préalable des quelques décisions d'ordre politique qui peuvent être prises en la matière. Il s'agit de faire face, en urgence, à une situation dont la dégradation n'a pas été anticipée. C'est une constante, la politique globale telle qu'elle peut être constatée n'ayant guère été définie.

Plus globalement, le Secrétaire général du gouvernement a fourni à la Cour une liste de 86 réunions interministérielles traitant, sur les dix dernières années, directement ou indirectement, des questions de

---

30) La MILUTMO se substituait, avec des attributions élargies, à la mission interministérielle instituée en 1974 pour « animer et coordonner les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics pour lutter contre l'introduction, l'emploi et l'hébergement irrégulier de la main d'œuvre étrangère ».

l'immigration. Cependant, bon nombre de ces réunions portent sur l'examen des projets de textes relatifs à l'entrée et au séjour. En outre, plusieurs réunions sont parfois nécessaires sur le même sujet.

*\* à une approche commune de travaux d'inspection transversaux :*

Le besoin, au moins, d'une analyse commune est manifestement ressenti comme en témoignent plusieurs grandes enquêtes confiées aux inspections générales ministérielles :

- en 1997, une mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers a regroupé l'IGA, l'IGAS, l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale des affaires étrangères ; elle a analysé les visas, l'entrée et le séjour, la sortie du territoire, l'accueil et l'intégration, enfin l'acquisition et la preuve de la nationalité française ;
- en 1998, l'IGA et l'inspection générale des services judiciaires ont examiné les peines d'interdiction du territoire français ;
- en 2002, trois rapports sur l'asile ont été réalisés par l'IGA, l'IGAS, l'inspection générale des affaires étrangères et l'IGF : l'asile en Europe, l'asile territorial et la gestion des demandes d'asile en préfecture, une synthèse sur le droit d'asile.

Le besoin de définir une politique commune commence à être reconnu et admis.

Ministères, établissements publics et associations partenaires ont, en effet, souvent constitué de véritables « pré-carrés » légitimés à leurs propres yeux par des approches fondamentalement contradictoires, et convergé du moins dans une commune réticence à l'approche interministérielle ou à un exercice simplement normal des tutelles.

Les expériences tentées en dehors du comité interministériel à l'intégration n'ont guère été plus concluantes quand elles se rapportaient à des dossiers particuliers. La Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) apparaît ainsi moins comme une structure interministérielle que comme un partenaire parmi d'autres de la concertation interministérielle sur le logement des populations issues de l'immigration et chargée, plus particulièrement dans ce cadre, d'exprimer les préoccupations liées à leur situation. (*cf. infra*)

Toujours dans le domaine du logement, l'absence d'approche interministérielle en est même arrivée à se doubler du refus ou de l'absence d'arbitrage en cas de conflit. Le rapport de 1994 du président de

la commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI) met ainsi en évidence la paralysie qui a résulté de l'impossibilité, après juillet 1990, d'établir la circulaire annuelle destinée aux préfets et en impute la principale responsabilité à l'incapacité des ministères chargés des affaires sociales et du logement de s'entendre sur une politique : « Sans doute des projets ont-ils été élaborés, notamment en 1992, mais l'accord n'a pu s'établir entre les ministères des affaires sociales et du logement sans que, pour autant, les points de désaccord soient portés à l'arbitrage, l'une et l'autre administration semblant se satisfaire d'une forme de détérioration de la situation, sans grande considération, ce faisant, pour le sort des immigrés. L'immobilisme dont les niveaux de responsabilité se sont satisfaits traduit une conception d'autant moins saine de la gestion du service public qu'il a pu laisser penser qu'il reflétait parfois des enjeux de pouvoir. »

La faiblesse du pilotage interministériel a des effets d'autant plus négatifs qu'en matière d'intégration, l'Etat est le plus souvent amené à déléguer plutôt qu'à agir directement. Comme l'a observé, en 1997, la mission d'études sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers, l'Etat « s'appuie donc sur un réseau d'organismes publics et privés, dont les plus importants sont placés sous sa tutelle. Cette tutelle est trop souvent centrée sur le suivi administratif et financier sans que la puissance publique ait, au préalable, suffisamment précisé ses orientations politiques. Il est donc indispensable de mieux articuler la fonction d'orientation stratégique et la fonction de contrôle dans l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les grands opérateurs nationaux. » La Cour en avait décelé les inconvénients et regretté l'insuffisance du contrôle de l'Etat sur l'OMI, la SONACOTRA, le FASILD et l'ADRI, qu'il s'agît du manque d'assiduité de ses administrateurs ou d'une absence de coordination des administrateurs concernés.

Dans ce contexte préoccupant, une impulsion est du moins venue du Conseil économique et social qui a récemment adopté un rapport sur « les défis de l'immigration future » (novembre 2003), mais qui était déjà intervenu sur « l'esclavage contemporain et ses réseaux » (2003), « l'insertion des jeunes d'origine étrangère » (2002), « la contribution de la France aux programmes des pays en voie de développement » (2001) et « la vie professionnelle des travailleurs étrangers » (1993), et du Conseil d'Etat qui a mis en place une mission d'études de la législation de l'immigration et de la nationalité (1997).

*c) Le rôle des instances à caractère spécialisé*

*\* Le Haut conseil à l'intégration (HCI)*

Créé en 1989 et mis en place en 1990 pour assurer une mission de coordination, d'harmonisation et de production de statistiques sur l'immigration et l'intégration, le HCI a été entièrement renouvelé par le décret du 23 octobre 2002.

Placé auprès du Premier ministre, il est composé de vingt membres (neuf à l'origine) nommés par décret du Président de la République sur la proposition du Premier ministre, pour trois ans (renouvelables une fois), et a pour mission de donner son avis et de faire toute proposition utile sur « l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère ». <sup>31</sup>

Les problèmes traitant de « l'intégration » visent autant les personnes en difficulté et plus particulièrement les personnes issues de l'immigration que les primo-immigrants, comme en témoignent les deux avis rendus en 2003 sur saisine du Premier ministre, le premier portant sur les droits civils des femmes issues de l'immigration et le second sur la promotion sociale des jeunes issus des quartiers en difficulté.

Les moyens du HCI sont modestes et, comme souvent dans des organismes de ce type, reposent sur un rassemblement de moyens disparates. Les crédits budgétaires sont apportés par le ministère de la cohésion sociale <sup>32</sup>. Les membres sont nommés à titre bénévole. Une insuffisance manifeste existe pour les frais de mission, l'un des membres résidant à titre d'exemple en Guadeloupe et un autre à Marseille.

Une consolidation des moyens du HCI paraît nécessaire.

Depuis sa réforme, le HCI a une activité soutenue : réunions mensuelles (dont deux en province en 2003), auditions et rencontres, avis demandés par le Premier ministre et publication d'un rapport annuel.

Le HCI est à l'origine d'un enrichissement de la réflexion sur la question de l'immigration et de l'intégration. Il est actuellement la principale institution qui traite de la question de l'immigration et de l'intégration. En matière de statistiques, il joue un rôle majeur dans le rapprochement des outils et des concepts entre des administrations aux approches parfois divergentes. Son travail a abouti à la création récente

---

31) Le HCI est aujourd'hui présidé par Mme Blandine Kriegel qui avait été précédée dans ces fonctions par M. Marceau Long, Mme Simone Veil et M. Roger Fauroux.

32) Des moyens ponctuels sont apportés aussi par l'OMI et le FASILD.

de l'observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, qui a nécessité, il est vrai, un engagement important du HCI.

*\* Le Conseil national pour l'intégration des populations immigrées*

Le Conseil national pour l'intégration des populations immigrées avait été créé par décret du 5 mars 1993 ; il se substituait à un Conseil national des populations immigrées lui-même créé par décret du 17 juillet 1984. Placé auprès du ministre chargé des affaires sociales et de l'intégration, il avait vocation à être consulté par celui-ci sur les questions posées par l'accueil et l'intégration des populations immigrées, relatives notamment aux conditions de vie, à l'habitat, au travail, à l'emploi, à l'éducation, à la formation et aux actions sociales et culturelles ; il pouvait formuler des propositions sur ces questions.

Présidé par le ministre ou son représentant, renouvelable tous les trois ans, il était composé de :

- quatorze personnes issues de l'immigration et appartenant au monde associatif ;
- quatorze représentants des organisations syndicales ;
- sept personnes particulièrement engagées dans l'action locale pour l'intégration ;
- sept personnes qualifiées ;
- douze représentants des ministères concernés et du délégué à l'intégration ;
- des présidents des conseils d'administration du FAS et de l'OMI, de l'Union nationale des associations familiales, du SSAE et de la SONACOTRA.

Un décret du 19 mars 1996 qui apportait une modification technique<sup>33</sup> au décret de création paraissait, de facto, entériner l'existence du conseil. Le rapport sur la lutte contre les discriminations établi par M. Jean-Michel Belorgey en mars 1999 souligne pourtant que « ce Conseil dont, en dépit de débats passablement ritualisés, les prises de position ne manquaient pas d'intérêt a pratiquement cessé de fonctionner depuis 1996 ». Il est effectivement établi qu'il n'a jamais été renouvelé et ne s'est plus réuni depuis cette date.

---

33) En remplaçant les mots « secrétaire général à l'intégration » par les mots « délégué à l'intégration ».

\* *La Commission nationale consultative des droits de l'homme*  
(CNCDH)

Les questions relatives à l'accueil et à l'intégration entrent aussi dans le champ de cette commission consultative indépendante.

Instituée par décret du 30 janvier 1984 modifié<sup>34</sup>, relancée par la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, associée expressément aux initiatives gouvernementales comme le prévoit une circulaire du Premier ministre du 22 mai 1999 et confortée par la mise en place d'un dispositif interministériel de suivi de ses avis, objet d'une seconde circulaire du Premier ministre du 21 mars 2001, la CNCDH qui est rattachée au Premier ministre intervient sur tous les sujets touchant les droits de l'homme dans leur globalité, la situation dans certains pays étrangers, le droit humanitaire, le droit des enfants, les droits des malades et des personnes handicapées, les droits économiques et sociaux, la justice et la sécurité, la nationalité, l'immigration et l'asile, le racisme et les discriminations.

Depuis 2001, elle a formulé douze avis sur les sujets touchant l'immigration :

- l'asile en France : juillet 2001,
- l'asile territorial : septembre 2001,
- les travaux de l'Union européenne sur l'asile et du Conseil européen de Laeken : novembre 2001,
- la déclaration européenne de Laeken relative à la politique commune d'asile et d'intégration : janvier 2002,
- la directive relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres : juillet 2002,
- la proposition de décision-cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie présentée par la Commission européenne : juillet 2002,
- le projet de loi sur la sécurité intérieure : novembre 2002,
- le projet de loi modifiant la loi sur l'asile : avril 2003,
- le projet de loi modifiant la loi sur l'asile (avis complémentaire) : mai 2003,

---

34) Le décret abrogeait un arrêté du 17 mars 1947 qui avait créé la commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des Etats et des droits de l'homme (qui fut présidée par René Cassin).

- le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France : mai 2003,
- le projet de décret sur l'OFPRA<sup>35</sup> et la CRR<sup>36</sup> : janvier 2004,
- l'élaboration du droit communautaire concernant le droit d'asile : janvier 2004.

Elle s'est également prononcée par avis :

- en mai 1996, sur un rapport parlementaire relatif à « l'immigration clandestine et au séjour irrégulier d'étrangers en France » ;
- en février 1997, en réponse à une saisine du ministre délégué à l'intégration et à la ville, sur le rapport « pour une relance de l'intégration ». Dans ce dernier avis, la CNCDH s'est prononcée sur de nombreuses propositions concernant l'accueil systématique des familles arrivant en France par regroupement familial, l'apprentissage et la maîtrise du français, le développement du parrainage, l'accompagnement scolaire, les foyers de travailleurs migrants, la médiation, la lutte contre les discriminations, la visibilité des résultats de l'intégration dans les grands médias, les aides aux radios associatives, l'accès aux concours de la fonction publique, la réduction des délais de naturalisation...

Cette énumération n'est pas sans rappeler les 55 mesures du comité interministériel d'avril 2003.

De même, on peut considérer que des organismes (INED, Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion) ou des instances (Conseil économique et social<sup>37</sup>, Conseil d'analyse économique<sup>38</sup>, Commissariat général du Plan<sup>39</sup>) dont la réflexion peut croiser la question de l'immigration tiennent une place parfois importante par les éclairages qu'ils peuvent donner, sinon dans la définition d'une politique de l'immigration, du moins dans la perception que l'on peut en avoir.

---

35) Office français de protection des réfugiés et apatrides.

36) Commission des recours des réfugiés.

37) « Les défis de l'immigration future » ; avis présenté par Michel Gevrey, novembre 2003.

38) « Ségrégation urbaine et intégration sociale » ; Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent et Joël Maurice. La Documentation française, 2004.

39) « Immigration, marché du travail, intégration » ; rapport du séminaire présidé par M. François Héran, La Documentation française, 2002.

## 2 – Le rôle de la direction de la population et des migrations

La DPM n'a pu, à elle seule, compenser les insuffisances constatées.

### *a) L'organisation et les moyens de la DPM*

Créée en 1966 lors de la mise en place du ministère des affaires sociales<sup>40</sup>, la direction de la population et des migrations est chargée d'élaborer et de suivre la politique démographique et celles qui concernent l'immigration, l'intégration des populations d'origine étrangère et la lutte contre les discriminations. A ce titre, il lui revient, aux termes du décret du 21 juillet 2000, d'élaborer et d'appliquer la législation sur les autorisations de travail et le regroupement familial, de préparer et d'animer la politique d'accueil des immigrants et de traiter les demandes d'acquisition de la nationalité française. Elle assure la tutelle de l'OMI et du FASILD ainsi que la co-tutelle de l'INED. La structure de la direction correspond aux trois volets de ses activités avec une sous-direction de la démographie et des mouvements de population, une sous-direction de l'accueil et de l'intégration et une sous-direction des naturalisations. Ce dernier service est délocalisé à Rezé, près de Nantes, et avec 165 agents sur un effectif total de 240 personnes représente 69 % des emplois de la DPM. Il est notamment chargé du traitement des demandes de naturalisation, de réintégration dans la nationalité et de perte de celle-ci.

L'administration centrale stricto sensu compte 75 agents, dont 60 % relèvent de la catégorie A, ce qui lui donne les caractéristiques d'une administration de mission ; elle est organisée de façon essentiellement thématique. Ainsi peut-on relever que la sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales rassemble des attributions par défaut, sans mission qui lui soit propre.

Aucune structure n'est chargée spécifiquement de la tutelle des établissements publics (OMI, FASILD, INED) et des GIP (ADRI, EPRA, GELD)<sup>41</sup>. La tutelle de l'OMI relève du bureau chargé des autorisations de travail à la sous-direction de la démographie et des mouvements de

---

40) L'ancienne direction générale de la population et de l'action sociale a été alors scindée en deux nouvelles directions.

41) Agence pour le développement des relations interculturelles (voir ci-après : 4) ; Echanges et productions radiophoniques, Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (voir infra).

population, alors que les missions de cet établissement public ont été largement recentrées sur l'accueil qui relève plutôt de la sous-direction de l'accueil et de l'intégration. Dans cette sous-direction, la tutelle du FASILD est partagée entre deux bureaux adoptant ainsi l'organisation sectorielle du FASILD, et renvoyant la coordination à l'adjoint au sous-directeur. Enfin, aucune structure ne prend réellement en charge l'action territoriale alors même que la coordination de l'action des services de l'Etat et des établissements publics sur le terrain mérite une attention particulière.

Dans un système éclaté où la DPM se trouve dans la situation de recourir à de nombreux organismes extérieurs plus ou moins spécialisés pour mettre en œuvre une politique à l'égard des populations de l'immigration, il manque des outils de coordination et de pilotage stratégique comme des contrats d'objectifs fixant les grandes orientations et les moyens aux établissements publics et aux GIP. Un tel phénomène n'est sans doute pas étranger aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des plans départementaux d'accueil (PDA) et des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées (PRIPI).

La DPM garde sa place particulière dans les structures évolutives de ce ministère. Pour autant, ses préoccupations n'apparaissent pas toujours nettement prises en compte. Dans les stratégies ministérielles de réforme élaborées en application de la circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003, l'immigration n'apparaît que marginalement dans celle relevant de l'administration sanitaire et sociale avec la réforme de l'asile et l'affirmation de la volonté de faire de l'insertion professionnelle un pilier de l'intégration des personnes immigrées ; dans la partie relative à l'administration du travail, les ressortissants étrangers en situation régulière sont seulement cités parmi les exclus dans la dynamique du travail et de la création d'emplois.

Il revient à la DPM de traiter au plan social les conséquences de décisions prises ailleurs (s'agissant, par exemple, des demandeurs d'asile), mais sur lesquelles elle a cependant un pouvoir d'influence – ce qui lui pose un problème de positionnement au sein même du ministère par rapport à la DGAS<sup>42</sup>, à la DGEFP<sup>43</sup>, mais aussi par rapport à la délégation interministérielle à la ville (DIV) dont la compétence, définie en termes territoriaux, comprend pour une bonne part le public de la DPM.

Les crédits dont la gestion incombe à la DPM ont représenté près de 453 M€ en 2003 dont 39 % (173,4 M€) sont destinés à financer le

---

42) Direction générale de l'action sociale.

43) Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

FASILD. Une part très importante (60 %) et croissante de ces crédits est consacrée à la prise en charge des coûts d'hébergement des réfugiés et demandeurs d'asile. Pour le solde, la DPM subventionne des associations qui présentent souvent la caractéristique d'être financées en quasi-totalité sur des fonds publics, mais d'être également subventionnées par le FASILD, lui-même financé par la DPM.

### *b) La DPM et les dispositifs d'accueil et d'intégration*

La réactivation du comité interministériel à l'intégration a conduit l'Etat à bâtir un programme d'actions dont on ne peut affirmer qu'il constitue un tournant dans la politique d'intégration, mais qui s'inscrit plutôt dans le prolongement de ce qui existait déjà auparavant ; à ce titre les 17 mesures adoptées en conseil des ministres le 26 mars 1997 peuvent être rapprochées des 55 mesures retenues par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003.

Entre ces deux dates, une communication en conseil des ministres du 21 octobre 1998 de la ministre de l'emploi et de la solidarité a exposé le contenu de la politique d'intégration : mieux accueillir en France, lutter contre les discriminations et faciliter la politique des naturalisations. Le bénéfice de l'accueil personnalisé est étendu aux familles de réfugiés ainsi qu'aux conjoints de Français et non plus aux seules familles arrivant dans le cadre du regroupement familial. Le constat est dressé que cet accueil repose sur l'Etat (avec les programmes départementaux d'accueil pour coordonner l'action des différents partenaires publics et associatifs), l'OMI et le FAS, les travailleurs sociaux intervenant pour orienter les primo-arrivants qui, le cas échéant pourront bénéficier d'un crédit d'apprentissage du français. Il est prévu qu'à terme un lieu unique d'accueil dit « plate-forme d'accueil » soit créé avec des locaux adaptés dans lesquels interviendront de façon coordonnée les personnels formés à ce rôle. Deux plates-formes pilotes sont prévues dans le Rhône et en Seine-Saint-Denis. Enfin, décision a été prise d'étendre les PDA à tous les départements.

L'examen de quelques dispositifs gérés par la DPM montre cependant qu'elle peine à les animer et à en assurer le suivi alors qu'elle dépend de partenaires pour les mettre en œuvre. Ainsi en est-il du dispositif des PDA qui remonte à une circulaire du 12 mars 1993 mais qui a dû être relancé par une circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1999 : chaque département devait être doté d'un PDA avant la fin de l'année 1999 définissant les modalités de prise en charge des nouveaux arrivants, en précisant le rôle de chacun des acteurs du dispositif, en évaluant les besoins, en recensant

les moyens existants, en programmant les actions complémentaires nécessaires, en organisant le suivi de sa mise en œuvre.

D'un bilan effectué en juin 2000 par la DPM, il ressort que 33 PDA étaient alors réalisés, que 38 étaient en cours et que 22 départements n'en disposaient pas. Fin janvier 2004, 15 départements ne disposaient toujours pas de programme. La relance de ce dispositif d'accueil a fait l'objet d'une évaluation qui a porté sur les plates-formes pilotes. Il en ressort que leurs responsables hésitent à formuler ouvertement les termes du « contrat » entre le pays d'accueil et les immigrants, alors que le dispositif substitue une approche globale à une approche uniquement sociale. Le pilotage est considéré comme déficient tant au plan national qu'au plan local du fait de tensions entre les services sociaux spécialisés et l'OMI. Enfin, il est déjà relevé que 20 % seulement des primo-arrivants se présentent en formation après le bilan linguistique et que se pose la question de « l'après plate-forme » et du suivi des primo-arrivants en raison du manque d'articulation entre plate-forme et PDA.

Le dispositif des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées (PRIPI) a été créé par un décret du 14 février 1990 qui confie aux préfets de région le soin d'établir chaque année un programme devant s'inscrire dans des orientations pluriannuelles et regroupant les actions prioritaires menées localement ou régionalement en vue de permettre la meilleure intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère, et dressant le bilan des programmes précédents. Ce dispositif n'a guère prospéré dans la mesure où seules quelques régions disposent d'un document écrit et opérationnel : Ile-de-France, Rhône-Alpes et Limousin. Les difficultés à implanter ces PRIPI tiennent essentiellement à leur caractère interministériel, démotivant en l'absence d'animation et d'impulsion forte de l'administration centrale vers les préfets et les services déconcentrés<sup>44</sup>.

Dans le domaine de l'éducation, une convention cadre sur la scolarisation a été signée le 7 mars 2001 par la DPM avec la direction de l'enseignement scolaire et le FASILD pour rappeler les missions respectives des trois signataires et préciser les différents domaines de leur collaboration dans la mise en place d'actions qui facilitent l'accueil et la scolarisation des jeunes nouvellement arrivés sur le territoire national. Cette convention devait se décliner localement. La DPM ne semble pas avoir été associée au comité de suivi national, mais a estimé qu'un tiers des départements avait mis en place un dispositif d'accueil.

---

44) En réponse à la Cour, la DPM indique avoir relancé les procédures des PDA et des PRIPI.

En revanche, la DPM a rempli le rôle qui lui avait été confié de pilotage de la préparation du comité interministériel à l'intégration en tant que secrétaire général du comité à travers des réunions thématiques. Dans le suivi des décisions, cependant, la DPM paraît rencontrer des difficultés pour obtenir les informations de certains ministères (sport, éducation nationale) responsables de la mise en œuvre de mesures parfois définies de manière trop abstraite.

### **3 – Les contradictions des différents partenaires**

Les intervenants dans la politique de l'immigration sont multiples et leurs structures diverses : administrations d'Etat, organes de réflexion, établissements publics, associations...

Le rapport du HCI pour 2001 comporte des passages sévères sur le paysage institutionnel : « En effet, celui-ci est touffu. Les structures chargées d'intervenir dans le domaine prolifèrent, s'ajoutant les unes aux autres : FASILD, OMI, GELD ou encore DPM au ministère des affaires sociales, Conseil national pour l'intégration des populations immigrées (...). Le morcellement des acteurs de la politique d'intégration n'est pas sans conséquences : chevauchement des compétences, financements croisés, doublons sinon rivalités institutionnelles, se conjuguent et débouchent sur l'absence de lisibilité et d'efficacité des politiques conduites...

Les différentes structures qui interviennent aujourd'hui dans le domaine ont chacune leur histoire propre, leur légitimité institutionnelle et leur savoir-faire, mais les justifications qui ont présidé à leur création ont désormais disparu et doivent pouvoir céder. »

#### *a) Les ministères concernés*

Le nombre des ministères concernés par la politique de l'immigration est, par définition, considérable. Quatre d'entre eux ont un rôle particulièrement important : affaires sociales, intérieur, affaires étrangères et éducation nationale. Le ministère chargé de l'éducation nationale, s'il s'efforce d'assumer les responsabilités qui découlent pour lui de l'existence d'un nombre élevé d'élèves issus de l'immigration, le fait souvent de manière autonome, à la faveur, notamment, de la position particulière des structures académiques dans le paysage administratif. Il se refuse par ailleurs à faire une distinction entre étrangers sur le critère de la régularité du séjour.

Les ministères des affaires sociales, de l'intérieur, des affaires étrangères, pourtant appelés plus souvent à collaborer, assument eux aussi leurs missions en fonction de leurs propres objectifs, sans réelle coordination et parfois même avec des chevauchements voire des contradictions.

L'intervention du ministère chargé des affaires sociales qui a plus particulièrement la responsabilité de l'accueil, l'intégration ou la réintégration des étrangers, n'est pas limitée à la seule DPM. Qu'il s'agisse de dispositifs spécifiques ou de droit commun, la DGAS (pour la CMU et l'AME<sup>45</sup>) et la DGEFP interviennent largement, y compris financièrement. Par ailleurs, au plan des statistiques, la DARES<sup>46</sup> pour l'emploi et la DREES<sup>47</sup> pour la cohésion sociale, sont également concernées. Mais le SDFE<sup>48</sup> et plusieurs délégations interministérielles sont également impliqués.

La question centrale est de savoir si le ministère a réellement la responsabilité de l'intégration, alors que d'autres ministères sont également très présents : l'intérieur pour l'entrée et le séjour mais aussi pour bien des éléments de la citoyenneté (élections, naturalisations pour partie, sécurité), les affaires étrangères pour les visas et l'asile, la justice pour la nationalité, une partie des naturalisations et la délinquance, sans compter les ministères techniques.

#### *\* Le problème particulier de l'outre-mer*

Dans les problématiques liées à l'immigration, l'outre-mer, il est vrai non inclus dans l'espace Schengen, est toujours cité à part, quand il l'est.

Pourtant les collectivités d'outre-mer sont parfois plus encore que l'hexagone confrontées aux problèmes de l'immigration. Ainsi en Guyane, près de 30 % de la population est-elle de nationalité étrangère.

Mais c'est surtout en termes d'afflux de clandestins que se pose souvent le problème de l'immigration outre-mer. En décembre 2003, l'INSEE estimait à 55 000, la plupart Comoriens, les étrangers vivant à Mayotte pour un nombre de titres de séjours réguliers d'environ 10 000. Un ordre de grandeur comparable était cité par le député de Mayotte (soit 50 000 clandestins pour une population de 160 000) dans une question orale posée au ministre de l'intérieur le 7 novembre 2003. Autre exemple,

---

45) Couverture maladie universelle et aide médicale d'Etat.

46) Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques.

47) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique.

48) Service des droits des femmes et de l'égalité.

la Guyane, pour laquelle la ministre de l'outre-mer déclarait, en avril 2004, que « son principal problème, c'est l'immigration clandestine » aux causes multiples, la longueur de ses frontières et leur porosité, l'orpaillage clandestin ou encore la volonté de femmes originaires du Surinam de venir accoucher à Saint-Laurent-du-Maroni pour « pouvoir émarger à tous les dispositifs sociaux, et cela grâce à un trafic de fausses reconnaissances en paternité ».

Sur fond de forte émergence de la question des flux migratoires outre-mer, c'est donc pour l'essentiel en termes de répression accrue de l'immigration irrégulière que semblent se déployer les dispositifs publics existants. Ainsi dans le projet de loi de finances pour 2004 ont été prévus des crédits nécessaires pour « un plan de renforcement des moyens de lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte » (titularisation de 150 policiers, renforcement des services de la police aux frontières (PAF), mise en place de deux vedettes pour la surveillance du littoral et d'un radar). Plus globalement, la ministre de l'outre-mer vient d'annoncer son souhait de mettre en place « un dispositif législatif dissuasif contre l'immigration clandestine » applicable à la Guyane, à Mayotte ainsi qu'à la future collectivité territoriale de Saint-Martin, actuellement commune de la Guadeloupe.

*\* Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

Avec notamment la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) (sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontalière) et la direction générale de la police nationale (DGPN) (direction centrale de la police aux frontières -DCPAF), s'appuyant sur le réseau des préfetures, et également sur l'ensemble des services de police, ce département ministériel a la responsabilité de la maîtrise des flux migratoires et de la lutte contre l'immigration irrégulière, ainsi que de la mise en œuvre locale de la politique du séjour régulier en France.

Toutefois, compte tenu de la diversité des intervenants, seuls le ministre et son directeur de cabinet ont une vue d'ensemble du sujet, la création récente d'un secrétaire général du ministère ne conduisant pas à une organisation du type de celle du ministère des affaires étrangères.

Les positions européennes de la France sont préparées par la DLPAJ qui, avec l'appui de la DGPN, est présentée par le ministère comme « bâtissant la future politique européenne » et qui représente le ministère aux réunions du SGCI. A ce titre, elle a à se positionner sur deux axes, asile et migration d'une part, coopération policière et judiciaire, notamment pénale d'autre part. Mais la politique bilatérale,

traditionnelle au ministère de l'intérieur, est toujours d'actualité, comme en témoignent les coopérations techniques. Il s'agit par exemple des centres de coopération policière – police et gendarmerie – et douanière (CCPD) sur les frontières, qui peuvent préfigurer les polices européennes aux frontières<sup>49</sup>, ou de l'installation sur le territoire national d'un service d'immigration étranger. Le ministre est intervenu également sur des questions d'aide au retour.

Pour harmoniser les positions du ministère et assurer l'interface, notamment vis-à-vis du SGCI et du ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur a créé au début de 1999 une délégation aux affaires internationales (DAI) « directement rattachée au ministre », mais dont le poids ne paraît pas avoir été suffisant, soit au regard de l'engagement du ministre, soit face à d'importantes directions. En tout état de cause, le poste est sans titulaire depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2002.

Le ministère utilise également le réseau du service de coopération technique international de la police (SCTIP), de plus en plus présent dans les ambassades avec les attachés de sécurité.

Au plan interne, deux directions majeures ont des attributions relativement bien définies : DLPAJ et DCPAF.

La DLPAJ, avec sa sous-direction Etrangers et circulation transfrontières, a traditionnellement la charge de la doctrine. Elle dispose également, compte tenu de la montée en puissance du secteur justice et affaires intérieures (JAI), d'un chargé de mission pour les affaires européennes. Par ailleurs, au plan opérationnel, la DCPAF est l'instrument majeur, avec un outil spécifique, l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST). Elle anime et coordonne l'action de tous les services de police en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. La gestion des flux et des sorties, notamment dans les grands aéroports (Paris et Lyon), reste sa préoccupation majeure, dans un contexte modifié par les questions de sécurité aérienne liées au terrorisme. Les difficultés de gestion des non admis et donc des zones d'attente mobilisent également son attention ainsi que les reconduites à la frontière.

Dans cette fonction régaliennne, le ministère, soumis au contrôle du juge, subit également la pression d'un certain nombre d'associations très actives et très présentes, plus encore que dans les domaines de la sécurité publique. Une convention a été conclue en mars 2004 avec l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) après

---

49) Projet d'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières communes.

l'accord passé, en octobre 2003, avec la Croix-Rouge française pour apporter une présence et une aide morale et matérielle aux personnes non admises maintenues en zone d'attente à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle.

*\* Le ministère des affaires étrangères*

Les principaux services concernés sont la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) et la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

La responsabilité de la délivrance des visas relève de la première, d'où l'importance des conditions dans lesquelles les visas sont octroyés par les réseaux français mais aussi par les consulats des Etats Schengen. Pour autant, le visa une fois délivré, la question de son contrôle à la frontière, notamment dans les aéroports, et surtout de celui de la durée du séjour reste entière puisqu'il n'y a pas de suivi de la personne bénéficiaire du visa.

Des interactions manifestes avec le ministère de l'intérieur apparaissent : un lien entre le refus du statut de réfugié (par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou la Commission des recours des réfugiés - CRR) et la situation de demandeur d'asile débouté n'est pourtant pas établi entre l'OFPRA et le ministère de l'intérieur ; c'est aussi le cas pour les visas dont aucun dispositif ne prévoyait encore récemment le contrôle de leur validité sur le territoire.

Le ministère des affaires étrangères a également la charge des réfugiés et apatrides. Certaines actions préventives ont été engagées afin de réduire les flux migratoires comme les aides au développement et la coopération Nord-Sud. Les aides au retour vers les pays d'origine sont apparues à l'origine éclatées entre plusieurs ministères mal coordonnés, si on excepte la brève expérience de la Mission interministérielle au codéveloppement et aux migrations internationales (MICOMI).

Depuis la fin 2002, le ministère des affaires étrangères a repris la main, nommé un ambassadeur délégué au codéveloppement avec des missions précises et ambitieuses, mais tant la place qui lui est faite que les moyens qui lui sont attribués sont en total décalage avec l'affichage des priorités annoncées.

*\* Le ministère de la justice*

Sa responsabilité s'exerce principalement à deux titres :

- la politique de la nationalité ainsi que les naturalisations (avec la DPM), favorisant ainsi l'intégration ;

- la surveillance du respect de la législation : outre les sanctions pour les infractions à l'entrée et au séjour, et des comportements touchant la situation des étrangers, la Chancellerie intervient dans la gestion des centres de rétention administrative (CRA), tant par sa contribution au financement que par le rôle du juge dans la procédure pour la prolongation de la rétention et son contrôle. A cet égard, les interventions du juge portent autant, sinon plus, sur les conditions de rétention des étrangers et sur la procédure que sur la régularité de la situation des étrangers, ce qui est la source d'incompréhension.

Le contentieux des étrangers : il représente une partie significative de l'activité des juridictions, tant administratives que judiciaires. Au Conseil d'Etat, il atteint, en 2003, 40 % des requêtes enregistrées et 41 % des affaires lues (3 661 affaires dont 2551 relatives à des reconduites à la frontière). Dans les tribunaux administratifs, la masse globale de ces recours a connu une évolution constante pour atteindre 23 % des affaires enregistrées. Les demandes d'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle liées à ce contentieux ont formé, en 2003, 56 % du total des demandes.

Cette situation d'encombrement a conduit la Haute juridiction à proposer que le traitement des requêtes soit confié aux cours administratives d'appel, après la création d'une huitième cour à Versailles<sup>50</sup>. Mais ce transfert absorbera une part significative des moyens alloués à ces juridictions.

Si l'activité des juridictions civiles et pénales n'est pas analysée de façon aussi détaillée, on dispose tout de même de données sur l'aide juridictionnelle par nationalité :

Nationalité	1998	1999	2000	2001	2002
Français	620 218	617 157	603 897	564 273	578 324
Etrangers	80 553	83 262	89 275	82 355	93 398
CEE	8 427	8 130	7 598	6 466	6 860
Hors CEE	72 126	75 132	81 677	75 889	86 538
Non connue	2 975	4 231	5 607	11 188	16 915

Source : direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice

50) Une disposition en ce sens, concernant l'appel contre les jugements relatifs aux arrêtés de reconduite à la frontière, figure au rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice (loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002).

Il ressort de ce tableau que 13,56 % des demandes d'aide juridictionnelle proviennent en 2002 d'étrangers dont la nationalité est connue, contre 11,45 % en 1998 ; en tenant compte de la ligne « nationalité non connue », elles ont en réalité représenté 11,87 % du total en 1998 et 16 % en 2002.

Le coût du contentieux des étrangers n'est pas identifié mais n'est certainement pas négligeable. La Commission des recours des réfugiés (CRR), financée sur crédits des affaires étrangères, était devenue en nombre d'affaires la première juridiction administrative française. Les tribunaux administratifs et judiciaires ont dû, comme les préfetures, s'organiser pour pouvoir siéger de façon quasi-permanente dans des procédures d'urgence ou de référé. Pour autant, les répartitions de compétences ou de moyens ne sont pas toujours aussi nettes.

L'exemple des centres de rétention illustre la diversité des financements, certains étant financés à la fois sur des crédits de l'intérieur, de la justice et de la défense. L'IGA leur a consacré deux rapports, dont l'un de propositions, en 1998 (cf. infra).

*\* Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Le dispositif d'accueil mis en place dans les années 70 relève essentiellement de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), qui remplit une fonction logistique et réglementaire (service des établissements) et une fonction pédagogique (service des formations). Un rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)<sup>51</sup> a recommandé le transfert du pilotage interne du dispositif du cabinet du ministre au directeur de la DESCO pour qu'il ait une position institutionnelle pérenne.

La direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) intervient également pour les statistiques.

*\* Le ministère de la culture et de la communication*

C'est essentiellement la délégation au développement et à l'action territoriale (DDAT) qui est concernée dans la mesure où elle est présente dans quelques-uns des organismes de la nébuleuse du réseau d'accueil et d'insertion, sans qu'il soit possible de déterminer si elle imprime une

---

51) « Les modalités de scolarisation des élèves non francophones nouvellement arrivés en France » (mai 2002).

politique marquée en la matière. Plus actives sont d'autres directions de ce ministère et les directions régionales (DRAC) sur l'expression de la « diversité culturelle » ; là encore, on ne sait si des considérations tenant à des approches artistiques l'emportent ou non sur celles tenant aux questions d'intégration. En tout état de cause, directions d'administration centrale et DRAC n'agissent pas dans le cadre d'une politique globale de l'immigration.

Ce n'est que très récemment que la DPM s'est rapprochée des structures du ministre en charge de la langue française et que des travaux en commun commencent à s'engager sur les modalités de l'apprentissage du français.

*\* Le ministère chargé du logement*

La définition de la politique du logement des « immigrés » est, depuis l'arrêté du 9 juin 1998, le fait de la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées, organisme de coopération permanente des ministères. En réalité, la CILPI s'est limitée à suivre des questions particulières concernant principalement les foyers et leur plan de réhabilitation. Elle n'a pu traiter que ponctuellement les problèmes de l'accès des immigrants au marché du logement, social ou libre.

Par ailleurs, cette commission a davantage constitué un interlocuteur supplémentaire qu'un coordinateur. C'est au ministère et plus spécialement à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) qu'incombe la charge de cette politique. Or, il n'est pas constaté que celle-ci soit prise en compte dans un ministère qui tant au niveau central qu'à celui des DDE a déjà des difficultés à gérer le quotidien dans un contexte actuellement peu favorable en matière de construction de logements sociaux. Dès lors, le ministère de l'équipement se contente d'intégrer la question du logement des « immigrés » dans les dispositifs de droit commun des publics en difficulté (du type par exemple des PLA-I<sup>52</sup>, logements aidés d'insertion pour grandes familles).

Plusieurs éléments militeraient pour une démarche inverse : la réduction relative de la part de l'immigration de travail et des ressources pour la construction de foyers ou de programmes de logement, les besoins considérables de financement pour la réhabilitation de l'existant, les modifications dans la composition familiale des populations concernées, les besoins de mixité sociale et l'impérative nécessité d'arrêter les concentrations.

---

52) Prêt locatif aidé d'insertion.

### Les difficultés des préfectures

Les préfets, au-delà de leurs responsabilités interministérielles, ont dans leur préfecture la charge du service des étrangers, généralement dans les directions d'administration générale, qui assurent souvent la délivrance de documents d'identité aux Français.

Dans les départements importants, la responsabilité est souvent confiée au préfet délégué ou au secrétaire général adjoint. Les services des étrangers ne sont implantés qu'exceptionnellement en sous-préfecture, sauf dans les départements très concernés.

Dans la pratique, les préfectures ont été confrontées à plusieurs séries de difficultés :

1) Les premières concernent l'inégale répartition des immigrés sur le territoire et l'engorgement des préfectures de certains départements, notamment ceux de la région parisienne. Le ministère de l'intérieur a diligenté des missions d'appui et d'inspection de l'IGA sur le fonctionnement des services des étrangers de plusieurs préfectures pour tenter de trouver des palliatifs. Ce fut notamment le cas en 1999 avec une mission IGA/DGA.

2) Certains services, pour les régularisations de la loi RESEDA, ont dû être renforcés par des agents de l'OMI, le recours dans les préfectures à des vacataires sur des sujets régaliens étant délicat.

3) La mise en place de protocoles pour les permanenciers en matière de gestion des situations des étrangers interpellés pendant les jours fériés (liaisons avec les centres de rétention et les juridictions tant administratives que judiciaires) a été rendue nécessaire.

4) D'autres difficultés tiennent aux changements permanents des textes et des dispositifs, à la complexité et parfois au flou de la réglementation, ou aux spécificités des relations avec les immigrants (obstacle de la langue, longueur des entretiens...) et avec leurs porte-parole : avocats, collectifs et associations, d'où un découragement souvent marqué des personnels.

5) Enfin, à côté du dispositif pour les étrangers en règle, est apparue une gestion des irréguliers accaparante, lourde en temps de travail, oppressante du fait des situations humaines délicates, voire douloureuses, à traiter, avec parfois une dimension médiatique liée à des conflits majeurs touchant l'ordre public (sans-papiers, grèves de la faim, occupation de lieux publics). L'intervention du juge, judiciaire ou administratif, et celle de personnalités de la société civile font peser des contraintes fortes sur des personnels qui doivent faire face à un accroissement de leur charge de travail avec des moyens limités.

Les questions d'emploi sont déléguées aux DDTEFP et les relations préfectorales/ directions sont désormais bien rodées et stabilisées en matière d'immigration de travail.

Les autres politiques touchant l'immigration sont gérées en préfecture par la direction chargée des actions interministérielles, pilotée généralement par le secrétaire général ou le cas échéant par le sous-préfet ville ou le secrétaire général adjoint, mobilisant en tant que de besoin la DDASS.

De nombreuses commissions départementales présidées par le préfet sont concernées : conseil départemental de l'habitat, commission départementales de lutte contre le travail illégal, commission départementale d'accès à la citoyenneté (CODAC), comité départemental de l'emploi et de la formation professionnelle, comité de lutte contre l'illettrisme..., sans compter les instances générales (collège des chefs de service), règlementaires (expulsions), ou thématiques (ville, insertion, RMI...). La même observation peut être faite pour le niveau régional de l'Etat, avec en outre, les commissions régionales pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (CRILD).

*\* Le ministère chargé de la Ville et la délégation interministérielle à la Ville (DIV)*

La répartition géographique des populations immigrées a tout naturellement mis à la charge de cette structure et surtout des procédures qu'elle gère, en l'espèce les contrats de ville, un certain nombre d'actions d'intégration. C'est ainsi qu'il est habituel de lui rattacher les questions de lutte contre l'illettrisme, exemple qui souligne l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités.

*b) Les associations et autres organismes*

Si le débat sur l'entrée des immigrants a été permanent, il a occulté celui sur le séjour proprement dit.

- les organismes qui en ont été progressivement chargés ont donc bénéficié d'une latitude, qu'ils ne semblent pas toujours avoir su utiliser. De là vient probablement la constatation que les associations et autres organismes chargés de relayer l'action de l'Etat sur le terrain auront davantage inspiré ses principes qu'ils ne s'y sont normalement inscrits ;
- les relations entre l'Etat et les associations qu'il subventionne sont, souvent, à la fois partenariales et conflictuelles ;

- les structures semblent chercher à se pérenniser au lieu de chercher, avec l'Etat, à adapter la répartition de leurs tâches à l'évolution des réalités de l'immigration.

Ces pratiques peuvent paraître admissibles lorsque les subventions d'origine publique ne représentent pas une part significative des ressources des associations concernées. Il en va tout autrement lorsque le budget est alimenté essentiellement voire exclusivement par des fonds publics.

Si les politiques d'entrée et de séjour des immigrants s'appuient sur les réseaux des deux ministères pilotes (intérieur et affaires étrangères), l'intervention d'organismes spécialisés est apparue rapidement nécessaire. Ces ministères ont recours à l'intervention de l'OMI dans plusieurs procédures, notamment celles de l'immigration de travail et du regroupement familial. L'OMI sera cependant sollicité pour d'autres missions, par exemple au moment des régularisations.

De même, ils ont largement délégué à d'autres établissements, voire à des associations, leurs interventions. Outre l'OMI précité, peuvent être cités principalement le FASILD, le SSAE, le GELD, l'ASSFAM. En fait, il s'est agi de faire appel à des prestataires de service, y compris pour des fonctions régaliennes (notamment à l'OMI), avec des vocations spécialisées et précisées dans les textes constitutifs, dans la logique des établissements publics. L'ancienneté de la plupart de ces organismes doit être relevée et le contexte historique de leur création ne peut être ignoré. Dès lors, ils se sont trouvés confrontés aux évolutions de l'immigration et des populations elles-mêmes dans leur composition géographique et sociologique.

Il existe ainsi un « réseau de l'intégration » animé par la DPM, dont plusieurs des grandes associations qui y figurent ont été créées à la demande ou sur une forte impulsion de l'administration dans un contexte historique particulier : ce fut le cas du SSAE.

L'ASSFAM<sup>53</sup> a la même origine. C'est la direction des Etudes sociales nord-africaines, appuyée par la direction générale de la population au ministère de la santé, qui a créé, en 1951, un service social spécialisé dit « service social familial nord-africain ». En 1979, pour tenir compte du nouveau contexte de l'immigration l'ASSFAM est créée sous forme associative, conventionnée avec l'Etat et le FAS, pour assurer des actions d'information, d'insertion, de communication, de formation, de socialisation et de médiation.

---

53) Association service social familial migrants.

D'autres types d'associations existent comme l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) qui regroupe en France les principaux acteurs : le Service œcuménique d'entraide (CIMADE), le GISTI, Amnesty international, la Ligue des droits de l'Homme. Des ONG similaires se retrouvent dans d'autres pays européens.

Ces associations ou d'autres peuvent également se situer dans le champ de l'action humanitaire et, dans ce cas, faire appel à la générosité publique, par exemple : Action réfugiés, France Terre d'Asile ou Solidarité avec les enfants roumains abandonnés (SERA). Enfin, beaucoup d'associations se sont engagées dans ce domaine en fonction de leur secteur d'intervention : apprentissage de la langue, insertion, formation professionnelle, lutte contre les discriminations.

Ces actions reposent largement sur les financements publics. La puissante mobilisation survenue au printemps 2003 lorsque les mesures de gel – temporaire – de crédits du FASILD ont été connues a montré leur nombre, leur diversité et, en définitive, le fait que leur structuration est la résultante d'une addition d'initiatives hétérogènes que les mesures de cadrage de type PRIPI peuvent difficilement ordonner. Cela conduit à devoir reconnaître l'existence d'une « fidélisation » faite d'abonnements aux subventions, logique en raison du nombre des personnels permanents que la plupart emploient notamment dans les domaines d'intervention du FASILD. Enfin, ces financements multiples et croisés ne permettent pas de déceler aisément les progressions de dépenses non réellement maîtrisées.

Ces subventions nationales se superposent souvent aux financements sur crédits déconcentrés dans le cadre des plans régionaux et départementaux (Programme régional pour l'insertion des populations immigrées -PRIPI et plan départemental d'accueil -PDA) et des contrats de ville. Même s'il ne faut pas écarter l'argument des associations, qui justifient la multiplicité d'intervenants par la spécificité de certains programmes, impliquant l'affectation et le fléchage des crédits attribués sur présentation de projets, il n'en reste pas moins qu'il ne peut y avoir de vision d'ensemble, pas plus que de possibilités de contrôle suffisantes, compte tenu de l'éclatement en bout de chaîne des projets soutenus par des associations, elles-mêmes démultipliées par des relais locaux qui n'ont pas toujours le statut d'association.

On peut regretter que les deux intervenants majeurs au regard des associations assurant une mission de service public et financés sur fonds publics, la DPM et le FASILD, n'aient pas tenté de chercher à rationaliser le réseau associatif subventionné : les transformations n'ont touché que

les grandes instances nées de l'histoire du fait de l'évolution des publics (originaires d'Afrique du Nord, arrivée des familles).

La connaissance du milieu associatif et le soutien aux acteurs ne se sont pas accompagnés d'une politique suffisamment ferme d'encadrement, même si la circulaire dite « Veil » de 1993<sup>54</sup> a mieux précisé les relations avec les associations et si ces dernières ont su s'adapter pour continuer à recevoir des crédits.

Le rapport de l'IGAS consacré en 1993 à l'ASSFAM avait relevé que « personne ne fait mystère, à tous les niveaux de l'association, que la clandestinité est un problème auquel elle est confrontée. Le bénéfice du bouche à oreille a fait à ces antennes de l'ASSFAM la réputation d'un bureau de régularisation ou de tentative de régularisation.

« L'ASSFAM n'ayant pas d'autres financements que ceux fournis essentiellement par deux établissements publics nationaux d'une part, l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de la politique de la ville d'autre part, et les départements pour l'accompagnement des RMistes par ailleurs, ce sont ces activités de service public qui financent cet aspect de générosité militante, dite humanitaire. Cette activité est parfois menée de façon revendicative vis-à-vis des autorités concernées, lesquelles sont au demeurant simultanément les bailleurs de fonds de l'ASSFAM. »

La Cour relève en 2004 la définition donnée par l'association de sa mission : « rendre lisible et compréhensible le cadre légal dans lequel les étrangers s'inscrivent en séjournant en France ». L'association estime encore devoir répondre aux demandes qui lui sont présentées par des immigrants en situation irrégulière.

Plus globalement la parcellisation des problèmes et leur prise en charge par des associations constituant des groupes de pression ne favorisent pas une approche globale des problèmes et aggravent l'insuffisance de pilotage déjà signalée.

### *c) Les collectivités territoriales*

L'attitude des collectivités territoriales vis-à-vis de l'accueil des immigrés est depuis toujours très réservée. Elle l'était avant même l'intervention des grandes lois de décentralisation du début des années quatre-vingt. Les constatations successives de la Cour sur la SONACOTRA en fournissent une illustration éclairante qui, au

---

54) Circulaire du 2 septembre 1993 du ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, relative à la tutelle sur le FAS.

demeurant, déborde largement le seul cas des foyers de travailleurs migrants.

Elle constatait ainsi en 1979 que dans l'exécution de sa mission de construction de logements sociaux ou de foyers-hôtels, la SONACOTRA se heurtait fréquemment aux communes peu désireuses de voir s'accroître ou seulement se perpétuer le pourcentage de leur population d'origine étrangère ; elle relevait que certaines communes, averties des projets de la SONACOTRA, multipliaient les obstacles à la construction.

En 1984, elle soulignait que la politique d'acquisition foncière était très difficile à réaliser notamment en raison de l'hostilité des communes qui ne voulaient pas recevoir davantage d'immigrés sur leur territoire et qui usaient de toutes les possibilités juridiques en leur possession (modification des POS, usage du droit de préemption en leur faveur, préférence à d'autres acquéreurs, etc.) pour refuser les ventes de terrains ou immeubles à la SONACOTRA. Elle notait que cette attitude des collectivités territoriales lui paraissait compromettre sa capacité à faire face aux besoins exprimés.

En 1992, elle confirmait que les constructions nouvelles, en particulier dans les grandes agglomérations urbaines, étaient freinées par le coût des terrains et la réticence des collectivités locales. Le fait que, depuis la loi de décentralisation, les maires des communes dotées d'un plan d'occupation des sols avaient compétence pour délivrer les permis de construire et que les conseils municipaux disposaient d'un droit de préemption urbain était un obstacle au maintien des capacités existantes.

Le contrôle des comptes 1994 à 2002 la conduit à souligner à nouveau combien les difficultés de la SONACOTRA face aux réticences des élus locaux en matière de logement des immigrés sont susceptibles de s'accroître eu égard à la situation du marché du logement en Ile-de-France, d'une part, aux orientations actuellement privilégiées par les pouvoirs publics visant à décentraliser le logement social, d'autre part.

Plusieurs raisons expliquent cette attitude.

La première est politique. Dès lors que la présence immigrée est ressentie négativement par une partie de la population, elle devient nécessairement pour les élus un enjeu électoral, d'autant plus sensible qu'en contrepoint de ces réactions d'hostilité surgissent logiquement des revendications contraires des communautés immigrées et de leurs défenseurs issus notamment du milieu associatif. Autrement dit, la reconnaissance d'une politique ou même d'une ligne d'action en faveur des immigrés, a fortiori sa définition, ne vont jamais de soi pour une collectivité territoriale.

La seconde raison tient au fait que, par leurs caractéristiques économiques et sociales, culturelles ou linguistiques, les immigrés représentent une population qui appelle davantage d'attention et d'efforts. Ce constat est à la fois qualitatif, avec la nécessité d'actions spécifiques ou en tout cas adaptées, et quantitatif car les immigrés sont inévitablement bénéficiaires des actions menées localement dans des secteurs déjà délicats, politiquement, financièrement et administrativement, comme le logement, l'école, les transports ou les équipements collectifs.

La troisième raison résulte du fait que l'existence d'une population immigrée présentant des difficultés spécifiques peut faire craindre aux élus un effet négatif sur l'image de leur commune qui, dès lors qu'elle serait classée dans la catégorie des « villes à problèmes », subirait un handicap en termes d'implantation d'activités économiques ou d'attractivité pour les populations plus aisées.

Enfin, afficher une volonté politique d'intégration, c'est s'exposer à deux risques contradictoires : celui de désigner voire stigmatiser les populations bénéficiaires et, plus encore peut-être, celui de mécontenter des populations « de souche » et même d'immigration plus ancienne exclues de ces dispositifs, surtout si les actions d'intégration s'opèrent sous contrainte financière (équipements publics) ou de fort déséquilibre entre offre et demande (logements sociaux).

Plus que l'Etat, les collectivités territoriales peuvent donc être fragilisées dans leur action par la forte charge symbolique liée à l'immigration. Il en résulte la plupart du temps une négation sinon des problèmes du moins de la nécessité d'actions spécifiques. On n'agit pas en faveur des immigrés mais en faveur d'administrés confrontés par leur statut socio-économique à de plus grandes difficultés que la moyenne de la population. On retrouve là une problématique partagée avec l'Etat notamment pour la politique de la ville lorsque se déploient par exemple des dispositifs d'animation, l'été, pour les jeunes des quartiers difficiles.

Lorsque sont évoquées les difficultés ou même les réticences des collectivités locales à s'engager dans des politiques d'intégration des immigrés qui se résument souvent, quand elles existent, à des actions parcellaires déléguées au milieu associatif, on doit garder à l'esprit que la question de l'immigration en France relève de politiques nationales. Il ne suffit donc pas à l'Etat central, qui maîtrise les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ainsi que leur accès à la nationalité française ou leur droit au travail, de renvoyer la mise en œuvre de l'intégration, d'une part, à ses échelons déconcentrés, d'autre part, aux collectivités territoriales.

On voit en outre difficilement comment les collectivités territoriales pourraient s'engager résolument dans une politique d'intégration dont les objectifs ne seraient pas d'abord réaffirmés au niveau central. Or, en tout cas depuis la suspension officielle de l'immigration en 1974, et avec la dilution des actions d'intégration dans des dispositifs de droit commun destinés à des catégories plus larges, aucun discours public n'a été formulé au niveau central qui préciserait aux collectivités tant les objectifs de l'Etat en matière d'immigration que le rôle que celui-ci pourrait, à ce titre, attendre d'elles.

*d) L'exemple de l'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI)*

Les difficultés relevées dans le pilotage des actions d'accueil et d'intégration des immigrants peuvent être sources d'incertitudes et d'inefficacité. La situation de l'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI) en est un exemple.

L'ADRI est un groupement d'intérêt public créé en 1998 pour remplacer une association portant le même nom. Cette association avait elle-même été constituée en 1982 pour fusionner deux associations créées et financées par l'Etat.

A travers ces évolutions, l'Agence a perdu ses activités de production audiovisuelles (l'émission « Mosaïques », produite dans les années 80), mais a conservé un objet large et imprécis. Ainsi l'ADRI exerce-t-elle plusieurs métiers distincts dans le domaine de « l'intégration des populations d'origine étrangère en France, dans les champs social, culturel et économique », la conception, la diffusion et la mise en œuvre d'outils d'information et de formation, ce qui suppose de gérer un centre de ressources, d'éditer des publications, de concevoir et mener des formations, d'organiser des rencontres et colloques, de conduire des études sur les aspects de comparaison sur un plan européen. L'ADRI a par conséquent un périmètre potentiel d'activité très large, au gré des décisions de ses organes de direction.

Cette situation est source d'incertitudes pour les divers partenaires de l'ADRI, et a fortiori pour les administrations qui sont membres du groupement et sont représentées au conseil d'administration. Ainsi le rôle même de l'ADRI est pour certains celui d'un prestataire de services dirigé vers une clientèle mais pour d'autres celui d'un outil du service public. Elle est qualifiée quelquefois de « boîte à outils », parfois de lieu de dialogue entre acteurs publics et d'outil de travail interministériel ; elle est aussi considérée comme un lieu d'études. Son public naturel est, pour certains, le milieu des travailleurs sociaux et des professionnels de

l'intégration ; pour d'autres, il est celui des chercheurs et universitaires, ou celui des décideurs et élus locaux.

Ni les statuts ni les décisions prises par les organes de direction n'ont été à même de dissiper ces incertitudes fondamentales, en décidant à quoi devait concrètement servir l'ADRI.

L'ADRI est de toute évidence, au minimum, un lieu d'échanges entre acteurs publics. Pour autant, le périmètre des acteurs ainsi associés ne connaît pas de véritable cohérence.

Plusieurs acteurs publics, parmi lesquels les principaux financeurs du groupement, participent effectivement à ses projets : il en est ainsi de la DPM, du FASILD, de la DIV et de la DDAT (ministère de la culture). Par contre, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et le ministère de l'intérieur participent peu à la direction de l'Agence et n'ont élaboré aucun projet commun, ce qui révèle un profond décalage entre leurs attentes et l'activité de l'ADRI. Le ministère de l'intérieur a déclaré « regretter la part limitée de la production d'outils au bénéfice des acteurs de terrain (préfets, élus, associations) et destinés à favoriser l'émergence de solutions concrètes et adaptées aux problématiques d'intégration locale, en appui et non en marge des missions des différentes institutions ».

D'autres acteurs publics auraient en théorie une convergence d'intérêt plus grande avec l'ADRI que n'en ont les ministères de l'intérieur et de la fonction publique. C'est par exemple le cas du Centre national de formation des personnels territoriaux, de collectivités territoriales actives sur les thématiques portées par l'ADRI, voire du ministère des affaires étrangères. L'idée de modifier le périmètre du groupement a été évoquée, mais n'a pas reçu de concrétisation.

Certaines difficultés ont été observées dans le pilotage de l'organisme, ses réalisations principales étant notablement déphasées par rapport aux objectifs qui lui ont été assignés par le conseil d'administration.

Le conseil d'administration a en effet, depuis la transformation de l'ADRI en groupement d'intérêt public, fixé trois grandes priorités : l'Agence devait cesser ses activités de formation de terrain, recentrer l'activité de son centre de ressources et réorienter la ligne éditoriale de ses diverses publications. Ces directives n'ont été appliquées par l'ADRI qu'avec une grande inertie et les résultats obtenus sont limités.

L'agence a par contre investi une part notable de son activité dans deux types de projets auxquels les membres du conseil d'administration n'accordaient pas une importance fondamentale. Ces deux thèmes (le

développement de sites Internet et la réalisation de travaux pour le compte d'institutions de l'UE) ont été développés avec force et constance, et les réalisations sont tangibles, ce qui souligne les limites de l'influence des administrations finançant le groupement.

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'autonomie de fait de l'agence. Le conseil d'administration n'a pas organisé de dispositif permettant de suivre la mise en œuvre de ses décisions. En outre et plus fondamentalement, la multiplicité des membres du conseil et, surtout, des objectifs poursuivis par chacun a contribué à diluer leur influence. S'agissant à titre d'exemple de l'arrêt des activités de formation ou de la réorientation des publications, la différence d'approche et de doctrine du FASILD et de la DPM a, pour une part, privé d'effets les directives transmises par le conseil d'administration. En l'absence de gestion interministérielle, des logiques sectorielles et divergentes se sont en partie neutralisées.

Certains choix réalisés par les administrations membres du groupement ont enfin, paradoxalement, contribué à contrarier la mise en œuvre des décisions du conseil. L'idée de faire du site Internet de l'ADRI un site de référence, qui pourrait prendre en compte les problématiques d'autres intervenants du secteur en évitant que ceux-ci ne créent leurs propres sites a ainsi été prise en conseil d'administration sur proposition du directeur de l'Agence. La DPM et le FASILD, administrateurs de certains de ces autres intervenants, ne se sont pourtant pas opposés à la réalisation par eux de ces sites concurrents et l'ont même, dans certains cas, financièrement soutenue. Le projet d'organiser le site Internet de l'ADRI comme un portail d'accès aux ressources sur l'intégration et la diversité culturelle a échoué de la même manière, les décisions prises en conseil n'étant pas cohérentes avec les décisions prises ultérieurement par les mêmes acteurs publics dans d'autres instances.

Ces divers phénomènes, et les choix faits par la DPM, le FASILD, ou la DIV, ont affaibli la capacité de la DPM à assurer un pilotage effectif de l'activité de l'ADRI. Consciente de cette réalité, la DPM n'a pourtant pas modifié les modalités de son action.



La multiplicité des partenaires n'est pas facteur de cohérence. On peut comprendre la multiplicité des approches des collectivités locales et des associations. C'est moins admissible à l'intérieur même de l'Etat.

Or, l'immigration, la politique d'intégration, sont sujets à débat à l'intérieur même de l'administration et entre établissements publics.

On mentionnera à cet égard la divergence qui oppose les partisans de l'approche territoriale (traiter les territoires) à ceux qui, recommandant de traiter plutôt les situations, la récusent comme une approche contraire, à leurs yeux, à l'idéal républicain car forcément inégalitaire et susceptible de favoriser les particularismes, voire les communautarismes.

Une autre polémique oppose les tenants de l'intégration par des actions permanentes de soutien reposant sur les associations, aux responsables de l'accueil, considérés par les précédents comme de simples agents d'une police de l'admission.

Ces oppositions n'ont pas qu'un caractère anecdotique. Dans le premier cas, elles perturbent les relations entre la DPM et la DIV, dont la convergence serait pourtant souhaitable. Dans le second, elles opposent l'OMI et le FASILD, au risque de compromettre les réformes en cours, en séparant accueil et intégration au détriment de leur nécessaire continuité.

D'autres divergences sont surtout théoriques : ainsi en est-il de l'alternative supposée entre une priorité qui serait réservée à la lutte contre les discriminations et une autre fondée sur la promotion de l'accès aux droits.

## **C – L'insuffisante définition des objectifs**

Pendant longtemps, l'effort de réflexion a été limité et le débat public cantonné au seul problème de la maîtrise des flux migratoires.

### **1 – Les objectifs**

On constate la permanence de la difficulté à définir des objectifs clairs et unifiés d'une politique de soutien aux populations issues de l'immigration. Plus encore qu'à l'hétérogénéité des populations concernées, la difficulté tient à l'extrême variété des projets individuels supposés. Or, en dehors de mesures favorisant une vie décente ainsi que des comportements conformes aux lois de la République, la nature des moyens d'action à mettre en œuvre devrait varier selon que le séjour et l'installation envisagés ont un caractère définitif ou non, et, dans ce dernier cas, selon la durée de présence. De plus, les intentions peuvent être contradictoires au sein de la même famille. Dans ces conditions, on ne pourra s'étonner des incertitudes sémantiques qui demeurent quant à la dénomination de la politique suivie, et des débats auxquels cette dernière donne lieu : assimilation, intégration, insertion, offrant, il est vrai, des perspectives différentes.

L'objectif de la naturalisation ne paraît plus constituer, en tout état de cause, un critère vraiment déterminant. L'incertitude sur les objectifs a pour conséquence une incertitude sur les publics visés. Certes, les objectifs affichés par la DPM et les statuts de l'OMI et du FAS se voudraient clairs, mais le recours même au terme d'« immigré » pour définir leur cible commune traduit en réalité une incapacité à se prononcer sur le sujet. Du coup, tout ressortissant d'origine étrangère est et demeure théoriquement éligible au bénéfice des actions publiques concernées, quelle que soit la durée du séjour déjà accompli et quand bien même l'intéressé aurait acquis la nationalité française, puisque les associations, opérateurs sur le terrain, se refusent – et parfois non sans raison – à une distinction fondée sur ce critère. Incertaine dans ses objectifs et ses bénéficiaires, l'action publique serait ainsi de surcroît illimitée dans le temps.

Enfin, elle est source de complexité et d'instabilité juridiques. En témoignent la législation et la réglementation sur les titres d'entrée et de séjour. La modification incessante des conditions pour les obtenir, l'évolution des droits qu'ils offrent ne sont pas de nature à simplifier les démarches.

L'immigration semble dès lors subie, ou tout au moins non suscitée, plutôt que voulue. Tout se passe comme si c'était une contrainte, une série d'obligations liées à des textes internationaux ou constitutionnels. On ne s'efforce que de limiter les dégâts.

#### *a) L'incertitude sur l'objectif central*

Les incertitudes sémantiques ont longtemps traduit un réel embarras. Il est vrai qu'il n'y a jamais eu, par le passé, de modèle « assimilationniste » français, qui fût à la fois précisément conceptualisé et mis en œuvre de manière volontariste. Et le terme « assimilation », s'il est beaucoup utilisé dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, est généralement limité au seul terrain juridique. Il n'est guère que le rapporteur de la loi de 1889 sur la nationalité qui se laisse aller à espérer que, par ce texte, se trouvera réalisée « l'annexion pacifique, équitable, nécessaire d'une nombreuse population (...) qui sera rapidement assimilée par l'ensemble de la population ».

Mais l'assimilation apparaît après guerre comme un concept difficile à manier pour deux raisons successives : il concerne désormais des populations dont certaines sont désignées comme étant « difficilement assimilables » ; il paraît impliquer la négation d'origines nationales et culturelles, ce que tout ou partie des populations en cause ne sont pas prêtes à accepter.

C'est à la fin des années 1980 que le terme d'intégration – que son utilisation à d'autres fins lors du conflit algérien avait frappé d'obsolescence – réapparaît. Le rapport du Commissariat général du Plan intitulé « Immigrations : le devoir d'insertion »<sup>55</sup> évoque en 1987 « la présence d'étrangers en voie d'intégration dans la société française ». On a vu qu'il va être inclus dans la dénomination du ministère des affaires sociales et justifier l'existence d'un secrétariat d'Etat. La notion d'intégration a pourtant fait et continue de faire aujourd'hui l'objet de critiques et contestations, sans d'ailleurs que ses divers contempteurs s'accordent sur le contenu et les implications du concept. Les inspirations sont, il est vrai, souvent contradictoires entre ceux qui refusent ce qu'ils considèrent comme un appel à la rupture avec les origines et s'accommoderaient d'une France multiraciale ou multiculturelle, et ceux qui, à l'inverse, estimant participer de plein droit et de bon vouloir à la communauté nationale déplorent « qu'elle s'apparente à une injonction réservée aux seules personnes issues de l'immigration » (HCI – juin 2003). Mais pour caractériser ces actions qui n'en demeurent pas moins nécessaires et opportunes, on ne s'est pas contenté de l'objectif de l'insertion qui a paru vite être trop étroitement cantonné au chapitre économique et social.

#### **Assimilation, intégration et insertion**

Dans son ouvrage « France, terre d'immigration » publié en 1999 avec le soutien du FAS, le professeur Emile Temime, directeur du groupe d'histoire des migrations à l'EHESS<sup>56</sup> a donné son aval aux définitions ci-après proposées par Mme Jacqueline Costa-Lascoux dans son livre « De l'immigré au citoyen » :

« L'assimilation signifiera : l'adhésion complète de l'étranger par une conversion des mentalités et des comportements aux normes et modes de vie de la société d'accueil ; l'importance capitale de l'obtention de la nationalité fondée sur un droit régalién et conçue comme un processus sans retour ; l'abandon du particularisme pour se fondre dans la société d'accueil.

« L'intégration repose sur plusieurs postulats : une interdépendance étroite entre les membres d'une même société dans une dynamique d'échange ; une participation active à l'ensemble des activités de la société et non pas seulement à son économie ou à certains avantages ; l'adhésion aux règles de fonctionnement et aux valeurs de la société d'accueil, le

55) Commissariat général du plan, rapport du groupe de travail immigration présidé par M. Stéphane Hessel, novembre 1987, La Documentation française.

56) Ecole des hautes études en sciences sociales

respect de ce qui fait l'unité et l'intégrité de la communauté dont on devient partie intégrante.

« L'insertion consiste à reconnaître à l'étranger la place qu'il occupe dans une économie, un cadre social et culturel à préserver, au moins partiellement, l'identité d'origine, les spécificités culturelles, les modes de vie... »

*b) L'alternative droit commun – mesures spécifiques : un faux débat*

L'opportunité de la définition de mesures spécifiques en faveur des étrangers fait l'objet d'un débat quasi-permanent qui se résume à une confrontation sur le thème de la discrimination positive.

Ce débat est largement un faux débat.

D'abord parce que les mesures spécifiques les plus répandues sont de caractère restrictif : ce sont celles que vise le Conseil constitutionnel quand il écrit que « le législateur peut prendre, à l'égard des étrangers, des dispositions spécifiques (réglant de façon différente des situations différentes) à la condition de respecter (...) les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. » (Décision n° 89-269 du 22 janvier 1990).

Ensuite parce qu'il n'existe pas et n'a jamais existé de droit ou d'éléments de droit préférentiel en faveur des étrangers, des immigrés ni, a fortiori, des populations issues de l'immigration (qu'on aurait été bien en peine de définir juridiquement). Une telle pratique aurait contrevenu au principe d'égalité. La règle est que, sous réserve de leur présence régulière sur le territoire (problème qui ne se pose évidemment pas s'ils ont la nationalité française), les intéressés bénéficient des mêmes droits économiques et sociaux que les nationaux. C'est ce qu'a entendu signifier le Conseil constitutionnel quand il a rappelé que « figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale ; (...) en outre, les étrangers jouissent du droit à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français ; (...) ils doivent bénéficier de recours assurant la garantie de ces droits et libertés » (Décision n° 93-325 du 13 août 1993).

En fait, si les étrangers, les immigrés et, plus généralement, les personnes issues de l'immigration ont bien accès à des mesures spécifiques, il ne s'agit que de celles qui sont destinées à l'ensemble des publics en difficulté.

Pourraient seulement apparaître comme des dérogations à la stricte application du droit commun :

- les prestations dispensées à la faveur de l'accueil, en particulier sur les plates-formes d'accueil (PFA)<sup>57</sup> et dans les classes destinées aux élèves nouvellement arrivés en France (ENAF). Compte tenu de la situation particulière des primo-arrivants, on ne saurait à leur sujet évoquer une rupture du principe d'égalité. Au demeurant, ces prestations font l'objet d'un consensus ;
- certaines procédures anciennes visant à favoriser l'accès au logement et, en particulier, le dispositif dit « 1/9<sup>ème</sup> prioritaire » dans le cadre du 1 % logement. Mais ce dispositif qui n'a été que très imparfaitement mis en œuvre, n'existe plus aujourd'hui. La politique actuelle de rénovation des foyers de travailleurs migrants constitue aussi une politique spécifique mais plus subie que voulue ; elle s'efforce surtout d'effacer les séquelles du passé ;
- restent des mesures de caractère très ponctuel, mises en œuvre par les associations et financées notamment sur les subventions reçues de la DPM et, plus souvent encore, du FASILD. On ne saurait parler à leur sujet de mesures spécifiques en faveur de l'ensemble d'un public. Au demeurant, on n'a aucune garantie du fait que ces prestations seraient exclusivement réservées à des personnes issues de l'immigration.

Il reste que la référence au droit commun peut être, selon les cas, une puissante incitation à ne rien faire ou un alibi commode pour justifier l'inaction. Une démarche différente peut prévaloir ; on notera avec intérêt la formule de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle : « autant de droit commun que possible, autant de spécifique que nécessaire ».

---

57) Les plates-formes d'accueil ont pour objectif de donner au primo-arrivant l'accès à plusieurs prestations délivrées en un lieu unique sur un laps de temps très court (une demi-journée). Les prestations concernées étaient, jusqu'à la relance du dispositif d'accueil en 2003, obligatoires (visite médicale, entretien avec l'auditeur de l'OMI) ou facultatives (entretien social et bilan linguistique). Seule une partie des primo-arrivants est accueillie sur les plates-formes, cette partie s'élargissant à l'occasion des réformes menées en 1999, puis en 2003.

## 2 – Des incohérences

### *a) Dans la gestion des flux migratoires*

Il est délicat d'atteindre des objectifs affichés de maîtrise des flux alors qu'on s'obstine à donner à croire le contraire. Or, on ne peut, seuls, maintenir ces flux : les pays d'émigration sont eux-mêmes peu motivés. Leur situation économique, il est vrai, ne les incite pas à un contrôle exhaustif des sorties, que leurs moyens administratifs ne permettraient sans doute pas.

La politique de contrôle aux frontières n'en a pas moins une légitimité et une finalité car le contournement des procédures crée de la précarité et de la clandestinité.

### *b) Dans la pratique des régularisations*

Les régularisations a posteriori de la situation d'immigrants en situation irrégulière ne sont certes pas un fait nouveau. Elles ont été pratiquées sur grande échelle entre les deux guerres et à nouveau dans les années 60 (s'agissant, en particulier, des Portugais), puis, après 1981. Mais elles ont changé d'inspiration.

Alors qu'il s'agissait auparavant d'offrir, après coup, les conditions d'un séjour régulier et normal à des immigrants qui n'avaient pas emprunté les filières officielles mais qui auraient été généralement admis s'ils s'y étaient soumis, les régularisations récentes concernent des personnes dont le séjour n'aurait pas été autorisé.

La régularisation des immigrants concernés fait périodiquement l'objet d'un débat de principe, dans la mesure où elle peut être considérée comme constituant un « encouragement » à l'immigration clandestine (théorie de « l'appel d'air »). S'il y est fait recours, c'est pour des motifs humanitaires ou d'ordre public, la présence de clandestins étant un facteur d'encouragement de l'économie souterraine et de la marginalité sous toutes ses formes, et en raison des difficultés d'exécution et du coût des mesures de reconduite à la frontière.

Plusieurs vagues de régularisations ont eu lieu en 1981-1982 et en 1997-98 (cf. supra). De plus, les dispositions de la loi dite RESEDA<sup>58</sup> rendent désormais possible la révision permanente des cas individuels.

---

58) Loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

Selon M. Xavier Thierry (INED), « des travaux en cours permettent d'estimer que, depuis la fin de l'opération ponctuelle de 1997, 15 % par an en moyenne des étrangers des pays tiers admis au séjour ont bénéficié d'une telle mesure. Ces régularisations qu'on pourrait dire "au fil de l'eau" représentent chaque année une masse de dossiers non négligeable. Pour autant, elles ne paraissent toutefois pas suffisantes pour éponger la croissance spectaculaire des demandes d'asile enregistrées ces dernières années. Le stock d'irréguliers est donc sans doute en train de se reconstituer, ce qui pourrait rendre nécessaire une nouvelle opération collective. »

*c) Dans la mise en place d'un quasi-statut de l'immigrant en situation irrégulière*

Les acteurs de terrain sont confrontés à ce que l'on a pu qualifier « d'injonction paradoxale ». L'ordonnance du 2 novembre 1945 sanctionne lourdement l'aide au séjour irrégulier s'agissant à la fois des personnes physiques et des personnes morales. A l'inverse, le code de l'action sociale et les différentes circulaires du ministère chargé des affaires sociales imposent aux responsables des structures d'hébergement l'accueil des personnes en difficulté, sans considération de régularité vis-à-vis du séjour.

Il existe ainsi un « quasi-statut » de l'étranger en situation irrégulière.

*\* En matière de protection sociale :*

Certes, la loi du 24 août 1993 a introduit un article L. 115-6 dans le code de la sécurité sociale qui prévoit que les étrangers ne peuvent être affiliés à un régime de sécurité sociale que s'ils sont en situation régulière.

Pour autant, en matière d'aide sociale, les étrangers en situation irrégulière bénéficient des prestations d'aide sociale à l'enfance et de l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale. Dans un souci prophylactique, donc dans l'intérêt même de la société d'accueil, et pour ne pas laisser certaines populations étrangères dans le plus grand dénuement, l'aide médicale de l'Etat subsiste par ailleurs pour les étrangers en situation irrégulière dont les ressources sont inférieures à un plafond (elle couvre les soins hospitaliers, y compris les consultations externes et les soins de ville).

*\* En matière de droit à la scolarisation des enfants :*

Une circulaire de mars 2002 précise qu'il n'appartient pas à l'éducation nationale de contrôler la régularité de la situation des élèves étrangers et de leurs parents. En conséquence, l'inscription dans un établissement scolaire d'un élève de nationalité étrangère ne peut pas être subordonnée à la possession d'un titre de séjour.

*\* En matière d'emploi :*

On considère que l'étranger employé irrégulièrement est une victime plus qu'un délinquant. La loi du 17 octobre 1981 assure donc sa protection juridique. L'article L. 341-6-1 du code du travail dispose : « L'étranger employé en violation des dispositions de l'alinéa premier de l'article L. 341-6 est assimilé, à compter de la date de son embauchage, à un travailleur régulièrement engagé en ce qui concerne les obligations de l'employeur relatives à la réglementation du travail définie au livre II du présent code et pour les professions agricoles, aux articles 992 et suivants du code rural ainsi qu'à la prise en compte de l'ancienneté dans l'entreprise. ».

Ainsi l'intéressé a-t-il droit, au titre de la période d'emploi illicite, au paiement du salaire et de ses accessoires et, en cas de rupture de la relation de travail, à une indemnité forfaitaire égale à un mois de salaire, à moins que l'application d'autres dispositions légales ou de stipulations contractuelles ne conduise à une solution plus favorable.

La jurisprudence a précisé que l'employeur du travailleur étranger ne peut se prévaloir du refus de régularisation opposé par l'autorité administrative pour ne pas verser l'indemnité forfaitaire prévue par l'article L. 341-6-1.

*\* En matière d'aides au retour :*

L'étranger en situation irrégulière peut actuellement bénéficier de trois sortes d'aides au retour, gérées par l'OMI, pour regagner volontairement son pays d'origine :

La réinsertion aidée (circulaire d'août 1991) concerne tous les étrangers qui ont fait l'objet d'une invitation à quitter la France (IQF) à la suite d'un refus ou d'un non-renouvellement de titre de séjour ou d'une décision définitive de refus du statut de réfugié. Cette aide doit être demandée dans le mois suivant la réception de l'IQF. Elle consiste en une prise en charge des frais de voyage pour l'étranger et sa famille, de quarante kilos de bagage ainsi qu'en l'attribution d'un pécule de 153 € par adulte et 46 € par enfant. Une aide humanitaire peut également être

assurée à l'arrivée dans les pays où l'OMI a une délégation (repas, logement, transfert). Cependant cette aide ne peut être donnée à un étranger en situation irrégulière faisant l'objet d'une expulsion ou d'un refoulement ;

Le rapatriement humanitaire (circulaire de septembre 1992) permet à tout étranger et sa famille se trouvant dans une situation manifeste de détresse et de dénuement de regagner volontairement son pays d'origine ou, après autorisation, un pays tiers. Cette aide est identique à l'aide IQF (transport, pécule et accueil).

Pour les ressortissants de certains pays ayant fait l'objet d'une convention particulière, une aide à la réinsertion est possible.

Le Programme développement local migrations (PDLM) concerne le Mali, le Sénégal et la Mauritanie. Il permet, depuis 1996, d'accorder une assistance aux bénéficiaires d'une des procédures de retour gérées par l'OMI ainsi qu'aux ressortissants des trois pays retournés volontairement dans leur pays d'origine depuis moins de six mois après un séjour d'au moins deux ans en France. Cette aide à la réinsertion, complémentaire des autres aides au retour, consiste en un appui financier de 4 000 € pour le démarrage de micro-projets économiques dans la région de réinstallation et en un accompagnement d'une année par une structure locale. Un doublement de cette prime est possible au Mali depuis 2003 pour une trentaine de projets particulièrement performants.

De la même façon, un Programme de codéveloppement migrations (PCDM) a été mis en œuvre depuis 1999 en Roumanie. Il accorde une aide financière au démarrage de micro-projets économiques dans les mêmes conditions que le PDLM.

Il est à noter que l'ADRI, dans ses brochures, fait une publicité active sur les éléments constitutifs de ce « quasi-statut » que paraissent « officialiser » a posteriori les conditions de l'instruction des dossiers de régularisation, celles-ci impliquant souvent une présence de dix années sur le territoire national.

Ce groupement d'intérêt public financé par la DPM et par le FASILD, lui-même subventionné par la DPM, présente en outre sur son site « Altérités » qui ne peut être considéré par le public que comme un site officiel – le nouveau « site coopératif sur les sans papiers et l'immigration » et organise des liens avec le site des « Africains sans papiers de Saint-Antoine ».

Pour autant, ce « quasi-statut » ne saurait apparaître comme garantissant aux intéressés des conditions de vie d'une simple décence.

*d) Dans les pratiques des personnes publiques en tant qu'employeurs*

Le comble de la contradiction est évidemment atteint lorsque les administrations ont elles-mêmes recours, en toute connaissance de cause, aux services d'étrangers en situation précaire au regard de leurs liens avec le service public, et parfois même en situation illégale vis-à-vis du séjour. C'est le cas dans l'hospitalisation publique qui a eu recours à du personnel étranger pour maintenir un effectif médical suffisant.

Les difficultés ont été telles que le législateur a dû intervenir. La loi du 4 février 1995 portant diverses mesures d'ordre social a autorisé les médecins titulaires d'un diplôme obtenu hors de la CEE ayant exercé des fonctions médicales à l'hôpital à se présenter à des épreuves nationales d'aptitude après trois ans d'ancienneté. La réussite n'ouvrait droit à l'exercice de la médecine qu'à l'hôpital public. Ils devaient être inscrits à l'Ordre et produire le projet de contrat avec l'hôpital, pour devenir praticiens adjoints contractuels (PAC).

La loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle interdit explicitement aux établissements de santé de recruter de nouveaux médecins à diplôme étranger (hors Union européenne et Andorre) et prévoit que les personnes ayant réussi le concours et justifiant de six ans de fonctions hospitalières peuvent désormais demander le plein exercice de la médecine en France. Ainsi la grande majorité des PAC ont obtenu de pouvoir d'exercer tant en milieu hospitalier qu'en secteur libéral.

Tous les cas n'auront cependant pas reçu de réponse claire. Il y a d'abord ceux dont les demandes n'auront finalement pas abouti. S'y ajoutent ceux qui sont arrivés en France après 1999 et qui avaient travaillé dans les établissements malgré l'interdiction des nouveaux recrutements.

Enfin se pose la question des étudiants étrangers qui viennent en France pour obtenir une attestation de formation spécialisée et qui peuvent être nommés « faisant fonction d'interne » (FFI) sur des postes demeurés vacants après les choix d'internes. De nombreux étudiants enchaînent les préparations d'attestations et demeurent ainsi dans les hôpitaux.

Deux autres possibilités de recours à du personnel médical étranger (hors Union européenne) existent :

- c'est le cas pour les médecins qui, soit exercent dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers des fonctions équivalentes à un médecin de CHU « senior » et viennent en France afin

d'enseigner et d'y faire de la recherche, ou qui souhaitent acquérir en France un complément de formation ;

- mais il s'agit aussi des étudiants étrangers qui peuvent bénéficier d'une autorisation provisoire de travail (APT), dans la limite de la durée des études suivies et pour les stages qui correspondent à leur cursus universitaire ou des vacances rémunérées.
- Malgré la mise en place de ces procédures, des situations irrégulières peuvent persister sans qu'il y ait de statistiques pour les évaluer.

Dans un rapport sur la démographie des professions de santé demandé en juin 2002 par le ministre de la santé au doyen de la faculté de médecine de Marseille, le Professeur Yvon Berland, ce dernier estime, dans le chapitre consacré aux "praticiens à diplôme hors UE" que 2 000 à 3 000 autres praticiens se trouvent « sur des statuts précaires dans les hôpitaux, certains y exerçant des responsabilités depuis plus de dix ans sans reconnaissance ».

### **3 – Des contraintes européennes croissantes**

La difficulté à se fixer des objectifs clairs était d'autant plus grande que la marge de manœuvre nationale se rétrécissait. Très logiquement, en effet, l'immigration est entrée progressivement dans le cadre institutionnel européen. Elle est désormais considérée comme un sujet d'intérêt commun et s'est communautarisée : il est vrai que les Etats membres (les Quinze) sont devenus, les uns après les autres, des pays d'immigration, la France un siècle avant ses voisins, l'Allemagne et le Benelux après 1950, l'Italie vers 1980-88, et l'Espagne et le Portugal vers 1985-90.

La construction européenne a créé un espace de libre circulation de plus en plus vaste qui a concerné d'abord les ressortissants des pays membres, s'étendra progressivement aux citoyens des pays nouveaux adhérents et pose, par ailleurs, en termes différents les conditions de l'immigration en Europe (voir annexe I).

Après que la nécessité d'un traitement en commun des problèmes de l'immigration en provenance des pays tiers se soit progressivement imposée, les instances européennes ont commencé à s'intéresser aux sujets de l'accueil et de l'accès, puis ont adopté une approche plus ambitieuse et globale.

Une véritable politique européenne a ainsi pris forme, bien que les Etats soient restés très attachés à ces sujets en raison des liens privilégiés

qu'ils continuent d'entretenir avec des pays tiers, et d'approches divergentes sur certaines questions-clés : il en va ainsi, par exemple, pour la conception même qu'ils se font de l'intégration (de l'assimilation à la société pluri-communautaire) ou des modes d'acquisition de la nationalité. La nécessité de modifications constitutionnelles atteste de l'importance de l'effort d'ajustement qui leur a été et leur reste demandé – effort d'autant plus ressenti que participent à la décision des Etats peu ou pas concernés par les phénomènes migratoires.

### **III – De nouvelles orientations « constatées » plus que choisies**

A partir de 1974, les pouvoirs publics ont mis la priorité sur les questions d'entrée et de séjour, maniant et remaniant les ressources de l'ordonnance du 2 novembre 1945<sup>59</sup>, qui devient, pendant trente années, l'objet du débat politique et parlementaire.

L'Etat n'est plus à même, dans ce contexte, de mettre en place une organisation administrative forte lui permettant de disposer d'éléments de connaissance, d'action, d'intervention, de suivi et d'évaluation d'une politique d'accueil et d'intégration. Il se limite à superposer des dispositifs, avec des allers-retours en matière d'accès et de séjour, en laissant l'intégration s'imposer d'elle-même.

Dès lors, faute de directives politiques, tout le dispositif de 1945 qui avait pourtant su s'adapter, va se retrouver livré à lui-même. Les organismes (FAS, OMI, SONACOTRA) vont connaître des évolutions statutaires et prendre en charge des missions nouvelles. En fait, c'est dans un certain désordre que tout se transforme et survit, s'adaptant, se situant sur des nouveaux créneaux, obscurcissant le paysage, au moment où les données de l'immigration elles-mêmes se compliquent.

Progressivement et empiriquement, depuis quelques années, surmontant les alternances politiques, il semble que les principes d'une politique d'accueil et d'intégration commencent à se dégager.

---

59) Les dispositions sur l'asile, qui ont fait l'objet de différentes circulaires dans les années 80, ont été insérées dans l'ordonnance de 1945 par la loi du 30 décembre 1993 avant d'être transférées par la loi du 11 mai 1998 (RESEDA) dans la loi du 25 juillet 1952 créant l'OFPRA dont le libellé est devenu « loi relative au droit d'asile » et qui a été modifiée en dernier lieu par la loi du 10 décembre 2003.

## **A – Des institutions en situation fréquente de décalage et d'autonomie**

Les institutions spécialisées n'ont pas été conçues pour conduire, dans leur domaine d'intervention, une action globale et cohérente en direction de l'ensemble des populations issues de l'immigration et plus particulièrement des primo-arrivants. Compte tenu de leur vocation initiale, elles n'ont cessé de se retrouver en décalage par rapport aux transformations progressives des réalités de l'immigration et du comportement des immigrants.

La survie des institutions aura été facilitée par le fait qu'elles offraient à l'Etat en cas d'urgence ou de situation inopinée les structures, les procédures et les moyens humains ou financiers susceptibles de faire face aux nécessités.

La simple relecture des rapports publics de la Cour permet de comprendre pourquoi et comment, faute d'objectifs clairs tracés par la puissance publique devant une réalité migratoire en mutation, les établissements publics mis en place pour traiter des problèmes des immigrants et des populations issues de l'immigration se sont souvent retrouvés en porte-à-faux. Mais, engagés dans leur logique – assurer leur pérennité – et forts – pour certains d'entre eux du moins – de leur autonomie financière, ils ont continué à fonctionner sur leur lancée en ne procédant que sur le tard à certaines des adaptations nécessaires.

### **1 – L'ONI puis l'OMI**

Créé pour assumer l'essentiel de la procédure d'entrée des travailleurs étrangers en France sous l'empire du code du travail, l'Office va progressivement voir se diluer le contenu et la cohérence de cette mission. Le contexte dans lequel l'ONI exerce sa mission va profondément évoluer.

#### *a) Les raisons du décalage*

Ce décalage peut trouver trois explications :

\* La part du flux migratoire dont l'office assume la responsabilité va se réduire dès les années 50 sous l'influence du développement de l'immigration irrégulière.

L'ONI va être régulièrement débordé et contourné dans les périodes d'euphorie économique qui se traduisent par un regain du besoin

de main-d'œuvre étrangère : il est impuissant à empêcher le développement des entrées illégales. Ce sera le cas lors de la relance de 1956 ou dans le courant des années 1960. Dans la première occurrence, l'ONI se trouvera contraint à régulariser après coup quelque 100 000 travailleurs. Au cours de la deuxième période, les dérapages seront encore plus spectaculaires : tandis qu'à la faveur des accords passés avec l'Espagne (1961), le Portugal (1963), puis la Yougoslavie et la Turquie, l'immigration régulière – ou, à tout le moins, contrôlée – se développe, et que les ressortissants des anciennes colonies tirent tout le parti possible d'une liberté de circulation maintenue, d'autres étrangers – en particulier les Portugais – immigreront massivement sans papiers. Du coup, le taux de régularisation qui était de 50 % en 1957 va atteindre 82 % en 1968.

La Cour a évoqué ce phénomène dès son rapport public annuel pour 1966 : « En marge de celle qu'était chargé d'organiser l'office, une autre migration, spontanée, s'est développée, plus rapidement que la première. Ainsi, le pourcentage, par rapport à l'ensemble des travailleurs immigrants, de ceux qui sont entrés en France irrégulièrement – au regard de la législation sur l'emploi – est passé, entre 1956 et 1965, de 34 % à 68 % dans le secteur agricole, de 49 % à 73 % dans la sidérurgie et de 52 % à 77 % pour l'industrie du bâtiment. »

De fait, la France connaît de 1956 à 1974 la plus grande vague d'immigration de son histoire et, au sein de ce mouvement, la présence d'immigrants irréguliers devient massive, battant largement en brèche le monopole de l'ONI (sur 93 165 travailleurs permanents entrés en France en 1968, seuls 16 813 ont été introduits par l'office). Le rôle de celui-ci se réduit donc peu à peu, pour se limiter parfois à une simple contribution aux procédures de régularisation.

\* L'arrêt de l'appel à une immigration de main-d'œuvre va réduire de façon drastique l'activité centrale de l'office :

Appliquant les termes du décret du 3 juillet 1974, l'ONI contribue dès l'année 1975 à freiner très significativement le recours à l'immigration de main-d'œuvre. L'office, qui avait introduit près de 130 000 travailleurs en France en 1974, ne va en admettre que 30 000 dès l'année suivante.

Cette évolution pose rapidement la question de son positionnement. Cette interrogation persiste au cours des années 90 pour deux raisons. D'abord, le flux de travailleurs accueillis par la procédure « officielle » OMI reste constant à un niveau relativement faible (l'année 2002 a ainsi conduit à l'accueil de 7 469 travailleurs permanents, pour 9 822 autorisations provisoires de travail et 13 543 travailleurs

saisonniers). Ensuite, l'accès au travail ne passe plus nécessairement par les procédures contrôlées par l'OMI : désormais, l'accès au territoire (par regroupement familial, mariage avec un Français, octroi de la qualité de réfugié, ou encore régularisation) emporte de manière presque automatique le droit au travail. La majeure partie des immigrants accédant au travail n'utilise donc plus la procédure d'autorisation mise en œuvre par l'OMI mais bénéficie d'un droit au séjour qui induit le droit au travail et contourne la procédure classique conduite par l'office.

L'activité de l'OMI en tant qu'introducteur de main-d'œuvre est par conséquent devenue mineure, au sein d'un flux lui-même inférieur à celui des années 60.

\* Une évolution progressive mais significative a remplacé l'immigration de main-d'œuvre par une immigration de peuplement :

Les autres voies empruntées par l'immigration ont été peu à peu organisées et partiellement confiées à l'OMI.

Ainsi le décret du 29 avril 1976 confère-t-il à l'office un rôle central dans l'instruction de la demande de regroupement familial. Cette place va être confortée par la loi du 17 juillet 1984 qui impose de déposer les demandes de regroupement depuis le pays d'origine, faisant des antennes de l'OMI à l'étranger des passages obligés pour les demandeurs.

Plus ambitieuse encore est la mission d'accueil dévolue à l'OMI en plusieurs phases à partir de 1993 : l'accueil des bénéficiaires du regroupement familial confié à l'office en 1994 sera enrichi par l'accueil des conjoints de Français et membres de familles de réfugiés statutaires à partir de la circulaire du 1er juin 1999 (soit 30 000 personnes environ reçues sur les plates-formes d'accueil). En 2004, l'OMI poursuivra cette évolution en assurant l'accueil de nouvelles catégories d'immigrants (titulaires de cartes « vie privée et familiale » notamment) sur un nombre croissant de plates-formes : l'accueil assuré par l'OMI va changer de dimension, et concerner à moyen terme près de 80 000 personnes chaque année.

Progressivement, l'activité de l'ONI, puis de l'OMI<sup>60</sup>, va donc passer de l'administratif et du monde du travail au social. L'OMI note ainsi en 2003 que « 75 % des flux entrant en 2003 sont liés à un motif familial, loin devant le travail (7 %) et l'asile »

---

60) Un décret du 27 janvier 1988 transforme l'Office national de l'immigration en Office des migrations internationales.

*b) L'illustration du décalage*

Un décalage croissant s'est dès lors creusé entre le mode de fonctionnement et de financement de l'OMI et les tâches que l'établissement doit assumer.

*- des structures figées*

Les transformations vécues par l'établissement dans le type d'activité déployée et de public pris en charge sont évidentes : elles ne donneront pourtant pas lieu à une réorientation de son organisation et de son mode de financement.

Ainsi le financement de l'OMI n'est-il pas assis sur des crédits budgétaires mais sur des redevances qui demeurent liées aux anciennes fonctions de l'organisme.

Dans cette situation, le Parlement ne peut avoir aucune visibilité sur l'activité de l'établissement. Près de 45 % des recettes de l'OMI provenaient en 2002 de la redevance versée par les employeurs au titre de l'introduction des salariés, alors que cette activité ne représentait plus qu'une part réduite de l'activité de l'office. Le bien fondé de cette redevance, indiscutable lorsque l'ONI était un intermédiaire rendant un service d'ordre privé aux acteurs du monde du travail, est fragilisé dès lors que cette procédure d'introduction n'est plus ni un passage obligé, ni même dominant dans l'accès au travail.

La redevance pour les visites médicales, perçue sur les accueils réalisés au titre du regroupement familial, a été supprimée en 2000<sup>61</sup> et remplacée en 2003 par une redevance que le primo-arrivant acquitte lors de la délivrance d'un premier titre de séjour d'une durée supérieure à trois mois. Cette nouvelle redevance change de forme, mais pas d'esprit : elle représente le paiement par l'immigrant des frais supportés par l'OMI au titre de son accueil. Compte tenu de la création du service public de l'accueil et du contrat d'accueil et d'intégration en faveur des primo-arrivants, le maintien de la redevance paraît s'écarter de l'esprit renouvelé de l'accueil et de sa symbolique.

D'autres éléments fondamentaux de l'organisation de l'office paraissent ne pas avoir davantage évolué. Il en est ainsi, à titre d'exemple, du comité consultatif prévu à l'article R. 341-11-1 du code du travail, comité constitué de représentants des administrations et des partenaires sociaux, chargé d'émettre avis et vœux sur toute question relevant des attributions du conseil d'administration. Le déphasage entre la

---

61) Conseil d'Etat, 20 mars 2000, GISTI.

composition de ce comité et la réalité du cœur de métier de l'OMI, désormais découplé du monde du travail, est patent. Il explique en grande partie l'inertie entourant les travaux du comité.

*- des tâches supplémentaires*

Par delà le caractère archaïque de ces modes de financement ou d'organisation, la cohérence du fonctionnement de l'établissement est par ailleurs altérée par les diverses missions périphériques qui lui ont successivement été confiées.

Parmi ces tâches « supplémentaires », il faut notamment citer :

- une aide à l'expatriation de Français recherchant un emploi à l'étranger. Cette mission a entraîné la création de représentations dans plusieurs pays. Elle est remplie avec des résultats inégaux, alors même que d'autres structures, publiques et privées, offrent désormais le même type de service ;
- une mission d'accompagnement social des étrangers retenus dans les centres de rétention administrative, regroupant des actions d'accueil, d'information, de soutien psychologique et moral et une aide pour surmonter les difficultés matérielles et organiser le départ (décret du 19 mars 2001) ;
- une participation, depuis 1977, à la lutte contre l'emploi irrégulier d'étrangers, par l'intermédiaire du recouvrement de la contribution spéciale, amende administrative appliquée aux employeurs d'étrangers non autorisés à travailler (article L. 341-7 du code du travail). Dans cette fonction, l'OMI intervient sur saisine des DDTEFP, avec des résultats en déclin constant (3 250 procès-verbaux transmis à l'office en 1991, 1 472 en 1994 et 800 en 2000, pour 447 contributions spéciales notifiées au titre de cette dernière année) ;
- une contribution, depuis leur création, à la mise en œuvre des divers dispositifs d'aide au retour volontaire en direction d'étrangers qui souhaitent regagner leur pays d'origine ;
- des responsabilités croissantes dans le cadre des réformes visant à renforcer l'attractivité du territoire pour les cadres impatriés.

Ces missions ont pour dénominateur commun d'être liées, directement ou indirectement, à l'idée d'expatriation et à la pratique migratoire, que celle-ci soit provisoire ou durable. Mais elles conduisent à diversifier l'action de l'OMI et à le détourner de ses missions centrales, tout en affaiblissant la lisibilité et la cohérence de son action. Le décalage

constaté entre le mode de fonctionnement de l'office et le cœur de son activité n'a pu, au gré de la sédimentation de ces missions périphériques, que s'amplifier.

La mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers notait ainsi dès 1997 : « La juxtaposition d'attributions successives correspond parfois davantage à la commodité de financer différentes actions en dehors du budget de l'Etat qu'à une stratégie d'ensemble déclinant les missions de l'organisme. Cette impression est confirmée par des ponctions opérées sur le fonds de roulement de l'OMI (...). »

La Cour avait relevé dès 1993 que « l'organisation, le financement et l'activité d'un établissement public créé depuis près d'un demi-siècle, qui, au fil des années, ont été modifiés au gré des circonstances, devraient aujourd'hui faire l'objet d'un réexamen d'ensemble ».

## 2 – La SONACOTRA

L'évolution de la SONACOTRA n'aura pas été moins significative.

Pendant les « Trente Glorieuses », la SONACOTRA aura été l'outil central d'une politique d'accueil des migrants aux objectifs clairs et affichés. Il s'agissait de fournir des logements spécifiques et à bas coût à une main-d'œuvre, originaire d'Algérie d'abord, étrangère ensuite, à laquelle l'économie française, pour améliorer sa compétitivité, devait faire largement appel, et qui n'avait pas forcément vocation à demeurer sur le territoire national. Aussi, pour la SONACOTRA, l'arrêt de l'immigration économique à partir de 1974 a-t-il eu des conséquences importantes et constitue-t-il un premier grand tournant.

Au plan financier d'abord, car la SONACOTRA se trouva brutalement privée d'une clientèle essentielle, celle des primo-immigrants, d'où une chute rapide du taux d'occupation de ses foyers conjuguée à une montée du chômage frappant en priorité les immigrés et réduisant ainsi le revenu de ses résidents. Parallèlement, choc pétrolier et inflation se conjuguèrent pour entraîner une forte hausse des charges (énergie, coût de la construction) d'où un effet de ciseau qui allait placer la SONACOTRA dans une situation de déficit structurel d'exploitation qui perdure aujourd'hui. La réaction des résidents à l'augmentation des loyers sera même très vive : entre janvier 1975 et octobre 1979, une grève des paiements a lieu, dans un climat de forte tension.

Mais outre son impact financier, le tournant de 1974 aura surtout eu pour la SONACOTRA des conséquences stratégiques majeures liées

au changement de politique des pouvoirs publics. Affichant désormais un objectif d'immigration « zéro », ceux-ci vont en effet progressivement substituer à une politique de flux la gestion d'un « stock » perçu comme résiduel et qu'il s'agit dorénavant d'intégrer à la société d'accueil. En conséquence, l'objectif en matière d'habitat sera désormais de favoriser l'accès des immigrés à des logements de droit commun en renonçant d'ailleurs très rapidement à user pour ce faire de dispositifs spécifiques même transitoires.

Ce contexte nouveau de banalisation des politiques de logement des immigrés représenta donc pour la SONACOTRA un défi majeur. Elle se trouva du jour au lendemain en porte-à-faux avec les orientations des pouvoirs publics puisqu'elle avait été conçue pour mener une politique de logements spécifiques, et qu'elle se trouvait à ce titre engagée sur l'ensemble des segments de cette activité particulière (foyers pour travailleurs isolés, cités de transit pour les familles, logements HLM gérés par ses filiales, cités pour rapatriés musulmans d'Algérie). Il lui revenait donc de trouver par elle-même les réponses à cette nouvelle donne stratégique. Mais dans les vingt années qui suivirent, les tentatives de la SONACOTRA de diversifier son activité en recherchant de nouvelles clientèles ou en lançant de nouveaux produits se révélèrent peu fructueuses et finirent par avorter. Aussi, à partir de la décennie quatre-vingt-dix, la SONACOTRA choisit-elle de s'inscrire résolument dans l'approche désormais privilégiée par les pouvoirs publics, à savoir la disparition programmée des foyers de travailleurs migrants (FTM) et leur reconversion en résidences vouées non au logement des immigrés mais à l'hébergement, au demeurant conçu comme transitoire, des exclus de toutes origines.

Conforme à l'idée que les difficultés de logement des immigrés ne leur étaient pas propres mais relevaient d'un phénomène plus large, celui de la montée de l'exclusion liée à la persistance de la crise économique, cette approche reposait en l'espèce sur deux fondements essentiels. En premier lieu, un outil juridique avec la création, fin 1994, des « résidences sociales » conçues comme des foyers de type nouveau, conventionnés à l'APL et accessibles à tous les ménages éprouvant des difficultés à se loger décemment. En second lieu, un dispositif financier ad hoc, dans le cadre d'un plan quinquennal visant à la réhabilitation puis à la reconversion des FTM, adossé sur le « 1 % logement » à hauteur de 54,9 M€ (360 MF) par an. C'est dans ce cadre que la SONACOTRA, d'une part, procéda, en 1993, à la modification de ses statuts pour s'adresser désormais aux « personnes ou familles, étrangères ou françaises, disposant de ressources modestes » en lieu et place des « travailleurs français ou étrangers venant en France » et, d'autre part, s'engagea résolument dans la rénovation de ses foyers, mutation

formalisée en 1999 par un contrat d'objectifs signé avec l'Etat. Justifié officiellement par l'évolution annoncée de sa clientèle, vieillissement, précarisation et proportion croissante de nationaux, ce contrat d'objectifs pour la période 1999-2004 officialisa le virage stratégique qui lui était demandé par l'Etat et qui visait à en faire un des instruments essentiels pour « l'accueil des plus démunis ».

Plusieurs raisons allaient expliquer les difficultés et retards dans la réalisation de ce contrat qui aboutirent à son étalement jusqu'en 2006 et à la révision à la baisse de ses objectifs. Elles ne sont pas toutes propres à la SONACOTRA comme en témoigne la prorogation parallèle du plan quinquennal. Ainsi en est-il de la sous-estimation des coûts d'investissement ou des fortes réticences des collectivités territoriales à s'inscrire dans des partenariats concernant l'implantation de foyers même en voie de reconversion s'agissant des populations accueillies. Mais si cette mutation contrariée de la SONACOTRA, du champ de l'immigration à celui de l'exclusion, apparaît révélatrice de questions non résolues concernant l'immigration en France (réticences des élus locaux, freins psychologiques, matériels et juridiques au retour des vieux travailleurs immigrés, discrimination à l'encontre des immigrés en matière de logement de droit commun), ses causes résident aussi dans une gestion par défaut de l'Etat de flux migratoires bien réels et l'absence qui en dérive de solutions alternatives. Ainsi est-il significatif que les réalisations les plus notables constatées dans la première phase du contrat d'objectifs aient concerné des publics fortement liés à l'immigration alors que cette mission traditionnelle de la SONACOTRA était appelée à disparaître progressivement au profit de l'hébergement des exclus. Deux exemples l'illustrent : celui des demandeurs d'asile et celui des migrants originaires d'Afrique subsaharienne.

Concernant les demandeurs d'asile, sans doute en liaison avec l'entrée en vigueur de la loi RESEDA et de ses dispositions créant l'asile territorial, la SONACOTRA n'a cessé d'être fortement sollicitée par les pouvoirs publics, de l'accueil des évacués du Kosovo, en 1999, à la fermeture du centre de Sangatte, en décembre 2002. En conséquence, la SONACOTRA gère aujourd'hui 15 % des 12 000 places en CADA<sup>62</sup>, qui seront portées à 17 000 d'ici 2005, auxquelles s'ajoutent près de 3 000 places en AUDA<sup>63</sup> qu'elle gère également. Si jusqu'ici la SONACOTRA a répondu à la demande croissante de l'Etat en utilisant pour l'essentiel ses capacités disponibles et si les pouvoirs publics ont choisi de réformer dans un sens restrictif les procédures d'asile, la société n'en envisage pas moins aujourd'hui d'accroître son potentiel d'offre.

---

62) Centre d'accueil des demandeurs d'asile.

63) Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

La situation des foyers de migrants d'origine subsaharienne a depuis longtemps fait l'objet de constats alarmistes. Un rapport parlementaire de 1975 évoquait ainsi des « conditions inacceptables » et des « zones de non-droit ». Près de trois décennies plus tard, la CILPI pouvait noter que les « FTM sur-occupés condensent jusqu'à la caricature les caractéristiques du secteur (état du bâti, conditions de logement, vie à l'écart de la société française) ». De fait, concentrés pour l'essentiel en Ile-de-France, ces foyers n'ont cessé de voir leur situation se détériorer et connaissent souvent des taux d'occupation pouvant atteindre 200 %, avec au total environ 40 000 personnes pour 27 000 résidents officiels. Surtout, leurs gestionnaires, rarement propriétaires des bâtiments au demeurant, sont dans une situation financière qui exclut qu'ils puissent faire face aux charges de remise en état des lieux, la sur-occupation rendant qui plus est aléatoire l'équilibre économique de tels investissements. Conséquence, là encore, c'est vers la SONACOTRA que s'est tourné l'Etat pour lui demander de reprendre en propriété et en gestion plusieurs de ces foyers, sollicitations qui, outre un impact financier lourd pour la SONACOTRA, ont abouti à ce que cette dernière ait vu le nombre « officiel » de ses résidents originaires d'Afrique subsaharienne passer de 6500 en 1998 à près de 10 000 en 2002.

C'est encore vers la SONACOTRA que s'est tourné l'Etat lorsqu'il s'est agi de faire face aux problèmes (portés à la connaissance du public par l'affaire des familles maliennes de Vincennes, en 1992) rencontrés pour le logement de familles dites à forte spécificité culturelle, ne serait-ce que par leur taille ou la pratique, désormais prohibée, de la polygamie<sup>64</sup>. Ainsi, la période 1993-2004 qui aurait dû être pour la SONACOTRA celle d'une mutation profonde aboutissant à ce qu'elle tourne le dos à son histoire, son vécu, son image, en cessant d'être le « logeur des immigrés », mission qui aurait perdu sa raison d'être, pour devenir un acteur central de la lutte contre l'exclusion, de tous, par le logement, aura été celle d'un double paradoxe.

Paradoxe pour la SONACOTRA elle-même qui, au contraire, aura vu, surtout à partir de 1998, l'immigration au sens large la rattraper. Mais paradoxe aussi pour la société d'accueil dans son ensemble car cette réalité aura aussi montré que le fait d'occulter dans les politiques et les discours publics des flux migratoires persistants et bien réels non seulement ne pouvait évidemment les faire disparaître mais surtout était contre-productif pour l'objectif par ailleurs affiché d'intégration. De ce point de vue, la SONACOTRA, une nouvelle fois en porte-à-faux, aura bien été le miroir de ces contradictions.

---

64) Voir le « bilan de deux opérations de relogement d'urgence de familles mal logées ou sans abri » au rapport public de 1999 (p. 207).

### 3 – Le FAS

Les constats que l'on peut effectuer au sujet de l'action du FAS depuis le milieu des années 1970 montrent également un double décalage : l'autonomie de l'établissement est paradoxalement assurée par l'absence d'évolution de son financement pendant quarante ans, et l'évolution significative de ses missions malgré la persistance de ce financement accentue l'ambiguïté de son positionnement administratif.

La philosophie qui a entouré la création du FAS et le choix de ses modes de financement et de gestion était simple : les prestations servies en Algérie aux familles des Français musulmans travaillant en métropole étant inférieures à celles qui leur auraient été versées en France, la différence était affectée à un fonds chargé de conduire une action sociale des deux côtés de la Méditerranée.

Le Fonds pouvait être ainsi assimilé à un organe de sécurité sociale – ce qui justifia les remarques de la Cour rapportées ci-dessus (I-C-2). L'indépendance de l'Algérie conduisit à étendre progressivement le bénéfice des actions du Fonds à l'ensemble des populations issues de l'immigration et à limiter, logiquement, son champ d'intervention au territoire national. Pour autant, le mode de financement du FAS n'en fut pas affecté. Dès lors que la philosophie initiale n'était pas modifiée et qu'elle n'était pas sans conséquence sur son mode de gestion et la nature de ses rapports avec sa tutelle, il allait en résulter pour le FAS une position originale dans le paysage administratif. Le paradoxe de la situation tenait au fait que le FAS s'imposait progressivement, du fait de l'ampleur de ses ressources, comme le principal intervenant en matière d'accueil et d'intégration, mais que les pouvoirs publics ne faisaient que participer à la définition de ses priorités.

Le pouvoir de nomination du président du FAS reconnu au Gouvernement ne saurait, en effet, faire illusion, quelle qu'ait été l'autorité des personnalités qui se sont succédé dans cette fonction. En réalité, le véritable pouvoir revenait au conseil d'administration – organe auquel participaient, de manière très active, les associations présumées représentatives des immigrés et celles qui se sont investies dans la promotion et de la défense de leurs droits. La conjonction des préoccupations des associations et de la « culture » des personnels aura ainsi pesé sur les choix du FAS. Et si les représentants de l'Etat ont pu souvent exprimer d'autres approches, les résultats en auront été une définition incertaine des objectifs de l'établissement. L'autonomie de fait du FAS n'a même pas eu pour effets la clarté et la cohérence. L'exercice de la tutelle n'a pas suffi à apporter les corrections nécessaires. Il est vrai que celle-ci avait peine, dans un tel contexte juridico-financier, à fonder

sa légitimité face à l'établissement et qu'elle-même, pour des raisons déjà évoquées, n'était pas en situation de lui donner plus et mieux que des orientations trop générales. La DPM aura du moins obtenu au fil du temps certains compromis que pouvait compléter, à ses yeux, la latitude que lui laissait la direction du FAS de faire appel à ses disponibilités financières pour faire face à de fréquentes et urgentes dépenses imprévues.

A défaut de peser à l'intérieur du FAS, les pouvoirs publics cherchèrent, du moins, à modifier son organisation. La Cour, dans son rapport public pour 1993, avait considéré qu'au cours de la décennie 1980, « de profondes modifications ont été apportées à l'organisation du FAS en vue de lui permettre de faire face à la croissance de son activité (...) », mais « qu'en dépit des réformes engagées, le FAS n'est pas parvenu à maîtriser cette évolution de façon satisfaisante, en raison, notamment, d'une sélection insuffisante des actions subventionnées et de graves lacunes dans le contrôle de l'emploi des concours alloués ».

Une situation analogue s'est longtemps vérifiée localement, malgré les efforts des préfets de région. Ainsi que la Cour l'a également relevé en 1993, « les programmes adoptés par les instances délibérantes du FAS (étaient) des plus imprécis et (...) les enveloppes budgétaires régionales (...) (étaient) surtout fonction du degré de mobilisation des acteurs locaux (réseaux associatifs, élus et administrations) ».

Cette situation était d'autant plus préoccupante que « l'évolution des diverses formes d'interventions de l'établissement et le souci de décroïsonner son action dans une perspective d'intégration l'ont amené à financer de plus en plus fréquemment des actions qui touchent un public beaucoup plus large que les populations immigrées ou issues de l'immigration, notion au demeurant des plus floues. C'est ainsi que le FAS est intervenu depuis 1990 dans le financement de la politique de la ville dans le cadre des aides accordées au titre du développement social des quartiers et des sites pilotes. De même, il supporte l'intégralité des coûts afférents aux cycles d'animation périscolaires organisés au profit des élèves en difficulté ». (rapport public pour 1993)

Devant la diversité des domaines d'intervention et des publics du FAS ainsi que le foisonnement des organismes, notamment associatifs, qui font appel aux concours de l'établissement, le risque ne pouvait qu'être difficilement conjuré de voir les subventions accordées sous forme d'un saupoudrage préjudiciable à leur efficacité. On constate, de fait, sur la période une inflation des dossiers de subventions dont la gestion se révèle très lourde. Le nombre des bénéficiaires, le plus souvent des associations, a crû jusqu'à 6 167 en 2000, puis a décliné ensuite pour s'établir à 5 151 en 2003. Jusqu'en 2002, environ 90 % des décisions prises concernaient des subventions inférieures à 150 000 F (22 867 €) :

la grande majorité des associations (60 %) a reçu jusqu'en 2001 des subventions inférieures à 50 000 F (7 622 €).

Le financement du FAS par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA) est pourtant devenu problématique lorsque ces deux organismes ont souhaité se défaire d'une charge dont la justification leur apparaissait de moins en moins évidente au fil des années ; en conséquence, les décrets portant attribution de crédits au FAS étaient pris de plus en plus tardivement dans l'année. De son côté, le FAS ne voulait plus se satisfaire de budgets établis au plus tôt en mars ou en avril, ce qui décalait d'autant tous ses programmes et plaçait en situation délicate les associations qui attendaient ses subventions. Il demandait donc une budgétisation de ses crédits.

Par ailleurs, le FAS était devenu à partir de 1983 le « Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles » (FASTIF). Cette évolution n'a fait que traduire, après quelques années, la suspension de l'immigration de travail en 1974 et le retour à la dimension familiale des migrations après la décision du Conseil d'Etat de 1978.

Le conseil d'administration du FASTIF a alors intégré des personnalités appartenant aux communautés immigrées parmi les plus importantes en France tandis qu'ont été mises en place des commissions régionales d'insertion des populations immigrées (CRIPI) consultées sur les programmes régionaux (PRIPI).

Alors que l'on pouvait considérer que cet élargissement des missions vers l'intégration des familles venait justifier a posteriori le financement par la CNAF et la MSA, l'établissement a pu intervenir dans des domaines nouveaux, tels l'accueil, l'action éducative, la formation et l'emploi, le logement, les familles et les personnes isolées, le développement social, les actions d'insertion sociale et même dans la lutte contre toutes les formes de discrimination, en utilisant comme depuis sa création le canal des subventions aux organismes concernés.

La Cour a cependant relevé dans son rapport public 1993 qu'en dépit de la « déconcentration » des prises de décision et de la réforme des procédures engagées au cours des dix précédentes années, le FAS n'était pas parvenu à faire face à l'important accroissement de ses activités avec la rigueur et l'efficacité que l'on était en droit d'attendre d'un établissement public. Sa gestion administrative présentait de nombreuses infractions aux règles applicables à la passation des marchés publics, à la gestion du personnel et à l'engagement des dépenses. La Cour avait également critiqué l'insuffisante sélection des actions subventionnées, la pratique de contournement des règles de compétence pour l'octroi des

subventions, le manque de rigueur dans la gestion des dossiers, de graves carences dans la vérification de l'emploi des fonds et la faiblesse des suites données aux contrôles intervenus.

Dans son rapport public pour 1997, la Cour a présenté de nouvelles observations sur le fonctionnement des instances de décision tant au niveau central qu'au niveau régional (rôle des CRIPI), sur la gestion des agents, sur la politique de subventions aux associations et la consommation des crédits d'intervention ainsi que sur les outils de gestion interne (contrôle interne, outils informatiques), que le FASTIF a cherché à améliorer entre 1995 et 2002. Le récent contrôle de la Cour sur les exercices 1995 à 2002 a au demeurant confirmé que la gestion de l'établissement a été adaptée et améliorée de façon significative.

Malgré plusieurs dénominations successives et de nombreuses réformes de structure (1986, puis 1990 et 1996 notamment), son positionnement administratif ne l'a en définitive conduit qu'à jouer le rôle d'amortisseur des tensions nées du traitement social de l'immigration, à la fois en raison de son mode de financement et de la diversité des sollicitations dont il est l'objet liées à son rôle de « banquier social ».

L'établissement s'était préparé à d'éventuelles réformes en commandant une étude stratégique rendue en septembre 2001 par un cabinet conseil. Plusieurs réflexions internes relatives à sa véritable cible le poussaient, depuis le plan stratégique 1997-1999, à demander une redéfinition de ses missions en les orientant vers la lutte contre les discriminations.

La première réforme a été introduite par la loi de finances pour 2001 qui a substitué au financement de la CNAF et de la MSA celui du budget de l'Etat, resserré autour d'une « base » d'environ 170 M€ (dont 163 M€ destinés aux interventions sociales du FASTIF), soit en diminution de 30 % par rapport au financement du début des années 1990. Cette base a été largement construite avec le fonds de roulement de l'établissement, certes très important au début de la décennie 1990, car ce dernier a subi plusieurs ponctions brutales provoquées par sa budgétisation sur un chapitre consacré également à la lutte contre l'exclusion. L'examen de l'exécution budgétaire de l'établissement montre des évolutions heurtées chaque année depuis 2001, en fonction des priorités de la double tutelle technique et budgétaire. Le budget du FASILD a, en fait, servi chaque année depuis 2001 de variable d'ajustement en faveur des actions d'urgence de la DPM. En revanche, le FASILD n'est toujours pas doté d'un contrat d'objectifs et de moyens, bien qu'un tel document ait fait l'objet de travaux du FASILD et de son conseil d'administration.

La seconde réforme résulte de la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, très attendue et même largement anticipée par le FASTIF, que l'article 10 transforme en « Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations » (FASILD). Le résultat le plus significatif de cette modification est que les mots « action sociale » disparaissent totalement de cet intitulé, rompant ainsi définitivement avec la logique qui avait présidé à la création du FAS.

## **B – Les éléments d'une nouvelle politique**

Les principes d'une politique qui se veut globale et cohérente sont aujourd'hui clairement dégagés.

La nécessité d'une politique d'intégration a, en fait, commencé à émerger – très progressivement – à partir des années 80, même si les illusions du « retour » et les explications tenant au caractère particulièrement difficile des nouvelles catégories accueillies vont faire illusion. Comme le relève le Conseil économique et social : « A partir du moment où l'intégration ne se fait plus, pour ainsi dire, toute seule, il faut une volonté politique pour qu'elle puisse se faire ». En fait, jusque-là, « aucun gouvernement n'a réellement explicité une politique d'intégration (...). Le rôle du pouvoir politique, dans ce processus, s'est limité à faire respecter les principes démocratiques sur lesquels était construite la nation de manière à faire bénéficier les étrangers de droits sociaux proches de ceux des citoyens et à offrir à leurs enfants des possibilités d'accès à des droits civiques, proches ou identiques à ceux des nationaux (...) ».

Les pouvoirs publics font valoir qu'ils viennent récemment de définir les grands axes d'une politique cohérente de l'accueil et de l'intégration des immigrants et des populations issues de l'immigration. Cette politique constitue donc moins une rupture par rapport aux pratiques précédentes qu'une étape, incontestablement importante, d'une lente évolution progressivement théorisée par le HCI. A maints égards, elle constitue au moins autant un constat des évolutions opérées qu'un véritable choix.

### **1 – Une lente évolution**

De fait, les choix opérés viennent de loin. Ils semblent tenir, selon les cas, d'un choix délibéré – il peut apparaître illégitime et inefficace de réserver un traitement exorbitant du droit commun à certaines populations

issues de l'immigration – ou d'une sorte de résignation devant les difficultés rencontrées et les échecs enregistrés. S'agissant du logement, par exemple, on ne saurait discerner de césure nette entre un temps qui aurait été consacré à des politiques spécifiques et un autre à des politiques de droit commun. L'évolution des unes aux autres n'a aucun caractère de continuité ni, a fortiori, de linéarité. On observe plutôt des allers et retours fréquents qui traduisent des hésitations ou, à tout le moins, les influences successives de ministères qui sont opposés sur le fond. Dans ce domaine, comme dans d'autres, le recours au droit commun n'est pas une pratique entièrement nouvelle : dès le début des années 1980, on a lancé de nouvelles politiques sectorielles visant non pas les populations issues de l'immigration à titre exclusif, mais les territoires en difficulté – dont il ne sont pas les seuls occupants. Les procédures de développement social des quartiers (DSQ) mises en place en 1982 sur la base des recommandations de la Commission Dubedout ou la politique éducative lancée la même année par le ministère de l'éducation nationale au travers, notamment, des zones d'éducation prioritaire (ZEP) traduisent déjà une approche territorialisée du phénomène des inégalités sociales.

Quant à la coexistence, au sein des pouvoirs publics, de conceptions contradictoires sur le sujet, elle est encore perceptible aujourd'hui. La pérennité d'une structure comme la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées témoigne de la nécessité qui demeure ressentie chez certains d'actions ciblées – même si d'autres tentent de la contenir à la gestion des séquelles des politiques passées, comme les foyers. Or on ne peut que constater la distance que prend, avec cette manière de voir, la DGUHC, pourtant membre de la commission interministérielle, quand elle affirme « qu'il n'existe pas, en France, de politique spécifique des publics immigrés, mais une politique construite autour de trois axes : le droit au logement pour tous, le droit au logement décent et le principe de non-discrimination. Elle s'inscrit dans une démarche partenariale et territoriale visant à mobiliser largement les départements, collectivités locales et associations. Elle se décline à travers outils et dispositifs mis en place notamment dans le cadre de la politique de la ville menée depuis plusieurs années. La problématique du logement des personnes immigrées s'inscrit dans ces trois axes ».

## **2 – Une mise en place progressive**

Une certitude, au moins, émergeait : la phase d'entrée sur le territoire est le seul moment où le public à traiter peut être aisément désigné sans que se pose un problème de légitimité de l'action publique. En tout état de cause, une ébauche de politique fut la conséquence du

constat ainsi opéré. La communication en conseil des ministres du ministre de l'emploi et de la solidarité, en date du 21 octobre 1998, insista sur la nouvelle priorité à reconnaître à l'accueil, c'est-à-dire à tout ce qui vise à « organiser concrètement l'arrivée de celui qui a été autorisé à résider en France (...) ; (à) se préoccuper des besoins du nouvel arrivant de façon à faciliter son installation ».

Les objectifs de cette politique d'accueil furent précisés et les moyens en furent renforcés dans le cadre de la circulaire DPM du 1<sup>er</sup> juin 1999 du ministre de l'emploi et de la solidarité : le principe de plans départementaux d'accueil était posé et des « plates-formes » d'accueil supplémentaires étaient prévues. Parallèlement, le nombre des bénéficiaires potentiels de l'accueil était étendu. Si, dans un premier temps, la politique d'accueil n'a concerné que les familles arrivant dans le cadre du regroupement familial, elle s'adresse également, depuis 1999, aux membres étrangers des familles de réfugiés et conjoints de Français, catégorie qui regroupe les étrangers dont les difficultés sont les plus grandes dans la mesure où, à la différence des bénéficiaires du regroupement familial, leur arrivée n'est pas soumise à des conditions de ressources et de logement.

Des premières investigations de la Cour conduites en 2002, il est ressorti que la nouvelle formule connaissait de sérieuses difficultés de montée en charge. Le cumul des trois catégories ne représentait en effet, au titre de l'année 2000, que 56 % des entrées régulières - étant précisé que l'OMI ne touche en moyenne que 50 % des primo-arrivants appartenant à cette catégorie et que 17 % des personnes concernées ne répondent pas aux convocations. Ce constat ramène à sa juste proportion la portée des interventions actuelles de l'OMI. En outre, lors du passage sur la plate-forme d'accueil, les migrants qui ont satisfait à l'obligation de la visite médicale ne sont qu'un tiers environ à demander à bénéficier des services (facultatifs) qui leur sont ouverts. Il n'en demeure pas moins qu'une orientation était prise qui ne serait plus démentie. Elle sera seulement précisée.

Après le temps des mesures spécifiques destinées – sur le tard – à répondre aux besoins d'une immigration qu'on estime provisoire, on s'oriente progressivement vers la concentration dans la phase d'accueil des dispositifs spéciaux avant de s'efforcer de faire bénéficier les immigrants des procédures de droit commun. C'est le temps où l'on perçoit d'abord l'immigration comme un problème d'insertion économique et sociale dans le cadre plus global d'une crise économique durable créant pour tout un pan de la société, quelle que soit son origine, phénomènes d'exclusion et « nouvelle pauvreté ». Dans un contexte de crise structurelle, l'intégration des immigrants se heurte à des

phénomènes d'exclusion économique qui, certes, les frappent de plein fouet, mais touchent aussi les couches les plus défavorisées de la société d'accueil. Les immigrants, une fois la phase d'accueil achevée, sont donc des « exclus » comme les autres et ne doivent pas faire l'objet d'un traitement différencié.

### **3 – Le rôle joué par le Haut conseil à l'intégration**

C'est au HCI qu'est revenu le mérite, par ses rapports successifs, de définir et poser les principes de cette politique. Son premier apport consistera en une définition de l'intégration, livrée en 1991 et qui est le résultat d'une large réflexion : « L'intégration n'est pas une voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais un processus spécifique, par lequel il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents... Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant. »

La définition n'a pas fait spontanément l'unanimité. Fidèle à la tradition française fondée sur l'assimilation juridique, seule garante de l'égalité, elle refuse toute position « différentialiste », mais elle prend néanmoins des distances avec une conception classique de la nation en insistant sur la cohésion qui est le propre d'une société intégrée, elle-même produit d'échanges entre les groupes et forcément en constante évolution.

Dans son rapport du 2 juillet 2003 au Premier ministre, comportant notamment un avis sur la promotion sociale des jeunes dans les quartiers en difficulté, le Haut Conseil, dont la composition avait pourtant considérablement évolué, a généralisé la notion d'intégration à toute participation citoyenne. A l'adresse de ceux qui pouvaient encore considérer cette notion comme, indirectement au moins, discriminatoire, il s'est voulu rassurant : il a ainsi indiqué que, selon lui, « l'intégration s'adresse à tous ; elle constitue un engagement individuel à dépasser les particularités dues aux origines et aux appartenances pour contribuer à la construction d'un espace public commun. (...) L'intégration n'est pas une notion réservée aux seules personnes étrangères ou d'origine étrangère, elle concerne chacune des personnes vivant en France et constitue l'élément fondateur du pacte social et du vivre ensemble ».

Le deuxième apport du HCI sera intervenu entre-temps. Il consistait en un recueil de propositions concrètes sur l'organisation souhaitable de l'accueil et du début du séjour des immigrants. Ceux-ci devraient ensuite bénéficier du droit commun sous réserve d'être protégés contre les discriminations.

#### **4 – Le comité interministériel d'avril 2003 entre avancées et hésitations**

Le comité interministériel d'avril 2003 a repris de manière presque intégrale les suggestions formulées par le HCI. Il est vrai que celles-ci ne constituaient pas un bouleversement pour des services acquis à l'idée qu'une bonne organisation du premier accueil était la condition nécessaire sinon suffisante de la réussite de l'intégration. L'extension du dispositif des plates-formes d'accueil, portée par la DPM depuis 1999, avait à la fois engagé et dynamisé cette évolution dans les départements les plus concernés par des arrivées d'immigrants.

Le comité interministériel a donc rapproché les initiatives du HCI des enseignements apportés par le fonctionnement de ces plates-formes, avec un ensemble de 55 mesures destinées à réformer tant les outils que les dispositifs.

Conformément aux préconisations du HCI et en continuité avec les politiques publiques conduites jusqu'alors, ces mesures vont réaffirmer le recours au droit commun. Mais paradoxalement, elles exprimeront une réticence à s'en remettre au seul droit commun, une fois la phase d'accueil terminée, complétant ainsi une politique de principe par des initiatives spécifiques « complémentaires ».

En cela, le comité interministériel illustre les ambiguïtés de choix qui ne peuvent être radicaux. Certains publics en difficulté issus de l'immigration ont des handicaps particuliers et sont exposés à des risques spécifiques. Une part au moins de ces publics est, de surcroît, tentée de rejeter les règles d'une société dont ils peuvent estimer qu'elle ne les reçoit pas dignement, avec des implications possibles en termes de cohésion sociale et d'ordre public.

La mission commune Conseil d'Etat / IGAS / IGA / Inspection générale des affaires étrangères, chargée d'étudier l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers a, dans son rapport de mai 1997<sup>65</sup>, bien expliqué le dilemme : « La finalité de l'intégration, c'est de traiter les populations immigrées

---

65) Cahier n° 3 : l'accueil et l'intégration.

comme les autres composantes du corps social : ainsi, par exemple, l'étranger en situation régulière, demandeur d'emploi de longue durée, doit bénéficier des mesures générales de lutte contre le chômage de plus d'un an, au même titre qu'un chômeur d'origine nationale, sans qu'il y ait lieu de faire référence à son origine étrangère.

La réalité ne correspond pas toujours à cette perspective. Tous les immigrés ne sont certes pas en situation de précarité ou de marginalisation, mais ceux qui le sont rencontrent des difficultés supplémentaires liées à leur origine étrangère, voire à la couleur de leur peau. »

La mission tirait de ce constat des conclusions selon lesquelles : « si nombre de handicaps sociaux peuvent être communs à des Français de souche et à des résidents d'origine étrangère, certains d'entre eux conservent un caractère spécifique qui justifie aux yeux de la mission le maintien d'un traitement particulier assuré par des institutions possédant un savoir-faire et des compétences spécialisées.

Par ailleurs, sur un plan plus politique, on peut craindre qu'une banalisation excessive de cette action sociale particulière dans l'action sociale générale ne s'effectue à brève échéance au détriment des populations immigrées (...) ».

## **C – Les conséquences de la montée en puissance du cadre européen**

Ces nouvelles orientations ont à s'intégrer dans un contexte européen de plus en plus directif, qui limite les possibilités d'intervention au plan national mais qui apporte désormais un nouveau cadre institutionnel et une politique commune entre les Etats membres<sup>66</sup>.

### **1 – Les grandes étapes**

Le principe de la libre circulation des travailleurs posé par le traité de Rome a été mis en œuvre progressivement. Les migrations des ressortissants communautaires sont pratiquement libres dans l'espace communautaire et dans l'espace économique européen. En France, la loi du 26 novembre 2003 a supprimé pour ceux-ci l'obligation d'un titre de séjour.

---

<sup>66</sup>) Le cadre institutionnel européen est exposé dans l'annexe 1 du présent rapport "Europe et immigration".

L'Acte unique en 1985 a fixé l'objectif de la libre circulation des personnes dans un espace communautaire sans frontières. La suppression des contrôles de police s'est d'abord faite dans le cadre des accords de Schengen. Depuis le 26 mars 1995, les contrôles aux frontières communes entre les pays participants sont reportés aux frontières extérieures et l'espace Schengen est devenu une réalité. La clause de sauvegarde est utilisée par les pays participants lorsque l'ordre public ou l'atteinte à la sécurité nationale l'exige.

Parallèlement, les réalisations communautaires se sont multipliées. Europol a été créé par le traité de Maastricht. En 1995, le Conseil a instauré une politique commune de visas avec une liste unique de pays soumis à visa et une reconnaissance mutuelle des visas nationaux. L'entrée en vigueur en 1997 de la convention de Dublin sur l'asile signée le 15 juin 1990 garantit pour chaque demandeur d'asile la désignation d'un Etat membre responsable de l'instruction de son dossier.

La reconnaissance du libre franchissement des frontières intérieures a été confirmée par le traité d'Amsterdam qui a fait de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice un des objectifs de l'Union. L'Union européenne a acquis une compétence en matière d'immigration et d'asile. En s'appuyant sur cette compétence et sur l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux adoptée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, qui confère aux ressortissants des pays tiers autorisés à s'installer les mêmes droits et obligations que les ressortissants de l'Union, la Commission européenne a saisi le Conseil d'un certain nombre de propositions tendant à rapprocher les législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour de ces ressortissants.

Lors du Conseil européen de Tampere en octobre 1999, une politique commune en matière d'asile et d'immigration a été esquissée, avec quatre volets : le partenariat avec les pays d'origine, un régime d'asile commun, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers et une gestion plus efficace des flux migratoires. L'article 63 (§ 3) du traité instituant la Communauté européenne, nouvelle base juridique pour l'action concernant l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, devrait conduire le Conseil à adopter une politique commune de rapatriement, tout en laissant aux Etats membres la responsabilité des mesures individuelles d'éloignement et des sanctions. La coopération avec les pays tiers passe désormais par la conclusion d'accords de réadmission.

Les préoccupations de l'Union s'ouvrent de plus en plus aux questions d'intégration et d'accès à l'emploi. Le Conseil européen de Tampere, puis celui de Lisbonne (mars 2000) ont invité les Etats

membres à développer une politique énergique dans cette voie. Le Conseil européen de Nice y ajouté des objectifs communs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Une communication de la Commission de juin 2003 constitue à ce jour le document le plus élaboré sur l'immigration, l'intégration et l'emploi.

La création d'un espace européen de plus en plus vaste pose en termes renouvelés les conditions de l'immigration en Europe. Les questions d'immigration, sur lesquelles nombre d'Etats dont la France s'étaient engagés avec prudence, deviennent des sujets majeurs de politique commune.

## **2 – Les orientations actuelles**

### *a) Les principes*

Il existe bien désormais une politique migratoire européenne, portant notamment sur l'admission et le retour. Elle regroupe les mesures relatives aux ressortissants des pays tiers qui s'établissent durablement (au-delà de trois mois) dans l'UE, qu'il s'agisse d'immigration légale ou illégale. L'objectif affiché est de trouver un équilibre entre l'intégration des étrangers légalement installés et la maîtrise des flux d'immigration clandestine par le renforcement des contrôles aux frontières et l'éloignement (les reconduites à la frontière). L'UE estime sur les années 1990-1998 à 2,2 % le taux de migration nette. 680 000 personnes sont entrées en 2000. De ce fait, une harmonisation du statut des résidents de longue durée s'est imposée.

L'accélération de l'élargissement de l'Union européenne donne une dimension nouvelle à ces questions, qui, du reste, ont été un des points difficiles avec certains des nouveaux Etats-membres dans les discussions de pré-adhésion.

### *b) Le statut de longue durée*

Le principe de l'admission étant devenu progressivement la règle, le statut de longue durée constitue le volet intégrationniste de la politique européenne, initié préalablement au dispositif du Traité d'Amsterdam dans d'autres enceintes, avant de figurer dans la Charte des droits fondamentaux. Les textes européens s'attachent donc à fixer les conditions d'admission pour l'accès à cette égalité de traitement, malgré les tentatives de certains Etats de contrecarrer cette assimilation, par exemple en jouant sur la durée de séjour. La libre circulation, avec un

visa de long séjour, est reconnue depuis 2001. Un modèle uniforme de permis de séjour est actuellement en cours d'élaboration. Un dispositif souple est également prévu dans un projet de directive pour les déplacements des étrangers sur le territoire de l'Union pendant une période maximale de six mois au cours de la période de douze mois, sans rester plus de trois mois dans le même Etat (touristes, artistes). Un véritable statut de résident de longue durée, pour les ressortissants des pays tiers, apparaît dans le projet de directive de la Commission de 2001, valable pour les ressortissants légalement installés et les réfugiés reconnus. Ce texte ambitieux a été accepté sur certains points, comme celui de la durée de séjour, avec l'idée d'un critère unique de séjour de cinq ans, mais des divergences apparaissent, notamment en matière de regroupement familial et de droit de séjour dans un autre Etat membre.

### *c) Les autres initiatives*

Plus modestes mais complémentaires sont d'autres textes comme ceux relatifs à l'extension aux ressortissants des pays tiers des régimes de sécurité sociale et à l'amélioration du statut légal des membres de la famille des ressortissants des pays tiers travaillant dans l'Union. En matière de lutte contre les discriminations, le conseil a adopté un programme d'action de six ans (2001-2007) pour près de 100 M€. De plus, il est saisi d'un projet de décision-cadre relatif à la lutte contre le racisme et la xénophobie. Alors qu'en matière d'immigration de travail, les initiatives des Etats sont diverses (octroi d'autorisations à certaines catégories, voire quotas par profession ou à l'inverse régularisations plus générales), la Commission travaille à un projet d'harmonisation sur l'activité du ressortissant d'un pays tiers. Un projet de directive sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'emploi a été transmis en septembre 2001 au Conseil. La Commission prépare également des textes sur les conditions d'admission pour certaines activités : études, formation professionnelle. L'idée de favoriser un statut éventuellement temporaire qui ne débouche pas nécessairement sur l'intégration par la naturalisation se traduit également par l'encouragement à participer aux élections locales : l'accès à la citoyenneté est une alternative à la voie de la nationalité. Le travail est encore immense et des divergences importantes apparaissent sur certains sujets majeurs, comme par exemple le regroupement familial, alors qu'il s'agit là d'un fort vecteur de l'immigration. Les ambitions de la proposition de directive de la Commission ont dû être revues à la baisse.

*d) Le traitement de l'immigration illégale*

Le traitement de l'immigration illégale est mené de front : selon les travaux de l'Organisation internationale pour les migrations, jusqu'à trois millions d'immigrés clandestins vivraient sur le territoire des Quinze, dont 500 000 en France, et 500 000 personnes pénétreraient illégalement chaque année sur le territoire de l'Union. Les échanges d'informations et de statistiques en matière de flux migratoires et de filières avec le CIREFI<sup>67</sup> sont institutionnalisés. La Commission s'est engagée à publier un rapport annuel et a engagé une réflexion sur la possibilité de fédérer les outils déjà à disposition comme le CIREFI, le SIS<sup>68</sup>, EURODAC<sup>69</sup>, le système européen d'identification des visas, en une agence technique. Mais c'est surtout l'éloignement des irréguliers qui est prôné au plan européen pour lutter contre les illégaux, même si le corpus de textes, encore faible, se limite à un dispositif d'encadrement de ces expulsions ou reconduites.

L'enchevêtrement de conventions (ONU droits de l'Homme – Conseil de l'Europe – Convention de Genève) a conduit en fait à établir une série de règles de droit pour les refoyés et expulsés potentiels, tout en facilitant l'éloignement. Le Conseil européen à Séville a demandé à la Commission après son Livre vert d'avril 2002 de travailler sur un programme de rapatriements. Par ailleurs se sont développés des accords de réadmission, politique difficile à mettre en œuvre notamment du fait que les irréguliers ont des papiers souvent douteux, voire sont dépourvus de titre : d'une part, un accord multilatéral entre pays européens a été signé le 29 mars 1991, d'autre part, l'UE a signé directement des accords avec toute une série de pays. Dès lors, la réflexion s'est portée sur l'intérêt de fixer dans leur pays les candidats à l'émigration. L'Union a lancé des campagnes d'information sur la réalité de l'immigration, ainsi que des politiques de développement : l'effet en est difficilement mesurable. Certains pays d'origine ont accepté des plans globaux traitant à la fois de la politique commerciale, de l'aide au développement et du retour des clandestins. Un rapport annuel est présenté sur les plans d'action adoptés. Une ligne budgétaire de 10 M€ en 2001 et de 15 M€ en 2002 finance principalement des projets présentés par les organisations internationales. Par ailleurs, plus généralement, cette question est

---

67) Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière de franchissement des frontières et d'immigration.

68) Système d'information Schengen.

69) Système européen d'identification des demandeurs d'asile (Règlements des 11 décembre 2000 et 28 février 2002).

comprise dans les négociations tarifaires avec les pays ACP<sup>70</sup>. L'utilisation de sanctions à l'encontre des pays défaillants n'a pas été retenue mais les accords d'association avec des pays tiers comportent tous une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires et sur la réadmission obligatoire pour les illégaux. La France, dans la période transitoire, pendant sa dernière présidence en 2000, avait pris une double initiative en matière d'entrée et de séjour des irréguliers : l'adoption d'une directive pour une définition de l'aide à l'immigration clandestine et la mise en place d'un cadre pénal harmonisant la répression.

### 3 – Les principales dispositions

La France est concernée aujourd'hui :

- pour l'asile et les réfugiés, par l'ensemble formé par la Convention de Genève et la Convention de Dublin, avec la directive du 20 juillet 2001 relative aux normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, la création le 28 septembre 2000 du fonds européen pour les réfugiés, le règlement du 18 février 2003, dit Dublin II, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, la directive du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, qui nécessitera des modifications du dispositif national ; enfin, par l'approbation le 29 avril 2004, de deux directives sur le droit d'asile : la première sur les conditions de reconnaissance du statut de réfugié et les droits qui y sont attachés (avec deux catégories, l'une pour le bénéfice du statut selon la Convention de Genève, l'autre pour ceux qui peuvent prétendre à une protection subsidiaire), la seconde sur les procédures d'octroi du statut de réfugié avec la notion de pays sûr ;
- pour les visas, par le règlement du 12 mars 1999 qui a déterminé les pays dont les ressortissants doivent être munis de visas lors du franchissement des frontières extérieures ;
- en matière d'entrée également, par des dispositions sur l'admission aux fins d'études ou de volontariat, objet d'un accord politique au 30 mars 2004, avant un nouveau texte en préparation sur l'admission des chercheurs ;

---

70) Afrique Caraïbes Pacifique.

- pour le droit au regroupement familial des ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'UE depuis plus d'un an, par une directive adoptée le 22 février 2003 guère plus contraignante que les dispositions nationales en vigueur ;
- pour l'intégration et les luttes contre les discriminations, par les deux directives du 29 juin 2000<sup>71</sup> sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, et du 27 novembre 2000 portant création du cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, directives transposées par la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations. Un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes est mis en place ;
- pour faire bénéficier les ressortissants des pays tiers séjournant légalement dans l'Union de la même protection que les ressortissants communautaires, notamment lorsqu'ils se déplacent, par un dispositif datant de 2003.

Cette liste, non exhaustive, traduit le développement du traitement au niveau européen de pratiquement tous les sujets se rapportant à l'accueil et à l'intégration. De ce fait, l'action des Etats est désormais de plus en plus encadrée : leurs administrations ont à mettre en œuvre les transpositions nécessaires et doivent également consacrer une part de plus en plus significative de leurs activités à des travaux, notamment statistiques, pour le compte de l'Union.



Restent à évaluer les résultats des actions qui avaient été conduites jusqu'ici au niveau national. On pourra ainsi d'autant mieux apprécier ultérieurement si les nouveaux dispositifs répondent bien à la réalité de la situation.

---

71) Outre la convention n° 111 de l'OIT de 1958 ratifiée par la France le 28 mai 1981.



## **Chapitre II**

### **Le bilan de l'accueil et de l'intégration**



Les avis convergent pour estimer que la situation d'une partie des populations issues de l'immigration la plus récente n'est pas satisfaisante. Le processus d'intégration connaît des difficultés particulières, dont l'origine fait débat. Sans doute les explications avancées méritent-elles toutes d'être, au moins partiellement, prises en considération. Il est ainsi peu douteux que les difficultés économiques et sociales, et en particulier l'existence d'un chômage endémique depuis une trentaine d'années, aggravent la situation des immigrés au regard de l'emploi ; les caractéristiques nouvelles des populations immigrantes peuvent également expliquer des rythmes d'insertion plus lents dans le parc immobilier locatif et dans le cursus éducatif.

Il n'en demeure pas moins :

- que l'intégration a toujours été un processus impliquant un double effort des intéressés et de la collectivité ;
- que la constitution d'un contexte défavorable appelle un renforcement de ce double effort.

Il est donc utile d'inventorier des insuffisances et des hypothèques qui sont dues, pour une bonne part, aux séquelles des politiques d'accueil et d'intégration ou de l'absence de politique au cours des dernières décennies.

Les appréciations qui suivent, dont l'ensemble peut valoir à la fois comme descriptif de la situation à traiter et comme bilan des actions engagées jusqu'ici en faveur de l'accueil et de l'intégration des immigrants, doivent néanmoins être lues à la lumière d'une double réserve qui peut en atténuer ou en corriger la portée :

- le caractère souvent peu opérationnel des données statistiques qui sont un réel obstacle à une juste évaluation de la réalité des situations ;
- le fait que la situation des immigrants est en réalité très diverse : même si l'on s'en tient aux catégories qui font face aux difficultés les plus grandes, l'immigration a aussi ses réussites.

Comme l'a souligné le HCI dans un avis du 2 juillet 2003<sup>72</sup>, il convient « d'éviter de s'enfermer dans des stéréotypes dépréciatifs ». Ainsi, « des jeunes issus des quartiers en difficulté et notamment des enfants de l'immigration, réussissent dans les domaines les plus

---

72) Avis remis au Premier ministre sur la promotion sociale des jeunes dans les quartiers en difficulté.

performants, les plus innovants et les plus "nobles" ». Et le Haut conseil rappelle, à cette occasion, son souhait de promouvoir « la valorisation de toutes les réussites, pas uniquement les réussites liées au diplôme, mais également celles des artisans, des créateurs d'entreprise, des artistes, des sportifs de haut niveau ».

## **I – Les obstacles à l'évaluation**

L'évaluation rencontre vite ses limites compte tenu des incertitudes relatives aux critères à retenir et eu égard aux insuffisances de l'observation statistique.

### **A – La mesure de l'intégration**

L'évaluation des actions conduites en faveur des populations étrangères n'a jamais paru constituer un objectif prioritaire. En s'efforçant de s'y livrer, la Cour a pu constater qu'il n'existe pas de définition précise d'indicateurs et de critères reconnus et utilisables en l'espèce et susceptibles d'être incontestés. Deux catégories de raisons peuvent expliquer cette situation :

- la réticence à rendre public le détail des efforts consentis en faveur des populations concernées et à instaurer un débat sur leur efficacité peut s'expliquer par l'extrême sensibilité de la matière ;
- l'absence fréquente de données chiffrées s'appliquant aux étrangers a également pour origine les protections légales et réglementaires dont ils bénéficient, interdisant, sur nombre de pièces et documents, la mention de leur origine afin de limiter les risques de discrimination.

#### **1 – L'approche par les « indicateurs d'intégration »**

Certains pays, dont le Canada, ont utilisé des approches visant à quantifier l'intégration en développant des « indicateurs ». Le HCI, après avoir envisagé d'enrichir la connaissance de la situation des immigrés au moyen d' « indicateurs d'intégration », a abandonné cette démarche. Les critères et indicateurs développés dans un premier temps portaient sur la nationalité (rapport avec le pays d'origine, dont les indicateurs peuvent être la durée de séjour en France, l'acquisition de la nationalité française, l'usage de la langue française), sur la famille (mariages mixtes, natalité), sur la promotion sociale (réussite scolaire, qualification professionnelle,

revenus) et sur la vie en société (consommation, logement, santé, délinquance).

## **2 – La démarche adoptée**

Décrire les résultats scolaires, l'accès à l'emploi, au logement, à la santé des étrangers ou immigrés, c'est examiner, au travers des dispositifs statistiques de droit commun, comment les populations issues de l'immigration se comparent à la population générale. Les politiques publiques ont en effet besoin d'outils d'appréciation et de connaissance de ces populations pour en cerner les besoins, et ajuster les actions. Pour autant, l'approche de l'intégration n'est pas résolue par un tel examen, même si cette approche peut contribuer à nourrir l'analyse : l'intégration est en effet un processus complexe et évolutif avant d'être un phénomène mesurable.

Ainsi, aucune réponse ne peut être apportée à la question initiale du caractère mesurable ou non de l'intégration. On peut considérer simplement que la connaissance de la condition des étrangers, immigrés, de « deuxième génération », est à la fois un élément limité de l'analyse de l'intégration et un préalable nécessaire pour la définition des politiques publiques. C'est pourquoi la Cour s'est attachée à étudier si les statistiques des dispositifs de droit commun apportent cette connaissance, ce qui devrait se traduire, dans la pratique, par l'étude de la nationalité ou des critères différenciant les immigrés comme « variables explicatives » – au même titre que le sexe, l'âge, le diplôme ou les revenus, au travers d'analyses à paramètres multiples.

## **B – Problèmes liés aux statistiques et aux études**

### **1 – Les enjeux**

Les débats sur l'immigration suscitent des prises de position qui reposent fréquemment sur des a priori idéologiques plus que sur des données quantifiées. Le premier des enjeux des politiques publiques en matière de statistiques et d'études sur l'immigration est donc de faire porter les débats sur des objectifs réels et non supposés des actions conduites en la matière. Le deuxième enjeu est de mettre l'Etat en situation de définir, conduire et évaluer ses choix politiques sur la base d'éléments pertinents. Reste alors à déterminer quelles sont les questions sur lesquelles il serait souhaitable de disposer d'informations fiables,

compte tenu des spécificités françaises en matière d'accueil des immigrants et d'intégration des immigrés.

De façon schématique, le « modèle français d'intégration » est censé organiser « l'oubli des origines » : dans une telle logique, seule la politique d'accueil est spécifique aux immigrants, qui ont ensuite vocation à s'intégrer et relèvent alors des politiques de droit commun. Cette conception implique néanmoins de développer l'observation dans quatre directions :

a) Elaborer une statistique fiable et des études sur l'entrée et l'accueil des immigrants.

b) Décrire la condition des personnes concernées, une fois installées en France, voire de la génération de leurs enfants, et son évolution – c'est-à-dire contribuer à appréhender leur intégration et à cerner les problèmes. Ceci ne préjuge pas de la nécessité de politiques spécifiques, mais seulement du fait que cette connaissance est un élément essentiel de l'analyse.

c) Quantifier les discriminations, afin de mesurer si des obstacles désavantagent les immigrés – voire la génération de leurs enfants, freinant leur intégration et leur accès à l'égalité des droits.

d) Intégrer la dimension européenne des dénombrements et repérer les évolutions rapides des dynamiques migratoires à l'échelle européenne et internationale. L'élargissement de l'Europe aux pays d'Europe centrale et orientale en 2004, la liberté de circulation qui en découlera à terme, et la possibilité d'entrer – légalement ou non - dans l'Union par ces pays tendront, en effet, à diversifier encore les flux migratoires, dont les évolutions ne cessent de devenir plus complexes.

À ces enjeux propres à la thématique de l'immigration s'ajoutent ceux usuels de la statistique : indépendance, transparence, impartialité, fiabilité, pertinence et coût-efficacité. Mais la production de statistiques en la matière – et, de façon plus générale, de connaissances – est doublement complexe : elle se heurte à la fois aux difficultés liées au sujet (éthiques et juridiques par exemple) et aux difficultés techniques fréquentes en matière de statistique, les unes servant parfois d'alibi pour éviter de se concentrer sur les autres.

## 2 – Les constats

La demande politique de dénombrements a été – et demeure dans une large mesure - limitée aux flux d'entrée des étrangers en France.

Lors de la création du HCI en 1990, la constitution en son sein d'un « *groupe permanent chargé des statistiques* » marquait une volonté de développer une statistique plus fiable et plus transparente. L'obligation d'informer les parlementaires au moyen d'un rapport annuel, inscrite pour la première fois dans la loi en 1998<sup>73</sup>, était néanmoins limitée puisqu'elle portait uniquement sur le nombre de titres de séjour délivrés par le ministère de l'intérieur. La loi du 26 novembre 2003<sup>74</sup> a étendu le champ de cette obligation, notamment aux chiffres relatifs à l'asile et à l'estimation du nombre des étrangers en situation irrégulière, mais ce contenu confirme la priorité accordée aux statistiques sur l'entrée des étrangers en France.

Une évolution très récente vers une demande plus diversifiée est perceptible : le Premier ministre a annoncé, le 3 décembre 2003, le « besoin d'une grande enquête statistique et sociologique sur la question de l'intégration et des inégalités parce qu'il n'y a rien de complet aujourd'hui ». Depuis, le HCI a mis en place, en son sein, l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, installé le 2 juillet 2004.

### **3 – Une mise en cohérence inaboutie des statistiques sur l'entrée légale des étrangers en France**

En matière de statistiques sur l'entrée des étrangers en France, les acteurs sont multiples : certains produisent des statistiques (ministère de l'intérieur, OMI, OFPRA), d'autres les synthétisent à partir des données produites par les premiers (DPM, HCI, INED, INSEE).

Si les statistiques du ministère de l'intérieur sur les titres de séjour délivrés chaque année ont acquis une fiabilité croissante, le décompte des refus de séjour – pourtant prévu par la loi du 26 novembre 2003 - ou la collecte d'informations utiles à la connaissance des publics, sinon à la délivrance du titre, demeurent très incomplets. Les raisons en sont l'utilisation d'une application informatique ancienne et les pratiques hétérogènes des préfetures. L'application est en cours de refonte depuis 1999 et le chantier aboutira au mieux en 2006. En outre, l'insuffisante périodicité des apurements de fichiers, que le ministère de l'intérieur déclare assurer une fois par an en moyenne, obère la comptabilisation du nombre des étrangers disposant d'un titre en cours de validité, puisque

---

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

74) Loi n° 2003-1119 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

sont provisoirement maintenues dans cette population les personnes ayant acquis la nationalité française ainsi que les personnes décédées.

Le flux d'entrée des étrangers en France est une notion complexe car elle correspond à l'addition d'éléments multiples : immigration liée au regroupement familial, à l'emploi ou aux études, obtention du statut de réfugié. Cette totalisation sans doubles comptes ni omissions repose nécessairement sur des conventions. La mise en cohérence des modalités du calcul demeure inaboutie :

- La distinction entre séjours temporaires et séjours à vocation permanente n'est pas prise en compte par le ministère de l'intérieur, qui, dans son rapport au Parlement, comptabilise l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés, quelle qu'en soit la durée de validité, tandis que la DPM, l'INED et le HCI, appliquant les recommandations internationales<sup>75</sup>, distinguent les séjours de moins d'un an (à vocation temporaire) des séjours d'un an et plus (à vocation permanente)<sup>76</sup> ;

- Le caractère permanent de certains séjours à long terme fait l'objet d'interprétations divergentes : l'INED et le groupe statistiques du HCI ont été en désaccord sur l'opportunité de comptabiliser les étudiants dans les séjours à vocation permanente<sup>77</sup>. Ces divergences sont maintenant réglées.

En 2001 par exemple, le ministère de l'intérieur indiquait que 197 337 premiers titres de séjour avaient été accordés (dont certains au bénéfice de personnes se trouvant en France depuis plusieurs années). Les flux d'entrée pour des séjours à vocation permanente étaient de 137 432 pour le HCI, 140 953 pour la DPM et 183 000 pour l'INED. L'INSEE, qui a produit des données encore différentes, a indiqué lors de l'enquête que « la construction d'un bilan détaillé des flux migratoires annuels n'entre pas dans ses missions », missions qui se limiteront désormais en la matière à l'évaluation du solde migratoire nécessaire pour estimer chaque année la population française.

---

75) Depuis 1976, l'Organisation des nations unies (ONU) recommande de distinguer l'immigrant à long terme, défini comme « une personne ayant l'intention de demeurer plus d'un an dans le pays d'arrivée », de l'immigrant à court terme. Un règlement communautaire relatif aux statistiques de l'Union sur la migration, la nationalité, les contrôles aux frontières et l'asile est en cours d'élaboration.

76) La différence de méthode porte sur 30 728 cartes de séjour en 2001.

77) En 2001, 41 423 étudiants ont reçu un premier titre de séjour.

### **L'estimation du solde migratoire par l'INSEE**

L'INSEE publie un bilan démographique annuel comportant une estimation de la population au 1<sup>er</sup> janvier et une analyse de tendances récentes. L'estimation de la population est obtenue en ajoutant à la population de l'année précédente :

- le solde du mouvement naturel (naissances moins décès)
- le solde migratoire (entrées et sorties d'étrangers et de Français).

Faute de source adaptée, le solde migratoire fait l'objet d'estimations. Les mouvements de Français ne font pas l'objet d'enregistrement, si ce n'est dans les consulats français à l'étranger où ils sont loin d'être exhaustifs. Pour les étrangers, les entrées sont partiellement connues, mais aucune statistique régulière n'existe sur les sorties.

Les recensements de population constituent une source indirecte pour calculer le solde migratoire (estimation des départs par comparaison entre les données de deux recensements successifs, moyennant des hypothèses de comportement). Réalisés tous les sept à neuf ans jusqu'en 1999, les recensements ne pouvaient être utilisés que pour recouper les estimations annuelles et connaître les tendances à long terme.

Les modalités du recensement sont profondément modifiées à partir de 2004<sup>78</sup> : chaque année, il fournira l'effectif de la population immigrée, et celui des personnes arrivées l'année précédente. Par comparaison avec l'effectif mesuré un an avant, il sera donc possible d'estimer un nombre de sorties.

Dans l'attente de cette refonte, la méthode de calcul du solde migratoire utilisée par l'INSEE est restée inchangée durant de nombreuses années, et n'a pas intégré les modifications réglementaires qui ont pu, en créant des catégories nouvelles de titres (loi du 11 mai 1998 par exemple), modifier les données de l'OMI et de l'OFPRA prises en compte dans le calcul du solde migratoire. Ainsi, le solde a pu être sous-estimé.

À partir de 2004, l'information annuelle permettra de recouper et compléter les informations issues des sources administratives (OMI, OFPRA, ministère de l'intérieur), et après l'exploitation de deux collectes successives – donc début 2006 – d'estimer un solde migratoire (pour 2004) selon une méthode modifiée et sensiblement améliorée.

---

78) En application de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Dans les documents internationaux publiés par l'OCDE, l'ONU ou Eurostat<sup>79</sup>, les divergences du calcul des flux par les différents acteurs du système statistique français se traduisent par des données sur la France qui varient suivant l'entité qui a fourni la réponse.

Sous l'égide du HCI, des progrès notables ont été effectués pour harmoniser les modalités des décomptes de l'entrée des étrangers en France. Le HCI a également ébauché le recueil et la publication d'informations sur les retours d'étrangers ou d'immigrés dans leur pays d'origine. Cette instance, dont les activités ont évolué en privilégiant son rôle de réflexion et de conseil auprès du Gouvernement, a pu à certaines périodes être peu présente sur le terrain des statistiques. Ce regard externe aux opérateurs demeure une nécessité, notamment pour porter à son terme le processus inabouti de mise en cohérence tant sur les entrées que sur les retours des étrangers.

#### **4 – La faiblesse des statistiques sur la condition des étrangers établis en France, sur les immigrés ou la génération de leurs enfants**

En matière de statistiques sur les immigrés, la nécessité de connaître pour mieux fonder les politiques publiques d'une part, et d'autre part la crainte de stigmatiser des populations, de compromettre la cohésion sociale ou de prêter à une utilisation abusive des chiffres, dans un domaine où les polémiques rejaillissent encore fréquemment, sont deux pendants d'une problématique dont la complexité doit être gardée à l'esprit.

Ni le critère de « l'étranger » ni celui de « l'immigré » utilisé par la statistique publique ne permettent d'appréhender dans sa totalité, sa complexité et sa diversité la population dont les responsables publics ont à connaître et à gérer les problèmes. Or il apparaît actuellement impossible - et, pour l'avenir, difficile à envisager - de circonscrire les populations issues de l'immigration et connaissant des difficultés particulières d'intégration en raison de certaines caractéristiques des pays d'origine, des conditions initiales d'accueil et de discriminations. Ce sont pourtant les publics qu'il serait pertinent de mieux connaître pour conduire des politiques publiques plus adaptées.

Mais, si l'information est d'une pauvreté préoccupante sur la condition des populations concernées, c'est aussi que les dispositifs statistiques de droit commun s'y intéressent peu : les critères qui

---

79) Office statistique des communautés européennes.

permettraient d'étudier les étrangers, les immigrés ou les personnes d'origine immigrée sont soit absents lors de la conception de nombreuses enquêtes, soit présents mais inexploités.

Si le recensement de 1999 a fait l'objet d'exploitations et de publications nombreuses sur les étrangers demeurant en France comme sur les immigrés, nombre d'enquêtes sectorielles de l'INSEE n'ont pas été exploitées sur ces critères : en matière de logement par exemple, alors que l'enquête de 1996 permettait pour la première fois d'isoler les ménages immigrés, son utilisation sur ces critères n'a été publiée qu'en 2000, et l'enquête de 2002 n'a été exploitée par la DGUHC<sup>80</sup> que récemment et de façon très partielle, du fait de l'absence de demande selon l'INSEE. Diverses enquêtes de cet organisme prennent en compte l'origine immigrée (par les critères de lieu et de nationalité de naissance des parents) et permettent donc d'étudier la deuxième génération, mais deux enquêtes majeures sur l'emploi et sur le logement le feront seulement à partir de 2004 et 2006.

Les services statistiques ministériels ne sont pas plus ouverts à la prise en compte de ces publics dans leurs analyses. Ainsi, l'emploi, l'éducation, le logement, demeurent largement méconnus pour ce qui les concerne. Aucune enquête de la DARES<sup>81</sup> (secteur emploi) ne porte spécifiquement sur l'emploi des étrangers ou des immigrés. Les enquêtes générales ne comportent pas systématiquement les critères de nationalité, ou ne sont pas exploitées sur ces critères (intérim, trajectoires des demandeurs d'emploi, mouvements de main-d'oeuvre). La DARES a toutefois amorcé en 2003 une mise en commun des différents projets et travaux au sein du ministère sur l'emploi des immigrés (DGEFP, DILTI<sup>82</sup>, DPM).

Les statistiques de la DEP (ministère de l'éducation nationale) sont pauvres sur l'éducation des enfants étrangers, et encore très limitées sur les enfants nouveaux arrivants et leurs parcours scolaires, bien qu'une enquête spécifique porte depuis 2001 sur les élèves non francophones arrivant en France. Alors que les dispositifs spécifiques de prise en charge datent des années 70, il est d'ailleurs surprenant qu'il ait fallu attendre 2001 pour concevoir une telle enquête, qui au demeurant est centrée sur les effectifs et n'apporte que peu d'informations sur les caractéristiques des enfants accueillis, leurs besoins et leurs parcours postérieurs,

---

80) Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

81) Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

82) Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal.

éléments pourtant essentiels pour l'intégration de ces enfants, mais aussi de leurs familles.

Le secteur du logement ne produit aucune information chiffrée sur l'occupation du parc social par ces publics : la CNIL – attachée à ce que l'enregistrement de cette donnée dans les fichiers de gestion ne puisse être source de discrimination - n'a pas autorisé le recueil de la nationalité dans l'enquête sur l'occupation du parc social<sup>83</sup>, relevant qu'« aucune disposition législative ou réglementaire régissant les enquêtes des logements sociaux (...) ne mentionnait la nationalité au titre des informations pouvant être collectées ». Aucune solution alternative (enquête en population par exemple) n'a été mise en place.

L'enquête « mobilité géographique et insertion sociale » (MGIS) constitue à ce jour la seule enquête d'une certaine envergure qui ait abordé directement la question de la génération des enfants d'immigrés. Elle a été réalisée en 1992 par l'INED avec le concours de l'INSEE et a apporté de nombreuses informations sur l'intégration des immigrés et de leurs enfants, pointant le problème majeur de l'accès à l'emploi des jeunes d'origine algérienne. Les réticences ont longtemps été fortes sur une répétition de cette étude à l'identique, car la comparaison de courants migratoires d'anciennetés très diverses (d'une à plusieurs décennies) ne se justifiait pas à intervalles rapprochés. L'INSEE prévoit cependant de renouveler l'enquête à l'horizon 2007 ou 2008 ; il serait dans cette hypothèse intéressant de lui intégrer un volet de comparaisons internationales, conformément aux suggestions de la DREES.

S'agissant de la quantification des discriminations, la perception des discriminations ressenties (discriminations subjectives) est l'un des thèmes d'une enquête de l'INSEE en cours d'exploitation, « Histoire de vie – construction des identités ». Mais la quantification des discriminations objectives – en utilisant les méthodes élaborées aux Etats-Unis, dont l'expérience ancienne en la matière pourrait utilement être mise à profit - est absente des statistiques de droit commun. Un frémissement est toutefois perceptible à la DARES, qui a indiqué lors de l'enquête envisager l'évaluation des discriminations dans l'accès à l'emploi.

## 5 – Les études

Au travers des administrations et organismes spécialisés placés sous leur tutelle (DPM, FASILD, INED, voire GELD), les pouvoirs

---

83) Instaurée par la loi n° 96-162 du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité, elle repose sur les fichiers de gestion des bailleurs sociaux.

publics disposent d'un potentiel d'études important. L'observation des réalisations montre toutefois une réalité inverse de ce qui a été constaté pour les statistiques, avec peu d'études sur les nouveaux arrivants, mais de plus en plus sur les discriminations.

Les administrations généralistes demeurent trop souvent à l'écart de la thématique, quasiment absente des secteurs de l'éducation – en dépit d'une importante étude conduite en 1996 sur une cohorte d'enfants suivis depuis 1989 - et du logement, émergente à la DREES, la DARES et la DIV. La DREES joue son rôle de tuteur de l'INED et inscrit ses travaux dans la complémentarité de ceux de l'institut, mais elle n'a que peu de prise sur les études financées par le FASILD, dont elle assure aussi la tutelle. Dans le secteur de la politique de la ville, la délégation interministérielle à la ville souhaite que l'Observatoire national des zones urbaines sensibles prévu par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 prenne en compte les populations étrangères, immigrées ou issues de l'immigration comme « champ d'interrogation spécifique ».

Ainsi, face à un potentiel d'études dispersé et dont l'accroissement est souhaité, se profile le risque de redondances : la coordination est nécessaire dans la définition des missions des intervenants, mais aussi au niveau plus opérationnel de l'élaboration des programmes d'études, et en aval dans la diffusion des travaux. Elle n'a été que peu organisée jusqu'à présent, même si les interfaces existent par le biais de divers conseils scientifiques. La nécessité s'impose donc de repenser la cohérence d'ensemble et le partage des rôles.

## **C – Des moyens budgétaires difficiles à identifier**

La Cour n'a pas cherché à établir un « coût de l'immigration », démarche qui aurait eu peu de sens et aurait dû être mise en perspective avec l'impossible évaluation des ressources et autres avantages qu'elle procure.

En revanche, toute politique publique doit disposer d'indicateurs précis quant aux actions financées afin de chercher le meilleur rapport entre coût et efficacité ; cette exigence est renforcée par la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). La situation des dépenses consacrées à l'accueil et à l'intégration des immigrants est pourtant loin de correspondre à cette exigence.

Il est, de fait, très difficile d'apprécier l'ampleur réelle des crédits affectés à l'accueil et à l'intégration. Force est de constater que le souci de donner des chiffres n'a jamais été prioritaire. Même le Parlement n'aura pu disposer d'éléments d'évaluation crédibles : les ressources de

l'OMI et du FASILD ne figurant pas au budget de l'Etat- jusqu'en 2001 pour le FASILD- le Parlement ne débattait pas des problèmes d'accueil et de séjour et devait se limiter à légiférer sur les flux et les autres aspects de l'ordonnance de 1945. La multiplication des financements croisés complique d'ailleurs encore la lisibilité des crédits affectés à l'accueil et l'intégration. Ainsi, la DPM subventionne directement sur le chapitre 46-81<sup>84</sup> des associations financées par ailleurs par le FASILD grâce aux crédits que lui apporte ce même chapitre budgétaire. D'autres ministères financent parfois ces mêmes associations (Ville notamment). Il en résulte une grande confusion ; surtout l'absence de suivi comptable rend impossible une lecture d'ensemble, qui s'attacherait par exemple aux montants globaux perçus par une même association aux niveaux central et déconcentré.

### **1 – Les dépenses totales de l'Etat ne sont pas chiffrées**

#### *a) L'absence de « budget de l'immigration » au sein du budget de l'Etat.*

Seul le ministère des affaires sociales identifie des lignes budgétaires explicitement consacrées aux « migrants étrangers », aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Sous ces dénominations sont rassemblés des crédits d'intervention gérés par la direction de la population et des migrations (DPM). Il s'agit essentiellement de subventions, parfois en cascade par l'intermédiaire du FASILD.

Ces crédits seront repris, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, dans un programme « accueil des étrangers et intégration<sup>85</sup> ». Les crédits de fonctionnement correspondants n'ont été que tardivement et partiellement inclus dans ce programme, au motif de leur faiblesse relative par rapport aux crédits du titre IV pour interventions publiques, ce qui paraissait peu recevable dans la mesure où ils pouvaient être identifiés. Le programme devrait, ce qui n'était pas envisagé au départ, inclure les dotations consacrées à l'aide médicale d'Etat (AME) et au financement de l'allocation d'insertion des demandeurs d'asile. Au total, il atteindrait 741,24 M€ sur la base de la loi de finances initiale pour 2004.

---

84) Chapitre 46-81, « action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion » du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale, dont certains articles sont gérés par la DPM.

85) L'intitulé initialement envisagé était « personnes immigrées » ; le changement sémantique n'est pas neutre.

Cette évolution va dans le bon sens car les programmes doivent s'efforcer de présenter tous les moyens d'une politique. Pour autant, le programme ainsi conçu sera très hétérogène dans sa composition alors qu'il devra faire l'objet d'un pilotage unique par son responsable, ce qui nécessitera de définir des modalités de gestion et de compte rendu de la performance entre les diverses administrations concernées. Ce programme ne sera pas cependant le réceptacle exhaustif de l'ensemble des dépenses que l'Etat consacre à la politique d'accueil et d'intégration des immigrants.

*b) Des origines techniques et politiques*

Aucun autre ministère que celui qui est en charge des affaires sociales n'identifie précisément les dépenses qu'il effectue en faveur de l'accueil et de l'intégration des immigrants, alors que pas moins de 55 mesures, décidées par le comité interministériel à l'intégration, ont été mises à la charge de presque tous les ministères :

- les dépenses effectuées au profit des immigrants dans le cadre de dispositifs de droit commun dont ils peuvent bénéficier au même titre et sous les mêmes conditions que les nationaux ne sont pas répertoriées ;
- les actions spécifiques prévues sont peu ou ne sont pas chiffrées et supposées financées par redéploiement de crédits, ce qui, dans le contexte budgétaire que connaît l'Etat, ne garantit pas des chiffrages transparents ni un suivi effectif de la réalisation des mesures.

D'un point de vue technique, l'identification par les différents ministères des actions dont bénéficient ou sont susceptibles de bénéficier les immigrants est impossible en l'absence de comptabilité d'analyse des coûts. Ceci est particulièrement vrai pour deux départements concernés au premier chef par l'accueil des immigrants : celui des affaires étrangères, responsable de la délivrance des visas, et celui de l'intérieur, en charge de la délivrance des titres de séjour lors de l'accueil et de la répression de l'immigration clandestine. Ces ministères n'identifient qu'une part négligeable des dépenses qu'ils exposent dans le champ de l'immigration<sup>86</sup> ; en matière de droit d'asile, seule la subvention à l'OFPRA et à sa juridiction d'appel, la CRR, est identifiée (et en

---

86) Selon le ministre de l'intérieur toutefois, dans le cadre du développement du contrôle de gestion, le déploiement de systèmes d'informations « devrait permettre à terme de disposer d'informations financières précises concernant notamment les coûts dédiés à cette politique ».

progression constante puisque cette dotation est passée de 22,8 M€ en 2002 à 34,5 M€ en 2003 puis à 38,2 M€ en 2004).

Au rang des causes politiques, le constat doit être fait de l'absence de volonté d'identification de telles dépenses. Ceci peut résulter de la définition même de politiques ciblées non sur des publics mais sur un territoire, comme la politique de la ville, alors même qu'une part importante de la population présente sur les sites concernés est d'origine étrangère et qu'il n'est pas contestable que cette origine est source de discriminations et de freins à l'intégration. Parmi les ministères et directions d'administration centrale du secteur social, seul le service en charge des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle – et le service statistique du ministère – semblent considérer que la connaissance de l'origine des populations (suivant une distinction ternaire : Français, ressortissant d'un autre pays membre de l'UE, ressortissant d'un pays tiers) recèle une certaine pertinence pour l'orientation des politiques publiques.

Dans les domaines qui constituent une préoccupation majeure des immigrants, comme la formation professionnelle et l'emploi ou encore le logement, ainsi que les actions menées par l'Etat en matière de culture ou d'éducation, il n'est pas davantage possible d'identifier avec fiabilité les dépenses publiques consacrées à cette population.

L'absence de réel pilotage interministériel de la politique d'accueil et d'intégration des immigrants ne facilite pas la production d'éléments de chiffrage, ni l'établissement de statistiques ; même les interventions aisément identifiables, comme l'attribution de subventions à des organismes œuvrant dans ce domaine, ne font pas l'objet d'une coordination suffisante entre les différents services, ce qui nuit à la transparence, à l'évaluation et au contrôle des actions de l'Etat.

La mise en œuvre de la LOLF doit être l'occasion d'une clarification de la politique d'accueil et d'intégration à un triple niveau : transparence financière avec un regroupement plus exhaustif de moyens enfin identifiés, définition plus nette des objectifs poursuivis et justification au premier euro des crédits inscrits, capacité de mesure des résultats obtenus ; la lisibilité même d'une politique d'intégration est au prix de ces efforts.

## 2 – Les dépenses budgétaires identifiées

### *a) Des crédits en progression rapide et en sous-dotation chronique*

En ne considérant que les seuls crédits d'intervention gérés par la DPM, les dotations budgétaires inscrites en lois de finances initiales se sont accrues de plus du tiers entre 2001, année de la budgétisation du financement du FASILD, et 2004, passant de 258 à 354 M€. La progression des dépenses a été encore plus rapide, puisqu'elles sont passées, entre la gestion 2001 et la gestion 2003, de 304 à près de 450 M€, ce qui représente un cumul d'abondements de crédits en gestion, au-delà des lois de finances initiales, de 207 M€. La gestion budgétaire de ces lignes a été extrêmement tendue, révélant des sous-dotations manifestes. Ainsi, en 2002 et à nouveau en 2003, les dépenses afférentes à l'accueil des demandeurs d'asile n'ont pu être assurées que par des prélèvements significatifs sur la trésorerie de l'OMI (près de 20 M€ en 2002) et surtout du FASILD (25 M€ à titre définitif en 2002, puis un prélèvement de 40 M€ en cours de gestion 2003 qui a dû être compensé par une ouverture équivalente, au mois d'octobre, par décret d'avance). Le décret d'avance pris à cette occasion, d'un montant de 145 M€ dont 99 M€ sur les lignes gérées par la DPM, a représenté une majoration de ces dernières de 30 % par rapport à la loi de finances initiale. En juin 2004, sur le même chapitre, est intervenu un décret d'avance de 186,5 M€, dont 121,5 M€ sur les lignes DPM représentant 34 % de la loi de finances initiale.

Les dépenses entraînées par le flux en rapide progression des demandeurs d'asile, déjà relevées par la Cour et le Parlement, ont ainsi nécessité des abondements en gestion de 73 M€ en 2002, 101 M€ en 2003 et 108 M€ par décret d'avance en 2004, pour ne considérer que les lignes budgétaires qui leur sont explicitement consacrées. Les difficultés rencontrées en matière d'hébergement des personnes sont telles que les dispositifs de droit commun, notamment les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont largement sollicités – à un niveau qui ne peut être précisé faute, ici encore, d'indicateurs. Cette situation, sans préjuger de l'effet des réformes en cours en matière de dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, conduit à s'interroger sur la sincérité des dotations correspondantes de la loi de finances initiale pour 2004, qui a reconduit très largement celle de 2003 avec seulement 14 M€ de mesures nouvelles. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une majoration de 28,6 M€ de la ligne budgétaire consacrée aux CHRS pour les réfugiés.

Le même constat vaut pour l'aide médicale d'Etat : la dépense constatée en 2003 a été de 441,5 M€ et la prévision inscrite en LFI 2004 est de 233 M€.

*b) Une importante réforme dont le financement pérenne ne semble pas assuré*

L'une des principales mesures décidées par le comité interministériel à l'intégration d'avril 2003 est la création du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Il peut être noté ici que cette réforme de l'accueil va entraîner pour l'OMI – gestionnaire de plates-formes dont le nombre et l'activité sont appelés à progresser – et pour le FASILD – qui finance l'aspect le plus coûteux de la réforme, l'ouverture de droits à la formation, notamment linguistique, des charges encore mal estimées et donc mal prises en compte dans le budget de l'Etat.

### **3 – Les autres financements**

Le constat peut ici être très bref : ni les organismes de sécurité sociale, ni les collectivités territoriales, ni les divers dispositifs financés par des versements de fonds privés libérateurs d'une obligation légale de faire (collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction ou au financement de la formation professionnelle) ne sont en mesure d'avancer une estimation fiable de l'effort financier en faveur des immigrants ; les recettes issues des cotisations sociales ne sont pas davantage identifiées. Les causes directes de cette situation sont les mêmes que pour les crédits d'Etat : les dispositifs en cause relèvent du droit commun. Identifier, comme c'est le cas en matière de sécurité sociale (de manière d'ailleurs variable suivant les régimes et les branches) des dépenses effectuées au profit d'allocataires étrangers ou résidant à l'étranger ne traduirait d'ailleurs pas l'existence de politiques spécifiques et aurait, de ce fait, peu d'utilité.

S'agissant des interventions des collectivités territoriales, au facteur technique relevant des nomenclatures comptables (qui distinguent certains publics, comme les personnes handicapées, mais pas les étrangers), aux facteurs administratifs tenant au manque de coordination des actions territoriales entre elles et avec celles de l'Etat et à la complexité des actions menées – dans le cadre notamment de la politique de la ville – s'ajoute à l'évidence l'absence d'une volonté politique de mettre en évidence l'effort consenti en faveur des immigrants et des populations issues de l'immigration.

Agréger des éléments de chiffrage disparates, comprenant des dépenses effectuées sur des lignes budgétaires précises, des estimations et des données parcellaires n'aurait pas de sens.

Il n'existe pas, même en se restreignant à l'Etat, de budget de l'accueil et de l'intégration des immigrants. A l'avenir, le programme « accueil des étrangers et intégration » devrait retracer l'essentiel des crédits budgétaires identifiés, mais ne couvrira pas la majeure partie des dépenses qui participent à cette politique. En comptant les dépenses de fonctionnement correspondantes, cet ensemble représente 761,04 M€ sur la base de la LFI 2004<sup>87</sup>, sachant que l'adéquation de ce montant aux besoins réels n'est pas démontrée.

Les autres dépenses identifiables comprennent essentiellement les budgets de l'OMI (celui du FASILD étant pratiquement compris dans la subvention de l'Etat) et de l'OFPRA pour les réfugiés, auxquels on peut ajouter la rémunération des immigrants stagiaires de la formation professionnelle et quelques crédits épars. Cet ensemble a représenté environ 80 M€ en 2002.

Les autres actions financées par divers départements ministériels, les opérateurs publics non spécialisés dans cette matière ou les collectivités territoriales ne peuvent faire l'objet d'une estimation financière globale, compte tenu du grand nombre de sources de ces crédits et de la variété des opérateurs. Il ne peut qu'être relevé une absence certaine de volonté d'affichage des dépenses consacrées à cette politique.

Cette opacité risque d'être préjudiciable à la réussite de la politique d'intégration, en l'absence des outils, indicateurs et méthodes qui permettraient d'en mesurer les actions et, surtout, d'en évaluer les résultats.

## II – Une double hypothèque

L'intégration des populations issues de l'immigration souffre d'une double hypothèque : la concentration d'une partie d'entre elles ; le poids de l'immigration irrégulière. Les deux phénomènes n'ont pas seulement des effets négatifs directs sur les personnes concernées ; ils compromettent de surcroît l'ensemble de l'effort de la collectivité.

---

87) 741,24 M€ du programme 2 (voir supra) et 19,80 M€ de l'action 2 (soutien du programme Accueil des étrangers et intégration) du programme 7 (conception, pilotage, gestion et évaluation des politiques).

## **A – La concentration des populations issues de l’immigration**

De nombreuses analyses, de diverses origines, sont venues exprimer une réelle angoisse devant la situation créée par la concentration de populations issues de l’immigration dans des quartiers périphériques cumulant les difficultés et n’offrant pas les moyens de la mixité sociale.

Certes, comme l’écrit l’ADRI<sup>88</sup>, « on associe souvent ménages immigrés et cités en crise » alors que « la réalité est plus complexe ». On peut même considérer, à sa suite, que « les situations les plus critiques concernent moins les grands ensembles HLM périphériques qu’un certain nombre de propriétés dégradées dans les quartiers centraux des villes ». La remarque ne manque pas de pertinence si l’on s’en tient à la qualité du logement et, plus généralement, à celle de l’habitat ; elle est corroborée par les observations qui peuvent être formulées sur certains foyers ou sur les conditions d’hébergement de nombreux demandeurs d’asile. Pour autant, la concentration des populations issues de l’immigration mérite une attention particulière, au-delà même du problème de la qualité de l’habitat concerné : elle produit, en effet, des conséquences notables sur les comportements des publics concernés et plus particulièrement sur leur capacité d’intégration.

C’est bien l’opinion émise par le HCI dans son rapport de novembre 2000 sur « L’Islam dans la République », dans lequel il insiste sur la nécessité de « lutter contre les phénomènes insidieux d’exclusion que constituent (...) les effets des politiques de logement des années 1960 et 1970 qui ont débouché sur des concentrations de populations immigrées ou d’origine immigrée dans des proportions telles qu’elles s’opposent à toute véritable intégration ». Et de livrer un exemple de conséquence de cette situation : « Les deux établissements scolaires du centre-ville de Marseille visités par le HCI accueillent ainsi chacun 100 % d’élèves musulmans. Que recouvre, concrètement, la mission intégratrice de l’école dans de telles conditions qui sont de nature à favoriser la montée de phénomènes de ségrégation scolaire ? »

Les concentrations ont deux effets directs :

- dans les quartiers considérés, le processus d’intégration s’en trouve hypothéqué ; se développent, en revanche, des processus qui rendent tant la volonté que la perspective d’intégration particulièrement aléatoires ;

---

88) « L’habitat des immigrés et de leurs familles ». Collection « Point sur... ». Auteur : Jacques Barou. La Documentation Française, Paris 2002.

- l'image véhiculée par les quartiers considérés constitue un handicap pour l'ensemble des populations issues de l'immigration, en accréditant l'idée de la vanité des efforts consentis en leur faveur.

Le rapport du Conseil économique et social de novembre 2003 constatait, à cet égard, une dégradation de la situation :

« La ségrégation résidentielle persiste même si elle est condamnée par la majorité de la classe politique. Il suffirait pour s'en persuader de comparer la population des logements sociaux des villes dites nouvelles lors de leur construction et la population actuellement accueillie dans ces mêmes logements. Il y a même dans certains territoires une évidente régression de la mixité sociale illustrée, par exemple, par la situation de certains grands ensembles construits par la Caisse des dépôts et consignations (SCIC) à Sarcelles et dans d'autres sites comparables ».

« L'objectif initial des dispersions des immigrés dans le parc immobilier a été démenti par les faits dès les années 1980. Dans de nombreuses grandes agglomérations et notamment dans la région parisienne, une fraction du parc s'est déjà spécialisée <sup>89</sup> (...) ».

Or, souvent, ce phénomène de concentration prend un caractère cumulatif. Comme l'écrit l'ADRI<sup>90</sup>, « on observe une progression de la proportion des occupants immigrés dans ces quartiers. Ainsi, dans la ZAC de la Noé à Chanteloup-les-Vignes, dans le département des Yvelines, on observe que la population immigrée représentait moins d'un tiers des habitants en 1976, 38 % en 1982, 42 % en 1990 et près de 50 % aujourd'hui.

« Pour bien comprendre ces chiffres, il faut tenir compte du fait que les enfants d'étrangers nés en France, devenus Français à leur majorité ne sont plus comptés parmi les immigrés. Cela signifie que la progression de la population des immigrés dans de tels quartiers est liée à la venue de nouvelles familles étrangères, d'arrivée plus récente. Ces quartiers prennent donc parfois une fonction d'accueil pour les nouveaux immigrés. A Chanteloup-les-Vignes, comme à Vénissieux, dans la banlieue lyonnaise, on constate l'emménagement d'immigrés entrés récemment en France : réfugiés africains, est-européens ou kurdes. La réputation de ces quartiers est telle que seules les familles les plus mal

---

89) Conseil économique et social : Le défis de l'immigration (rapport présenté par M. Michel Gevrey, octobre 2003), citant Mme Soraya Mehiri, Revue trimestrielle de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, septembre 1996.

90) « L'habitat des immigrés et de leurs familles » op. cit.

informées et les plus dépourvues de possibilités de choix acceptent les appartements qui y sont disponibles ».

### **1 – Un phénomène apparemment ancien**

Le phénomène de concentration a deux origines qui produisent des effets convergents :

- la contrainte économique et sociale ;
- la recherche, par les populations issues de l'immigration, des conditions les plus propices à l'exercice de leur solidarité, plus aisée à mettre en œuvre dans le cadre de regroupements.

À cet égard, la tendance est ancienne. Le Conseil économique et social a ainsi rappelé dans son rapport précité que la pauvreté et la précarité menaient les Belges à se regrouper dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle : « A Roubaix, les Belges représentent alors 55 % de la population totale de la ville avec de fortes concentrations dans des quartiers dégradés qui constituent des abcès de fixation pour la population et les autorités locales ». A Lille, c'est le quart de la population qui se trouvait concentré dans le quartier de Wazemmes, appelé « la petite Flandre ». On constatait des phénomènes analogues concernant les Italiens, notamment en Lorraine.

Au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, et plus particulièrement après 1945, toutes les nationalités de l'immigration ont été affectées, à un moment ou à un autre, par le phénomène de concentration. Le phénomène a parfois été présenté comme un point de passage obligé mais aussi comme un phénomène transitoire car historiquement, « il n'y a guère de type d'habitat occupé majoritairement à un moment donné par les populations immigrées qui n'ait pas été au préalable utilisé par des populations françaises appartenant à certaines franges des milieux populaires »<sup>91</sup>. Selon ces thèses, ni la concentration des immigrés ni le fait qu'elle s'opère dans les segments les moins attractifs du parc de logement ne seraient alors par eux-mêmes des indices préoccupants de faible intégration. Ils traduiraient simplement un décalage dans le temps dans les comportements, lié au décalage des revenus, qui verrait les étrangers occuper un certain type de logement au moment où les Français le quittent, décalage qui se résorberait au fur et à mesure de l'intégration des étrangers. Pourtant, même s'il était avéré, ce double constat sur la concentration des immigrés, ancienneté et caractère transitoire, laisserait subsister une interrogation, sous-jacente aujourd'hui, à savoir son

---

91) J. Barou, op. cit.

éventuelle non récurrence. Sous cet angle, cela reviendrait à suspecter que l'immigration d'aujourd'hui qui concerne en priorité certaines populations d'origine maghrébine ou subsaharienne serait différente, par nature, et dès lors devrait être appréhendée différemment par la société d'accueil.

## 2 – Les réalités de la ségrégation urbaine

### a) Chiffrer le phénomène

Force est de constater à nouveau combien il est difficile d'appréhender par la statistique le phénomène de concentration, dans la mesure où les populations que l'on compte diffèrent selon que l'on utilise les critères de nationalité, la notion d'immigré au sens du HCI ou l'origine immigrée des personnes.

#### Immigrés en Ile-de-France, par département (1982, 1990, 1999)

Département	Proportion dans la population totale résidant en France		
	1982	1990	1999
Paris	18,4 %	18,6 %	18,2 %
Hauts-de-Seine	13,5 %	14,0 %	14,4 %
Seine-Saint-Denis	15,6 %	18,6 %	21,8 %
Val-de-Marne	12,9 %	14,1 %	15,3 %
<i>Total Proche couronne</i>	<i>14,0 %</i>	<i>15,7 %</i>	<i>17,2 %</i>
Seine-et-Marne	8,6 %	9,1 %	9,7 %
Yvelines	10,1 %	10,2 %	10,4 %
Essonne	9,1 %	9,7 %	10,7 %
Val-d'Oise	11,0 %	12,2 %	13,7 %
<i>Total Grande couronne</i>	<i>9,7 %</i>	<i>10,3 %</i>	<i>11,1 %</i>
Ile-de-France	13,3 %	14,0 %	14,7 %
Province	6,1 %	5,8 %	5,6 %
<i>France métropolitaine</i>	<i>7,4 %</i>	<i>7,4 %</i>	<i>7,3 %</i>

Source : INSEE – IAURIF Atlas des franciliens – Tome 3 : Population et modes de vie

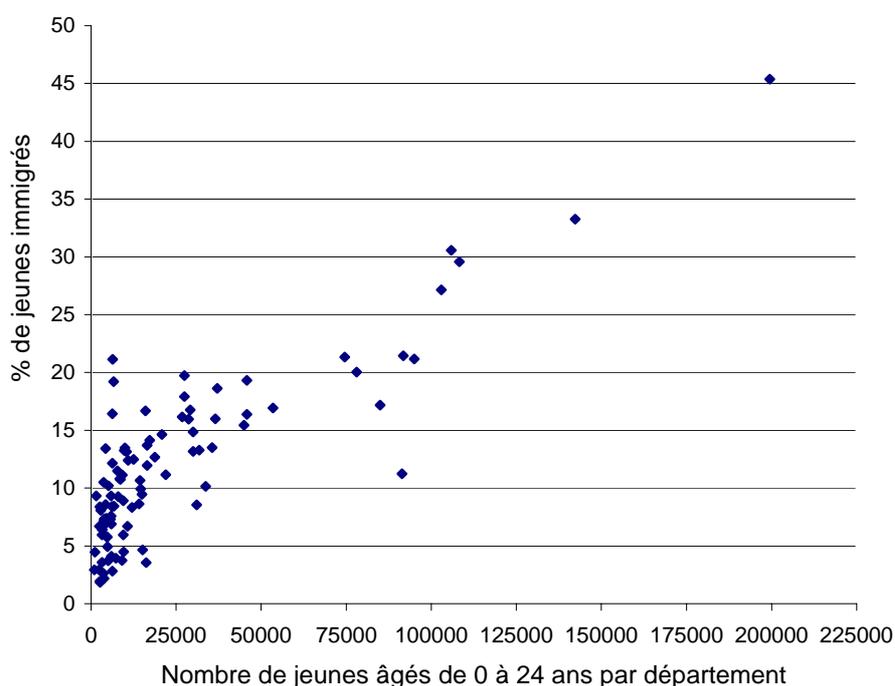
### Enfants de familles immigrées (principaux départements concernés)<sup>92</sup>

% décroissants parmi les jeunes 0-24 ans		
	Effectif (0-24 ans)	% parmi les jeunes (0-24 ans)
France métropolitaine	2 312 035	14,4 %
Seine-Saint-Denis	199 497	45,4 %
Paris	142 340	33,3 %
Val-de-Marne	105 832	30,6 %
Val-d'Oise	108 253	29,6 %
Hauts-de-Seine	102 980	27,2 %
Yvelines	91 786	21,4 %
Essonne	74 588	21,3 %
Rhône	95 015	21,2 %
Corse-du-Sud	6 332	21,1 %
Seine-et-Marne	78 046	20,0 %
Vaucluse	27 481	19,7 %
Alpes-Maritimes	45 818	19,3 %
Haute-Corse	6 577	19,2 %
Haut-Rhin	37 047	18,6 %

Source : INSEE – Recensement 1999

92) L'annexe 6 du présent rapport retrace ces données pour l'ensemble des départements.

Le graphique suivant illustre le fait que plus le nombre de jeunes âgés de 0 à 24 ans est grand dans un département, plus le pourcentage parmi ceux-ci de jeunes immigrés<sup>93</sup> est élevé : 45 % des jeunes de Seine Saint-Denis, 30 % des jeunes de Paris et de la plupart des départements de la région Ile-de-France sont d'origine immigrée. La proportion est de près de 20 % dans une dizaine de départements (cf. annexe 6).



Source : Cour des comptes à partir des données INSEE du recensement 1999

Reste que la concentration des populations issues de l'immigration est une caractéristique majeure de la situation française. Le recensement de 1999 met en évidence, pour les seuls immigrés (au sens statistique du terme), des déséquilibres considérables dans la répartition des populations concernées :

- 37 % sont installées en région parisienne, 11 % en Rhône-Alpes et 10 % en PACA, soit 58 % des immigrés répartis sur trois régions (cf. annexe 6) ;

93) Enfants et jeunes gens pour lesquels la personne de référence est immigrée.

- un habitant sur six à Paris et un sur cinq en Seine Saint-Denis sont immigrés<sup>94</sup>.

La concentration est encore plus marquée dans certaines communes : ainsi 50 % des habitants de Bobigny, Montreuil et Aubervilliers sont étrangers. Le phénomène s'accroît encore dans certains quartiers. Même si les statistiques sont souvent incertaines, il semble qu'aux Mureaux, au Val-Fourré, à Trappes ou aux Minguettes, les trois-quarts des résidents, voire davantage, sont d'origine maghrébine ou africaine.

S'agissant spécifiquement des secteurs pris en compte par la politique de la ville, le HCI a relevé, dans son rapport du 2 juillet 2003, que la population étrangère ou d'origine étrangère était sur-représentée dans les quartiers en difficulté<sup>95</sup>. Ces indications sont corroborées par les repères statistiques fournis par les recensements de 1990 et 1999. D'après les résultats de 1999, la part des étrangers dans la population, qui est en moyenne nationale de 5,6 %, est nettement plus forte dans les ZUS (16,5 %).

Entre 1990 et 1999 :

- la population totale des ZUS a légèrement diminué (4,5 au lieu de 4,7 millions, soit une baisse de 5,7 %) alors que celle des agglomérations dont elles font partie augmente de 2,6 % ;
- la population d'étrangers dans les ZUS a baissé (16,5 % au lieu de 18,6 %), ce qui est aussi le cas dans leurs agglomérations (7,9 % au lieu de 9 %). Mais ces chiffres ignorent les immigrés ayant acquis la nationalité française et leurs enfants ;
- la population active a sensiblement diminué dans les ZUS (- 8,6 %) alors qu'elle a augmenté dans leurs agglomérations (+2,6 %) ;
- la part des chômeurs dans la population a augmenté dans les ZUS (15,4 % au lieu de 8,9 %), plus fortement que dans leurs agglomérations (14,3 % au lieu de 11,5 %) ;
- ce phénomène est accentué pour les jeunes actifs de 15-24 ans, dont le taux de chômage a atteint 39,5 % dans les ZUS (au lieu de 28,5 %) et dans leurs agglomérations (27 % au lieu de 20,7 %) ;

---

94) Nés étrangers à l'étranger.

95) Assimilés, dans le cas d'espèce, aux quartiers concernés par la politique de la ville, soit : les quartiers en zones urbaines sensibles (ZUS), en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et en zones franches urbaines (ZFU).

- le taux de chômage des étrangers est passé dans les ZUS à 35,3 % au lieu de 28,2 % et à 25,8 % au lieu de 19,8 % dans leurs agglomérations.

#### *b) Manifestations de la ségrégation urbaine*

Comme le note le rapport « Ségrégation urbaine et intégration sociale » du Conseil d'analyse économique<sup>96</sup>, les individus acceptent les normes induites par la situation de secteurs considérés : taux de chômage élevé, découragement face à l'inactivité, basse qualité du logement, faible niveau de scolarité, voire constitution d'un sentiment commun de rejet. Ces situations sociales produisent des comportements individuels qui, à leur tour, favorisent la discrimination sur le marché du travail, accentuant ainsi l'isolement et la ghettoïsation de ces populations. Le cercle vicieux est bouclé : mauvais accès aux écoles et au logement ; formation de réseaux socioculturels peu porteurs pour l'obtention d'emplois ; et participation croissante à l'économie souterraine. On retrouve un phénomène cumulatif où les forces en action se renforcent mutuellement dès qu'un certain seuil est franchi. Le rapport souligne :

« Il convient d'abord de reconnaître que les inégalités sociales se sont durablement inscrites dans l'espace de nos villes : cette inscription a trouvé une traduction particulièrement brutale avec la formation des zones urbaines sensibles. Il faut ensuite comprendre que cette polarisation socio-spatiale procède d'un chômage de masse persistant qui atteste la disparition d'une garantie collective d'activité, fige les positions et enferme les populations des zones défavorisées dans une situation où l'absence de perspectives de mobilité obstrue le devenir social. »

Le Conseil économique et social, dans son rapport d'octobre 2003, constate de même que « trop souvent des quartiers évoluent en espaces de ségrégation urbaine et de relégation sociale ».

Un chercheur complète cette description : « une forme de vie nouvelle se dessine parfois dans et autour de ces immeubles, une véritable « culture de cité » avec ses formes d'expression particulières, son argot ou sa musique, ses refus et ses oppositions internes, oppositions entre générations plus qu'entre groupes d'origine différente. Avec ses violences aussi, qui s'expriment parfois sous forme d'explosions difficilement contrôlables »<sup>97</sup>.

---

96) Rapport précité ; La Documentation française, 2004.

97) Emile Temime, « France, terre d'immigration », Gallimard 1999.

### 3 – Le mode d’habitat et la concentration

Bien des causes, relevant des contraintes économiques et sociales, peuvent être évoquées pour expliquer ces phénomènes et aucune ne peut être a priori écartée. La première, dès lors qu’on parle d’immigration à caractère économique, est évidemment, même sans le mode de gestion des années soixante, la localisation des bassins d’emploi. Une deuxième, qui relève de la nature de l’immigration, est liée à la localisation des centres de gestion administrative des demandes. Ainsi en est-il des demandeurs d’asile puis des réfugiés, même si la pénurie de places d’accueil et le recours aux logements vacants de la SONACOTRA peuvent contribuer à une dispersion plus grande sur le territoire. Une troisième cause possible est liée aux activités économiques des immigrants : « Les choix de regroupement sont souvent liés à une forte présence dans des activités commerciales et indépendantes. La dispersion correspond plus à une présence dans le salariat qualifié. Enfin, la présence en HLM est le signe d’une situation économique et sociale plus précaire<sup>98</sup>. » Dernier élément à prendre en compte : les stratégies individuelles et collectives.

Pour cerner le phénomène de concentration et vérifier l’hypothèse de son caractère transitoire ou, à l’inverse, de sa spécificité contemporaine, il est utile d’examiner les conditions de logement des populations issues de l’immigration, qui déterminent leur localisation. Le recensement général de 1999, recoupé par les résultats de l’enquête logement de l’INSEE de 1996, procure à cet égard de précieuses informations.

Le premier constat est que même si les standards tendent à converger, l’évolution est lente et que des écarts très significatifs subsistent. Chez les ménages immigrés domine ainsi le statut locatif (près de 54 %) alors que globalement en France 38 % des ménages sont locataires. Cela étant, l’enquête logement fait apparaître de sensibles différences dans la situation des ménages immigrés selon leurs origines et sous l’angle du statut d’occupation : 65 % des ménages italiens, 60 % des Espagnols et 50 % des Portugais seraient propriétaires de leur résidence principale. Mais la proportion tombe à 26 % pour les Algériens, 23 % pour les Marocains, 25 % pour les ressortissants des pays d’Afrique subsaharienne et 16 % pour les Turcs. Occupent une situation intermédiaire les ménages en provenance du sud-est asiatique, dont 36 % sont propriétaires.

---

98) J. Barou, « L’habitat des immigrés et de leurs familles », op. cit.

Ces différences entre les groupes se retrouvent à l'intérieur du statut locatif car les immigrés ne s'adressent pas dans les mêmes proportions au parc social pour se loger. Si plus de 31 % des immigrés occupent un logement HLM soit une proportion presque deux fois plus

importante que la moyenne française (16 %), les écarts sont là encore considérables si on raisonne par origine : plus de la moitié des ménages originaires d'Algérie, 47 % de ceux du Maroc, 42 % de Tunisie et 40 % des originaires d'Afrique subsaharienne y sont locataires ; à l'inverse, les autres immigrés ont beaucoup moins recours à ce type de logements : de l'ordre de 20 % pour les ménages originaires d'Espagne et du Portugal, un peu plus du quart pour les ménages originaires d'Asie.

Ces chiffres n'infirmant pas l'idée d'une trajectoire résidentielle des immigrés calquée sur celle des Français, mais avec un décalage, qui verrait le passage en logement social précéder le stade de l'accession à la propriété. Cette dernière est un facteur très probable de dispersion géographique. En effet, même si localisation géographique et prix d'acquisition au m<sup>2</sup> sont liés, l'achat d'un logement ouvre à l'évidence un éventail de choix bien plus large, qui dépend pour beaucoup de choix individuels dont celui de quitter les « quartiers d'immigrés ». Tel n'est pas le cas du logement locatif, y compris social, qui obéissant à d'autres impératifs, impose l'implantation géographique.

Le fait qu'une immigration récente comme celle du sud-est asiatique semble « enjamber » des groupes plus anciens notamment venus du continent africain n'est pas forcément non plus un indice de rupture ou de décrochage par rapport au modèle traditionnel de parcours résidentiel de certaines catégories d'immigrés. De ce point de vue, l'organisation sur une base communautaire de l'immigration d'Asie du sud-est peut à la fois contribuer à rapprocher les normes d'habitat des standards français, soit une plus grande accession à la propriété et un plus grand recours au locatif privé (majoritaire pour les nationaux non propriétaires puisqu'ils sont plus de 42 % à y avoir recours contre moins de 16 % pour le logement social), et laisser subsister la concentration. La raison résiderait dans l'existence de marchés du logement intra-communautaires particulièrement actifs et quasiment fermés.

S'agissant de l'immigration non européenne et non asiatique, la question est de savoir si le logement social relève d'une phase transitoire comme pour les groupes précédents, nationaux et immigrés d'Europe du sud, indice d'une dispersion à venir par l'accession à la propriété, ou d'un blocage des trajectoires résidentielles, facteur inévitable de concentration. Or la plupart des données disponibles accréditent la thèse que les quartiers de concentration d'immigrés dans les centres anciens et

dégradés, même si ceux-ci subsistent dans nombre d'agglomérations, notamment dans le sud de la France, se sont reconstitués dans l'habitat social, ou plus exactement dans les segments délaissés de ce parc.

L'enquête logement de 1996 distinguait les immeubles selon leur période de construction pour constater que ceux construits avant 1975 accueillent moins des deux tiers de l'ensemble des locataires d'HLM mais plus des trois quarts des immigrés. À l'inverse, 10 % seulement des ménages immigrés vivent dans des immeubles construits après 1975. Or, pour l'essentiel, ces logements, construits rapidement entre 1950 et 1975, dans un contexte de pénurie, sont l'archétype des cités HLM regroupant un grand nombre de logements (parfois plus de 1 000), et correspondant à un type d'urbanisme, les « barres », désormais remis en cause. C'est donc la sur-représentation des immigrés dans ces segments du parc social qui serait aujourd'hui le facteur principal de leur concentration géographique. L'entrée dans ces segments du parc social s'est effectuée pour l'essentiel à partir du milieu des années 70. Elle a correspondu, et correspond encore, à une amélioration de leurs conditions de logement dans une trajectoire résidentielle qui, pour la plupart, a commencé dans des « logements pour immigrés » (foyers, cités de transit, etc.) ou dans un habitat privé très dégradé voire insalubre.

Une raison objective peut expliquer cette concentration des immigrés dans le parc social ancien ; l'enquête logement de 1996 fait, en effet, apparaître que les ménages immigrés habitant en HLM sont, avant tout, des ménages pauvres : leur revenu annuel moyen n'était que de 7 196 €, soit 2 744 € de moins que celui de l'ensemble des ménages logés dans ce parc. Mais alors que la part brute de leur loyer s'élève à 21 % de leurs revenus, les aides au logement la réduisent à un effort net de 6,7 % inférieur à la moyenne de l'ensemble des locataires HLM (10,3 %) et surtout sensiblement plus faible que celui des ménages immigrés dépendant du secteur locatif privé pour qui il est plus du triple (22 %) pour un niveau de confort souvent bien moindre.

L'entrée des immigrés dans le parc HLM, la demande ne se démentant pas, correspond donc à un choix parfaitement rationnel puisque l'attribution des aides au logement leur procure alors un surcroît de ressources tout à fait significatif et que l'entrée dans le parc social correspond généralement à une amélioration qualitative.

L'enquête de 1996 montre également un net déséquilibre entre l'offre et la demande de logements HLM s'agissant des immigrés. Selon ces données, en 1996, les ménages immigrés représentaient 23 % des demandes de logement HLM, émanant de personnes déjà logées dans le parc social ou non. Or, incontestablement, les immigrés connaissent des délais d'attente et des chances d'obtention de logements bien moins

favorables que les autres ménages. Parmi les emménagés récents en HLM, en moyenne, 75 % des demandes ont été satisfaites dans les six mois suivant leur dépôt mais ce chiffre ne s'élève qu'à 58 % pour les immigrés. À l'autre bout de la file, alors que seuls 8 % des ménages ont attendu au moins trois ans pour se voir accorder un logement social, la proportion atteint 19 % pour les immigrés. De plus, contrairement à une idée reçue, ces délais d'attente supplémentaires ne découlent pas de différences de structure familiale entre Français et immigrés, qui réduiraient pour ces derniers l'offre disponible : à taille égale, les écarts demeurent au détriment des immigrés.

Enfin, difficulté d'obtention et situation économique sans doute plus précaire se conjuguent pour expliquer que, parmi les ménages immigrés vivant en HLM, près de la moitié des jeunes adultes de 20 à 34 ans vivent encore chez leurs parents, soit deux fois plus que la moyenne.

Ces divers constats attestent l'existence d'une double réalité.

En premier lieu, l'entrée dans le logement social a représenté et représente encore dans beaucoup de cas un progrès et donc une aspiration pour beaucoup d'immigrés<sup>99</sup>.

Cependant, en second lieu, il est incontestable que le logement social ne fonctionne plus aujourd'hui comme un sas pour les populations issues de l'immigration et qu'il contribue lui aussi à favoriser leur concentration, en général dans les segments les plus dégradés du parc.

#### **4 – Le risque de « ghettoïsation »**

Dans son rapport précité, le Conseil d'analyse économique a souligné la nécessité de « dépasser la tension entre risque de « ghettoïsation » et droit à un logement décent » en s'efforçant de rassembler des éléments susceptibles de fonder une théorie économique. Les ghettos sont ainsi définis par deux attributs : « D'une part, ce sont des zones ou quartiers pauvres qui cumulent des taux de chômage élevés, un

---

99) Comme le rappelle l'ADRI, nombre d'entre eux vivent encore dans des immeubles anciens dégradés, habitat insalubre entraînant des pathologies « que l'on croirait ressurgies du XIX<sup>ème</sup> siècle » et, surtout, dans des copropriétés dégradées, grands ensembles collectifs dont le plus célèbre reste la cité des Bosquets, à Montfermeil, en Seine-Saint-Denis qui a souvent défrayé la chronique et où on compterait aujourd'hui 65 % de ménages immigrés représentant trente nationalités différentes. Or ces ensembles sont des lieux de relégation où « les situations de concentration sont plus préoccupantes que dans les cités HLM ».

faible niveau de capital humain et peu d'opportunités économiques, mais qui appartiennent à des agglomérations urbaines ou à des régions plus prospères. D'autre part, ces zones sont souvent caractérisées par une certaine homogénéité ethnique, culturelle ou religieuse. »

Le rapport 1999 de la CILPI contestait par avance cette approche en considérant le terme de « ghetto » comme impropre : « Sans reprendre la thématique du ghetto, qui ne correspond pas au modèle français et qui, sauf de très rares exceptions, ne se rencontre pas dans les quartiers défavorisés qui connaissent une diversité ethnique réelle, le constat doit être fait que certains territoires sont, de fait, devenus des lieux de concentration de populations cumulant des difficultés mais aussi de véritables impasses résidentielles. »

Le Conseil économique et social, dans son rapport déjà cité, a lui-même récusé le concept de ghetto en y décelant des intentions ambiguës. Il s'agit rarement d'un repli voulu ou subi d'une communauté, mais plutôt d'une concentration de fait de populations d'origine étrangère parmi lesquelles on constate une certaine hétérogénéité ethnique.

## **5 – Politique de la ville, ségrégation urbaine et mixité sociale**

L'évolution quantitative des cibles des politiques successivement conduites sous diverses appellations en direction des quartiers réputés difficiles permet d'évaluer l'aggravation progressive du problème. En 1982, on recensait 22 « îlots sensibles ». En 1992, 320 cités sont éligibles à la politique de la ville. Elles représentent quelque trois millions d'habitants. En 2002, on recense 750 zones urbaines sensibles, avec environ cinq millions d'habitants ; parallèlement, on désigne 1 500 quartiers prioritaires<sup>100</sup>.

Bien que les acteurs de la politique de la ville<sup>101</sup> considèrent qu'elle n'est pas une politique à destination des populations issues de l'immigration (même si ces dernières constituent un véritable marqueur social des quartiers concernés), la question se pose immanquablement de ses rapports entre elle et l'intégration ; sous-tendant cette interrogation se trouve l'objectif affiché de mixité sociale et son modus operandi. S'agissant de ce dernier, le mouvement proposé est double : dans les quartiers difficiles, on freine l'arrivée de nouvelles populations considérées comme « à problèmes », notamment immigrées, tout en

---

100) La direction centrale des renseignements généraux dénombre, pour sa part, 630 quartiers sensibles en 2004, contre 400 dix ans auparavant.

101) La Cour a consacré un rapport public particulier, en février 2002, à la politique de la ville. On s'y réfèrera utilement pour apprécier son bilan.

cherchant à traiter les autres facteurs de dévalorisation (transports, commerces, services publics, école, sécurité, espaces publics, etc.) ; dans les autres quartiers de l'agglomération, on s'efforce de favoriser l'accroissement d'une offre sociale de logements. On s'inscrit ainsi dans des temps d'action différents, par nature plus lents s'agissant de la revitalisation des quartiers qui passe par des opérations lourdes de rénovation urbaine. Autrement dit, l'objectif de mixité sociale, qui est au cœur de la politique de la ville, est nécessairement un objectif de long terme.

Surtout, elle n'est pas un objectif en soi. La mixité est un moyen d'une politique qui serait celle d'une meilleure répartition (ou diffusion) des populations issues de l'immigration sur le territoire national. Les quartiers en difficulté attirent des populations en difficulté. Le processus est cumulatif. L'école y participe à son tour par la carte scolaire en regroupant les élèves en difficulté. Les populations les plus exposées au chômage et les moins intégrées se retrouvent ainsi concentrées, au-delà de la diversité de leurs origines, sans repères ni références, et créent une sous-culture commune, où un sentiment de rébellion permanente et larvée constitue le seul ciment réel, notamment chez les jeunes. Se développe ainsi sinon un phénomène, du moins un sentiment de « ghettoïsation » des populations issues de l'immigration qui lui-même favorise le développement de situations d'anarchie et de non-droit dans de véritables « cités interdites ». Or les conditions d'installation puis de vie de l'immigré sont fréquemment à l'origine d'une dégradation de son rapport avec le pays d'accueil et d'une baisse d'intensité de sa volonté et de sa capacité d'insertion.

On a critiqué en France la politique britannique qui organise la ségrégation par quartiers ethniques qui, du moins, assurent l'insertion dans un certain type de tissu économique et social. En France, le problème ne vient pas de la persistance de cultures d'origine mais « de phénomènes d'anomie, de destruction des valeurs, de nihilisme qui sévissent dans une bonne partie de la population (...) des cités interdites »<sup>102</sup>. Il va de soi que, dans ces conditions, l'objectif d'intégration perd tout son sens. On observe même, à l'inverse, un processus de désintégration et de rejet du modèle du pays d'accueil.

C'est en 1974 que se situe le tournant décisif lorsque les populations issues de l'immigration sont les premières victimes de la récession et basculent dans le chômage. Les cités, dont l'équilibre paraissait assuré, entrent alors en crise. La paupérisation, le climat de

---

102) Maxime Tandonnet, « Le grand bazar de l'Europe face à l'immigration » (2001) et « Migrations – la nouvelle vague » (2003) – Ed. L'Harmattan.

désœuvrement sont à l'origine de premières difficultés de cohabitation et de premiers incidents qui vont déterminer la fuite progressive d'un grand nombre de familles françaises et enclencher le processus que l'on sait.

Telle qu'elle est actuellement conçue, la politique de la ville risque de n'avoir que peu d'effet sur les raisons profondes de l'évolution constatée.

## **B – L'immigration irrégulière**

L'immigration irrégulière constitue la deuxième hypothèque sur le chemin de l'intégration. Si, à la différence de la concentration, elle est au cœur du débat public, elle est à peine mieux connue dans ses données de base. En revanche, comme la concentration, elle est à l'origine d'une attitude des opérateurs faite d'une certaine résignation en forme d'accommodement.

### **1 – Tentative d'évaluation**

Par définition, ni les entrées illégales (ou migrations illégales, clandestines, irrégulières) ni les séjours irréguliers - qui concernent à la fois des personnes entrées de façon illégale et des personnes entrées régulièrement ayant perdu leur droit au séjour (touristes, étudiants, travailleurs temporaires, etc.) - ne peuvent faire l'objet de décomptes directs car ils échappent à tout enregistrement administratif. La difficulté des estimations des séjours irréguliers est d'ailleurs aggravée par le caractère fluctuant des statuts : les transformations de séjours réguliers en séjours irréguliers ou les mouvements inverses (régularisations ou naturalisations) sont chose fréquente. La dimension européenne créée par l'espace Schengen est une source complémentaire de complexité, le pays d'installation n'étant pas nécessairement le pays de première entrée. La grande diversité des méthodes utilisées dans l'UE pour quantifier l'immigration clandestine reflète leur caractère exploratoire et leur manque de fiabilité. En France, les tentatives d'estimation s'avèrent peu nombreuses et sont rarement le fait de statisticiens. Un rapport d'EUROSTAT de 1998 indique : « La plus manifeste et décevante constatation qui émerge de cette récapitulation des mesures de la population étrangère clandestine est que nous n'en disposons d'aucune qui soit fondée. A notre connaissance, les principaux pays d'immigration (l'Angleterre, l'Allemagne probablement, la France) n'en ont tenté aucune ». Certains chiffres ont toutefois été énoncés. Les paragraphes qui suivent tentent d'explicitier les bases sur lesquels ils ont reposé, ainsi que leurs limites.

**L'immigration irrégulière dans l'Union européenne**

D'après l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), « le nombre de personnes qui pénètrent illégalement sur le territoire de l'Union Européenne varie d'une année à l'autre entre 120 000 et 500 000 personnes »<sup>103</sup>.

*a) A partir des régularisations*

Les estimations qui reposent sur les régularisations sont relativement anciennes : à la suite de l'opération de régularisation de 1997, le ministère de l'intérieur avait établi le nombre des demandeurs à 143 948 et celui des étrangers régularisés à 79 459 (55 %), tandis qu'une étude de l'INED fondée sur le fichier AGDREF<sup>104</sup> du ministère de l'intérieur chiffrait respectivement les mêmes publics à 135 000 et 87 000. Lors de la régularisation, le ministère de l'intérieur avait mis en place une procédure de suivi informatique qui permettait d'élaborer des statistiques, mais sans référence à la nationalité. Pour remédier à cette carence, des estimations ont alors été effectuées à partir de 72 préfectures, les dénombrements reposant sur les demandes de régularisation fixent en fait un effectif-plancher de 135 000 étrangers en situation irrégulière en France.

Pour estimer l'effectif total d'étrangers en situation irrégulière, il est nécessaire de prendre pour hypothèse qu'une part des intéressés n'a pas demandé de régularisation, pour des motifs divers (non satisfaction des conditions prévues, méfiance à l'encontre de l'administration). La prise en compte de ce fait a conduit à estimer que les étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire étaient en fait près de 300 000. La commission d'enquête sénatoriale sur les régularisations d'étrangers de 1998, se fondant sur les régularisations réalisées en 1997 et des travaux du BIT datant de 1992, concluait qu'une « estimation du nombre des clandestins entre 350 000 et 400 000 ne paraît pas éloignée de la réalité ».

Pour estimer le flux annuel à partir du nombre des demandes de régularisation, il faut ajouter une hypothèse complémentaire sur la durée moyenne de séjour. Les études portant sur les régularisations de 1982 et 1998 permettent d'estimer cette durée moyenne à une dizaine d'années.

---

103) Déclaration de M. Abye Makonneu, représentant de l'OIM, le 19 janvier 2004 au Sénat (Deuxième journée européenne sur les migrations).

104) Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

Ainsi, en répartissant l'effectif cumulé de 300 000 sur dix ans, le flux annuel est estimé à 30 000. Mais le nombre des hypothèses sur lesquelles toute estimation repose en indique les limites.

*b) A partir des interpellations*

La DLPAJ n'est pas en mesure d'évaluer le nombre d'étrangers en situation irrégulière, mais souligne que certains indicateurs permettent d'appréhender des tendances, notamment :

- le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière ;
- les statistiques sur les interpellations d'étrangers en situation irrégulière.

Ainsi, selon la DCPAF, 42 943 étrangers ont été non admis, ou réadmis vers l'étranger, en 2002 depuis la métropole contre 38 563 en 2001, soit une progression de 11,4 %. Ces mesures ont été essentiellement prises aux frontières aériennes où la recrudescence des refus d'entrée sur le territoire a été considérable :

**Etrangers non admis ou réadmis**

	2001	2002	% 2002	2002/2001
Frontières aériennes	14 982	21 270	49,5	42,0 %
Frontières terrestres	21 252	20 477	47,7	-3,6 %
Frontières maritimes	1 924	948	2,2	-50,7 %
A l'intérieur du territoire	405	248	0,6	-38,8 %
Total	38 563	42 943		11,4 %

Source : DCPAF

La pression migratoire irrégulière chinoise est l'une de celles dont la croissance est la plus vive :

Nationalité	2001	2002	2002/2001
Chinoise	2 619	4 534	73 %
Sénégalaise	1 377	2 032	47,6 %
Algérienne	1 582	2 154	36 %
Marocaine	2 759	3 483	26 %
Irakienne (kurde)	3 419	3 467	1,4 %

Source : DCPAF

En longue période toutefois, ces évolutions doivent être relativisées, car le total des refus d'entrée aux frontières extérieures ne dépassait pas en 2002 son niveau de 1997. En particulier, la reprise des non-admissions, qui semble s'être confirmée en 2003, a fait suite à la forte baisse constatée de 1998 à 2001.

Le nombre d'étrangers maintenus en zone d'attente a baissé en 2002 de 11,2 % mais a fortement augmenté au début de 2003, la moyenne mensuelle atteignant 405 personnes en mars <sup>105</sup>, avant de décroître au second semestre, sans que l'on puisse en déterminer la cause : le ralentissement du trafic aérien lié aux attentats de 2001 et surtout la force de dissuasion prêtée aux dispositifs de contrôle et de reconduite, ainsi que l'établissement du visa de transit aéroportuaire et les efforts de formation des équipages par les compagnies aériennes, sont autant d'hypothèses recevables.

S'agissant des interpellations d'étrangers en situation irrégulière, l'augmentation de 55,4 % constatée en 1997 a été suivie d'une accélération brutale en 2000 ; elles ont donc atteint un niveau 3,5 fois supérieur à celui de 1996. Après une interruption en 2001, les interpellations ont de nouveau progressé : les chiffres de 2002 sont ainsi nettement supérieurs à ceux de 2001 (+ 31,6 %), et confirment la montée en puissance de nouveaux flux migratoires :

#### Interpellations d'étrangers en situation irrégulière

	Métropole	DOM-TOM	Total
1996	12 596	7 581	20 177
1997	19 568	8 471	28 039
1998	22 322	5 904	28 226
1999	27 293	6 585	33 878
2000	43 508	7 245	50 753
2001	37 586	5 563	43 149
2002	49 470	8 076	57 546
2003	45 500	9 435	54 935

Source : DCPAF

Les chiffres qui précèdent se rapportent aux procédures complètes conduites au titre de l'article 19 de l'ordonnance de 1945. Or nombre des personnes interpellées dans le Calaisis à l'époque où le centre de Sangatte

<sup>105)</sup> 529 personnes le 16 mars 2003 pour une capacité d'accueil de 280 places.

était ouvert ne faisaient l'objet que d'une procédure simplifiée (identification et injonction de quitter le territoire). Ce fut le cas en 2002 pour 88 809 étrangers en situation irrégulière, qui ne sont donc pas compris dans l'effectif de 49 470 indiqué sur le tableau. Après la fermeture du centre de Sangatte en décembre 2002, les interpellations d'étrangers en situation irrégulière dans le Calaisis n'ont plus été que de 11 799 en 2003<sup>106</sup>.

En termes de statistiques sur la constatation des infractions aux conditions d'entrée et de séjour en France, ces interpellations donnent lieu au décompte suivant :

	2000	2001	2002	2002/2001
Police nationale	37 156	39 472	48 917	23,9 %
Dont PAF	26 988	27 874	32 450	16,4 %
En %	77,3	68,2	63,8	
Gendarmerie	1 646	1 415	1 964	38,8 %
Total	38 802	40 887	50 881	24,4 %

Source : DCPAF

De façon générale, ces statistiques sont considérées comme reflétant l'activité des services plus que le nombre des personnes en situation irrégulière ; elles sont notamment entachées de doubles comptes lorsque plusieurs arrestations de la même personne ont lieu successivement. A activité et modes de dénombrement constants (absence de changement des consignes et du nombre des arrestations recensées), la collecte de ces données peut toutefois indiquer des tendances, d'ailleurs souvent erratiques.

### *c) A partir des rejets de demandes d'asile*

Une autre indication peut également être apportée par le dénombrement des refus de titres de séjour dans le cadre de l'immigration pour regroupement familial ou pour études, que le ministère de l'intérieur devra désormais transmettre au Parlement dans un rapport annuel<sup>107</sup>.

De manière globale, il faut enfin constater qu'au cours des dernières années, les estimations du flux des migrants clandestins ont reposé sur les phénomènes de refus des demandes d'asile. L'immigration

106) Ces interpellations sont comprises dans le total de 45 500 indiqué sur le tableau.

107) Prévus à l'article préliminaire inséré par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 dans l'ordonnance du 2 novembre 1945.

légale étant limitée à des publics particuliers (étudiants, stagiaires, personnes dotées d'une qualification professionnelle exceptionnelle, et membres de la famille d'un étranger régulièrement installé), la procédure d'asile est en effet devenue la dernière voie légale d'accès aux pays européens, pour ceux qui ne peuvent obtenir ces types de visas : logiquement, les demandes d'asile ont augmenté régulièrement dans l'UE depuis le début des années 90, mais tendent désormais à se stabiliser ou même à diminuer dans certains Etats-membres (Belgique, Danemark, Pays Bas)<sup>108</sup>. Sur ces demandes d'asile, le taux de réponse favorable est faible (le taux global d'admission, mesuré après prise en compte des annulations prononcées par la commission des recours des réfugiés, est passé de 16,9 % en 2002 à 14,8 % en 2003). Les demandeurs d'asile déboutés sont donc nombreux, et beaucoup d'entre eux demeurent alors sur le territoire, en situation irrégulière.

Deux flux différents, entre autres, viennent donc alimenter le séjour irrégulier en France : les demandeurs d'asile déboutés et les étrangers qui sont entrés sur le territoire français avec un titre régulier.

Pour estimer le flux annuel des étrangers en situation irrégulière à partir du nombre de demandeurs d'asile déboutés, il faut, là encore, faire des hypothèses complémentaires :

- estimer la proportion de demandeurs d'asiles déboutés dans les nouveaux séjours illégaux. Ceux-ci sont en effet d'origines diverses (outre le refus de l'asile, les étrangers peuvent se maintenir sur le territoire à l'expiration d'un visa de tourisme ou d'un visa d'étudiant) ;
- évaluer la proportion des déboutés qui restent présents sur le territoire.

À ces difficultés s'ajoutaient jusqu'en 2003 les incertitudes portant sur le nombre total des demandeurs d'asile, le recouvrement entre demandes d'asile territorial (27 741 demandes enregistrées en 2003) et d'asile conventionnel (52 204 en 2003) n'ayant jamais été évalué avec précision.

Quelques exemples tirés du débat public récent permettront d'apprécier la variété des estimations avancées :

- À partir du nombre de demandeurs d'asile déboutés, certains établissent que l'immigration clandestine « explose » sans toutefois expliciter jusqu'à son terme le calcul sur lequel cette affirmation repose :

---

108) 52 204 demandes d'asile ont été déposées en France en 2003, soit une progression de 2,2 %.

« Non seulement l'immigration légale augmente, de 12 % en 2000, de 15 % en 2001, mais surtout l'immigration clandestine explose. Le chiffre habituellement cité de 30 000 clandestins par an, évalué dans les années 1996-1997, n'a plus aucune signification. Nous avons reçu 80 000 demandeurs d'asile en 2002, pour un taux de rejet de 85 %, ce qui fait 68 000 déboutés<sup>109</sup>. Nous avons dans le même temps raccompagné 7 500 clandestins. Le calcul est vite fait (...) ».

- En faisant l'hypothèse que les demandeurs d'asile représentent la moitié de ce flux, et - implicitement - que tous les déboutés demeurent sur le territoire, le flux annuel des étrangers en situation illégale peut être chiffré à 140 000 : « Les chiffres les plus optimistes parlent de 300 000 étrangers. En fait, leur nombre est sans aucun doute beaucoup plus élevé. En 2001, 80 000 personnes sont entrées sur le territoire français pour déposer une demande d'asile politique. Moins de 10 000 ont obtenu le statut de réfugié (...)»<sup>110</sup>. Les autres, 70 000, deviennent tous ou presque des « sans papiers ». Or, des observations empiriques laissent penser que la moitié seulement des étrangers en situation irrégulière présentent une demande d'asile. Donc, le nombre de clandestins augmenterait d'environ 140 000 personnes, chaque année, au rythme actuel ».

- Le même raisonnement, moins explicite sur la méthodologie, et retenant les seuls chiffres de l'asile conventionnel conduit à une conclusion moins alarmiste dans la terminologie : « Les demandes d'asile sont en forte hausse dans la plupart des Etats-membres de l'Union européenne. Ainsi, elles sont passées en France de 22 000 en 1998 à 30 000 en 1999 et sont en 2000 sur la pente de 50 000 (...). Cette tendance reflète la hausse des entrées irrégulières ».

- Le directeur de l'INED, pour lequel « indénombrable n'est pas nécessairement innombrable », a estimé récemment le flux annuel à 13 000, soit dix fois moins que l'estimation ci-dessus, à partir du nombre des demandeurs d'asile déboutés. Cette estimation est obtenue à partir du nombre des régularisations de 1998 (130 000), réparties sur les dix années précédentes (ce qui correspond à la durée de séjour des migrants non déclarés jusqu'à leur régularisation). Cette estimation ne tient toutefois pas compte du fait que les demandes ne représentent pas l'ensemble des personnes en situation irrégulière. Mais l'auteur objecte que les

---

109) Selon le ministère des affaires étrangères, la France a reçu, hors demande de réexamen, 73 875 demandes d'asile en 2002 (asile conventionnel et territorial) pour un taux de rejet de 93,7 %, soit 69 250 déboutés.

110) Selon le ministère des affaires étrangères, hors demande de réexamen, 64 563 personnes ont en 2001 sollicité l'asile (conventionnel ou territorial) et 7 504 se sont vu accorder le bénéfice de l'une ou de l'autre de deux formes de protection.

régularisations font revenir sur le territoire des personnes qui l'avaient quitté : les demandes constitueraient ainsi une bonne estimation du stock, lors des régularisations dont les critères ne sont pas restrictifs.

Comparer les chiffres relevés portant sur les flux les plus récents conduirait par conséquent à rapprocher 13 000 (INED) de 30 000 et 140 000. Un rapport récent du ministère de l'intérieur évoquerait des chiffres de flux annuel compris entre 150 000 et 200 000. Impossible à quantifier de façon certaine, l'immigration clandestine fait donc l'objet d'estimations qui reflètent les convictions et la volonté d'inquiéter ou de rassurer de leurs auteurs.

Les seules certitudes sont, d'une part, l'augmentation puis le tassement, à un niveau près de trois fois plus élevé qu'en 1996<sup>111</sup> des demandes d'asile et, d'autre part, le fait que les demandeurs d'asile déboutés alimentent pour une part l'effectif total d'étrangers en situation illégale.

La loi du 26 novembre 2003 prévoit néanmoins que le rapport annuel du Gouvernement au Parlement proposera des indicateurs permettant d'estimer le nombre des étrangers en situation irrégulière. Les estimations seront nécessairement imparfaites, donc critiquables. Seule une totale transparence sur les sources utilisées, les hypothèses retenues et les méthodes d'estimation (modalités de calcul, champ couvert, hypothèses retenues, biais statistique et limites des indicateurs) pourra par conséquent légitimer cette démarche.

#### *d) Par l'aide médicale d'État*

L'aide médicale d'Etat (AME) a été modifiée par la loi du 25 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, date d'entrée en vigueur de la loi, l'AME concerne les étrangers ne remplissant pas les conditions de résidence de la couverture maladie universelle, c'est-à-dire la stabilité et la régularité. Il s'agit d'étrangers résidant en France ne pouvant pas être assurés sociaux, soit parce qu'ils n'ont pas acquis une durée de résidence suffisante, soit parce qu'ils ne sont pas, ou plus, en situation régulière. Ainsi, le nombre des bénéficiaires fournit une approche du nombre des personnes séjournant en France de façon irrégulière et ayant eu recours à des soins. Au 31 mars 2004, ils étaient 163 760 bénéficiaires (121 842 « assurés » et 41 918 « ayants droit »).

---

111) Point le plus bas atteint depuis 1989, précédent point haut de la demande d'asile (61 422 premières demandes), cf. le rapport public de la Cour 2000 (p. 364) et ci-après point d).

Toutefois, cette approche comporte de nombreuses limites : d'une part on ignore quelle proportion des personnes en situation irrégulière a recours à des soins, d'autre part le nombre des bénéficiaires de l'AME à une date donnée peut comprendre des personnes qui ne sont plus présentes sur le territoire français, ou dont la situation a été régularisée : les droits à l'AME étant ouverts pour un an, les conditions de régularité de résidence peuvent être modifiées durant la période, donnant accès soit à la CMU, soit à l'affiliation à l'assurance maladie sur les critères habituels. En d'autres termes, si les entrées dans le dispositif sont connues, les sorties ne le sont pas. Ainsi, si le nombre des bénéficiaires de l'AME complète les informations rapportées ci-dessus pour approcher l'immigration irrégulière, il partage le caractère fragile et parcellaire de ces informations.

## **2 – Les origines de l'immigration irrégulière**

La situation irrégulière peut avoir diverses origines : l'entrée clandestine, avec ou sans le soutien de filières spécialisées, ou le maintien sur le territoire après l'expiration de la validité du titre autorisant un séjour régulier mais provisoire. Ce titre peut être un visa de tourisme, un récépissé de demande d'asile, un titre de séjour.

Il a semblé utile à la Cour de s'interroger tant sur la capacité du système d'attribution des visas à limiter les risques de détournement de leur utilisation que sur les effets à attendre, dans les mêmes perspectives, de la réforme du droit d'asile.

Les études – par définition parcellaires – qui ont pu être faites sur le sujet tendent à démontrer qu'un grand nombre d'étrangers en situation irrégulière ont pénétré sur le territoire avec un visa de tourisme. L'utilisation de l'asile (conventionnel ou territorial) a par ailleurs connu ces dernières années une progression très sensible.

### *a) Les filières*

L'immigration illégale peut présenter simultanément plusieurs aspects : phénomène de masse du type franchissement de l'Adriatique au moment de la guerre en ex-Yougoslavie et en Albanie, immigration illégale quasi permanente par le passage du Maroc en Europe et du continent vers le Royaume-Uni, migrations de volontaires dans une démarche réfléchie et organisée. Il y a, en fait, une grande diversité d'illégaux : le prix demandé par les passeurs au Mali est de l'ordre de 5 000 €, soit cinq fois le PNB local par tête. L'âge, la connaissance

d'éléments de la langue du pays de destination et le sens de l'initiative sont des critères déterminants.

Une part non négligeable de l'immigration clandestine est d'un autre type, rejoignant l'ensemble des « boat people », où la famille abandonne tout et émigre pour le bénéfice de la génération suivante. Cette émigration nécessite le concours d'organisations criminelles transnationales, avec des prix estimés du voyage de l'ordre de 7 000 à 10 000 € par personne. Ce trafic, paradoxalement, se fait pour les demandeurs d'asile qui ont les meilleures chances d'aboutir : vol régulier, passeport et visa de tourisme, et utilisation de toutes les ressources du droit humanitaire. En France, il semble que peu d'immigrants entrent clandestinement sans aucun papier ou en déjouant les contrôles, à la différence de ce qui est constaté en Italie et en l'Espagne. L'entrée se réalise fréquemment avec de faux papiers obtenus de passeurs, souvent dans le pays d'origine. Ce cas est privilégié par certaines communautés qui mettent à profit la multiplicité des formulaires et documents de voyage ainsi que l'ampleur du flux à gérer dans les grands aéroports.

La Cour a pu recueillir auprès des consulats des informations lui permettant de vérifier que l'organisation et la vocation de ces filières étaient d'une extrême diversité. Certaines interviennent sur une seule phase du processus d'entrée irrégulière ; d'autres ont une approche « intégrée », depuis la fourniture de faux papiers dans le pays de départ jusqu'à l'insertion dans une activité clandestine à l'arrivée en passant par l'organisation éventuelle de l'entrée frauduleuse.

Le consulat d'Istanbul a ainsi signalé que les filières par camion via l'Italie permettant l'entrée sans visa dans l'espace Schengen sont rodées. Des filières chinoises et d'Europe de l'Est (notamment albanaises), liées aux pègres locales, sont une source de préoccupation grandissante pour les services de police. En Biélorussie, note le consulat de Minsk, elles passent le plus souvent par des agences de voyage, des hôtels, des groupes de sportifs, des particuliers qui délivrent des attestations d'accueil de complaisance. Dans plusieurs pays africains, les consulats ont acquis la conviction que des filières fonctionnent au sein même des administrations locales. À l'inverse, en Colombie, la collaboration du consulat avec la police locale a permis l'arrestation des organisateurs d'une filière d'émigration clandestine spécialisée dans la présentation de demandes de visas pour de faux marins.

L'organisation de ces filières, souvent de type mafieux, a conduit à doter la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) d'un

service, l'OCRIEST<sup>112</sup>, qui anime et coordonne l'activité de brigades mobiles de recherche (BMR). Cet office a contribué en ce domaine à mieux identifier des filières notamment irako-kurdes (ce flux a provoqué la sur-occupation du centre de Sangatte), chinoises et sri lankaises, ce qui a permis le démantèlement de filières qui assuraient annuellement chacune le passage de plusieurs dizaines ou centaines de clandestins.

*b) Les visas*

Une enquête conduite auprès de consulats et services consulaires des ambassades conduit la Cour à présenter un constat.

La situation actuelle est illogique et même, parfois, malsaine. On ne peut, en effet, à la fois affirmer ou donner à entendre que le contrôle de l'immigration est possible par une politique des visas appropriée et ne pas définir cette politique, ni lui donner les moyens nécessaires pour s'exercer. Dans ces conditions, l'échec est inévitable.

Pourtant, les visas ont été, comme déjà indiqué, autant dans le processus de construction de l'UE que dans le dispositif de Schengen, l'un des domaines privilégiés pour la mise au point d'une politique commune.

Les Etats restent compétents pour arrêter une politique globale d'immigration et d'accueil des migrants et délivrent, à ce titre, les visas de long séjour. En revanche, ils ne gardent qu'une compétence d'exécution pour la délivrance des visas de court séjour, en application des principes définis par le droit communautaire : depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, la politique des visas est communautarisée et seule son exécution relève de la responsabilité des Etats.

La politique des visas est mise en œuvre par le service des étrangers en France (SEF) de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) du ministère des affaires étrangères. Dans ce service, la sous-direction de la circulation des étrangers (SDCE) participe à l'élaboration et à la diffusion de la réglementation en matière de visas ; en relation avec le ministère de l'intérieur, elle émet des avis sur l'octroi par les 210 postes consulaires<sup>113</sup> des visas d'entrée, de séjour et d'établissement en France aux titulaires de passeports ordinaires.

---

112) Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre.

113) Chiffre de 2002. Il y a aujourd'hui 87 consulats généraux et 4 chancelleries annexes, ainsi que 127 sections consulaires au sein des ambassades.

S'agissant du volume de visas délivrés, la Cour a relevé un manque de cohérence entre les statistiques produites par le système central (RMV2) et celles qui proviennent des postes consulaires. En s'en tenant aux chiffres disponibles début 2004, le total des visas délivrés en 2002 s'établit à 2 036 282 pour un total demandé de 3 044 004, soit un taux d'acceptation de 66,8 %.

**Nombre des visas délivrés (toutes catégories)<sup>114</sup>**

	1998	1999	2000	2001	2002
Europe	731 060	601 447	672 398	618 442	634 788
Asie-Pacifique	430 536	366 626	362 173	333 783	350 053
Amériques	199 482	156 115	166 980	154 413	148 927
Afrique du Nord – Moyen Orient	430 987	538 948	606 047	719 640	620 221
Afrique subsaharienne	270 343	272 540	306 038	298 777	272 364
Total	2 062 408	1 935 676	2 113 636	2 125 055	2 028 353

*Source : Ministère des affaires étrangères – Réseau mondial visas (RMV)*

Un tableau détaillant ces statistiques par consulat est présenté en annexe 7.

Le visa de court séjour (qui représente plus de 85 % des visas délivrés) autorise une ou plusieurs entrées en France et permet à son titulaire de circuler dans l'ensemble de l'espace Schengen pour une durée totale cumulée de 90 jours au maximum ; sa durée de validité est de six mois au plus. Il peut être délivré par les autorités de l'un des Etats signataires de la convention de Schengen. S'en rapprochent le visa de circulation, qui peut avoir une validité de un à cinq ans, et le visa de transit, qui permet un séjour de cinq jours maximum dans l'espace Schengen.

Ces diverses formes de visas sont à distinguer du visa de long séjour, dont l'obtention est nécessaire pour bénéficier d'une carte de séjour temporaire (mention « visiteur », « étudiant », « vie privée et familiale » ou « salarié »)<sup>115</sup>.

114) Ces catégories comportent : les visas de transit aéroportuaire (VTA), les visas de court séjour et les visas de long séjour, ainsi que les visas DOM-TOM, officiels, et pays tiers.

115) Les ressortissants de l'Union Européenne, du Saint-Siège, de Saint-Marin, du Liechtenstein, les Andorrans, les Monégasques, les Suisses et les Polonais en sont dispensés.

Si la politique générale des visas n'est plus de la compétence nationale, il reste aux pouvoirs publics à décider des moyens de sa mise en œuvre. Il y a lieu de rappeler les principes, inchangés, qui inspirent ces décisions : depuis 1998, la politique française des visas (toutes catégories confondues) s'efforce de développer les relations bilatérales (venue facilitée des acteurs à fort potentiel et des étudiants) tout en participant à la lutte contre l'immigration irrégulière. De fait, s'agissant des visas de court séjour, les autorités chargées de leur délivrance ont, au-delà de tout critère d'opportunité, à s'assurer de la régularité des demandes et des pièces justificatives et du respect des conditions imposées pour le séjour en France.

Hors le problème particulier des étudiants, les détournements qui peuvent se produire passent soit par la création des conditions d'une obtention frauduleuse - ou à tout le moins irrégulière - du visa, soit par l'utilisation abusive du titre de séjour.

#### *1- La création des conditions de l'obtention irrégulière des visas*

Les conditions de travail et la difficulté de s'assurer de l'authenticité de certaines pièces justificatives sont à l'origine d'errements regrettables.

##### *\* Les questions d'effectifs :*

Des ratios théoriques agent / nombre de visas traités ont été déterminés à partir du risque migratoire représenté par la zone territoriale de compétence de chaque consulat. La Cour a constaté que ces ratios ne sont pas respectés : l'effectif des agents des services des visas présente un déficit global de 114 emplois<sup>116</sup>. Cette situation est préoccupante : elle peut compromettre durablement le niveau qualitatif du traitement.

##### *\* Les difficultés d'utilisation des « fichiers d'attention locale » :*

Le « fichier d'attention locale » est théoriquement créé et alimenté par chaque poste consulaire et sa composition est variable d'un service à l'autre. Parmi les critères retenus par le consulat de Casablanca sont, par exemple, notés la corruption passive, les dépassements de durée du séjour, les menaces et insultes, le détournement de fonds, la fraude documentaire, etc. Ce fichier peut être extrêmement utile. Or la Cour a constaté que la consultation réciproque de fichiers d'attention locale des

---

116) Chiffre déterminé hors la prise en compte du passage aux 35 heures à effectif constant, qui s'est traduite par une baisse de 9 % de la capacité de traitement du réseau.

consulats présents dans un même pays n'est pas possible ; pour obtenir ces renseignements, les consulats doivent passer par l'intermédiaire de la sous-direction de la circulation des étrangers à Nantes.

*\* Le problème des vacataires :*

La Cour a relevé que, pour faire face à la demande pendant les pics saisonniers, la plupart des consulats font appel à des vacataires, souvent ressortissants du pays, davantage exposés sans doute à des pressions extérieures que ne le seraient des agents français. Plusieurs consulats font ainsi état de la présence, dans leurs effectifs, de recrutés locaux ou de vacataires non-Français (Kiev, Lagos, Le Caire, New Delhi, Shanghai, Wuhan) ; de telles situations ne sont pas nécessairement source de difficultés mais comportent des risques.

*\* Les pressions et interventions locales :*

Nombre de consulats signalent des pressions et des interventions. Elles varient selon les pays. Elles émanent souvent d'autorités locales mais aussi de sources françaises : elles sont jugées par les consulats d'autant plus inadmissibles qu'elles concernent le plus souvent des demandes infondées. Il peut également s'agir de pressions organisées par des groupes de familles ou des communautés de soutien résidant en France.

La participation de binationaux nombreux et actifs augmente souvent la quantité et la force des interventions, qui proviennent alors de personnes connaissant bien la France, où elles ont généralement des relais familiaux.

Si les menaces dirigées contre les services des visas sont rarement très graves, elles sont cependant nombreuses et dénotent un climat latent de tension et d'agressivité. Il serait certainement possible d'en diminuer l'intensité en recherchant une meilleure organisation des conditions d'accueil des demandeurs, par une action conjuguée des consulats et des autorités locales, encore souvent insuffisante.

## *2 - L'utilisation abusive du titre de séjour*

Le risque migratoire est évidemment très variable d'un pays à l'autre. Il est parfois considéré comme très faible (consulats de Londres, San Francisco et Tripoli) ou en baisse (consulat de Riyad), mais il est en général mentionné comme fort, voire particulièrement élevé (consulats d'Annaba et Brazzaville) ou de plus en plus fort (consulats de Conakry, du Caire et de Tanger) ou même « énorme » (consulat de Moroni). Il est

plus ou moins développé selon le lieu (il est ainsi plus fort à Ankara qu'à Istanbul) ou le type de demandeur (il concerne surtout les étudiants chinois et indiens à Genève et Zurich).

L'infraction se produit soit avant le départ, avec l'obtention d'un visa par des voies frauduleuses, soit après l'arrivée, avec la prolongation irrégulière du séjour.

*\* Les fraudes sur les visas :*

L'ingéniosité des fraudes rencontrées laisse souvent les autorités désarmées. Les vignettes-visas peuvent être falsifiées, ou encore changer de bénéficiaire : un consulat signale par exemple des incidents sur les passeports diplomatiques et de service dont les vignettes sont vendues et sont utilisées sur des passeports ordinaires.

*\* Les fraudes à l'état civil :*

Elles peuvent, dans certains pays, concerner 50 à 90 % des actes de l'état civil auprès des consulats. Elles concernent notamment les demandes de transcription « des actes de l'état civil faits dans les pays étrangers » (qui font foi dans les conditions prévues par l'article 47 du Code civil). Le caractère dissuasif de la loi du 24 août 1993 (qui permet d'exiger leur légalisation ou leur vérification) est largement atténué par la lenteur des vérifications (plus de six mois dans 50 % des cas) et la faiblesse (ou l'absence) de collaboration des autorités locales. Dans l'Océan Indien, la Cour a relevé l'habileté renouvelée des fraudeurs et la difficulté de la tâche incombant aux autorités françaises qui ne peuvent toujours compter sur l'intégrité des autorités locales ayant à certifier les documents et sont, par conséquent, obligées de mener une enquête longue, qui provoque le mécontentement des autorités et de la population locale et ne semble recevoir qu'un soutien mesuré du ministère.

Souvent, un acte « authentique » est produit qui décrit une fausse situation. À titre d'exemple, aux Comores, comme dans d'autres pays africains, lorsqu'une naissance n'a pas été déclarée dans les délais légaux, un jugement supplétif peut être demandé aux tribunaux ou aux juges coutumiers. Il n'est pas toujours difficile, moyennant finances, de convaincre ces institutions de doter l'enfant de la filiation permettant de bénéficier de la nationalité française. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui acceptent de faire des déclarations de paternité rémunératrices.

Actes apocryphes, manifestations tardives d'identité, visas sollicités pour des enfants qui sont en fait des adultes, les modalités de la fraude sont innombrables. L'article 73 de la loi du 26 novembre 2003 a eu notamment pour objectif de juguler certains de ces agissements.

Il existe par ailleurs des détournements de procédure de diverses nature :

. Mariages blancs :

- par les réseaux œuvrant sur Internet (signalé par les postes de Lagos et Kiev) ;
- par les relations touristiques : une filière turque a ainsi été signalée ; une rencontre de vacances (un homme Turc qui divorce à ce moment d'une compatriote) se conclut par un mariage ; le Turc devient Français, puis divorce de son épouse française pour se remarier avec son ex-épouse turque qu'il peut alors faire venir en France.

. Destination réelle occultée :

- la France étant la destination finale réelle, un visa est obtenu dans un autre « consulat Schengen » (connu comme plus indulgent, ou plus rapide) ;
- a contrario, la France peut elle-même servir de « pays tremplin ». On y constate ainsi une recrudescence des demandes d'asile politique par des Nigériens qui désirent, en réalité, s'installer aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne ou aux Pays-Bas.

. Attestations d'accueil :

- invitations douteuses : le poste du Caire signale ainsi « les invitations de touristes se proposant d'accueillir des jeunes gens opérant dans le milieu du tourisme et brièvement rencontrés à l'occasion d'une croisière » ;
- fausses réservations d'hôtel, attestations de complaisance (manœuvres facilitées par l'accès à Internet).

L'ensemble de ces comportements délictueux - détention de faux documents, utilisation de fausses identités et de fausses adresses, obtention induite de certificats de nationalité française, recours au mariage de complaisance - porte atteinte à la confiance publique et pénalise les ressortissants étrangers de bonne foi, respectueux de la législation française, qui risquent d'être soupçonnés à tort d'enfreindre les règles nationales.

En cas de doute, l'administration, saisie d'une demande d'établissement de transcription ou de délivrance d'un acte ou d'un titre, surseoit à la demande et informe l'intéressé qu'il peut, dans un délai de deux mois, saisir le procureur de la République de Nantes pour qu'il soit

procédé à la vérification de l'authenticité de l'acte. Mais encore faudrait-il que ce magistrat ait les moyens suffisants pour pouvoir mener en temps utile ses investigations, faute de quoi, une fois les délais expirés, la légalité des décisions attaquées sera acquise de plein droit.

*\* La prolongation irrégulière du séjour :*

La prolongation illégale du séjour transforme le touriste en un immigrant en situation irrégulière. Il existe peu de moyens d'empêcher un tel détournement. Certains postes ont tenté de mettre en place une procédure de « présentation au retour » lorsque, à la suite d'un refus initial, une intervention a amené le poste à reconsidérer sa position. Cette procédure consiste à demander au bénéficiaire du visa de se présenter au poste à son retour au pays, de façon à montrer que ses intentions n'étaient pas de s'installer illégalement en France ou dans l'espace Schengen.

Cette procédure échoue à 60 % dans les pays d'Afrique. Certes, la présentation n'étant pas obligatoire, la non-présentation peut parfois être due à une simple négligence mais, dans la majorité des cas, le « touriste » est resté illégalement en France ou en Europe. Le taux d'échec n'est pas surprenant concernant une procédure qui ne prévoit aucune sanction et qui, telle qu'elle est présentée, ne peut réussir que dans les pays où la loi est stricte et fermement appliquée. Ainsi à Dubaï, où les entreprises se portent souvent garantes, la procédure est parfaitement respectée (et même anticipée : une entreprise ayant demandé un visa prévient le consulat si l'employé concerné n'a plus de raison de voyager).

Dans les pays plus laxistes, les postes sont démunis. Cette obligation ne reposant sur aucun fondement juridique, ils ne peuvent infliger une amende à la personne garante dont le protégé est défaillant, pas plus qu'ils ne peuvent exiger de caution financière ou documentaire comme la rétention du passeport du « protecteur ». Dans ce contexte, l'expérience d'accord de destination touristique (DTA) menée en Chine par l'UE mérite d'être examinée. Paraphé début février 2004, ce projet est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai : il s'agit de sélectionner des agences touristiques qui s'engagent à « présenter » leurs clients au retour (ou les pièces justifiant leur retour, telles que les cartes d'embarquement ou le passeport visé). L'agence ne respectant pas l'accord (ou égarant fréquemment les pièces justificatives) se verra retirer son agrément et perdra le bénéfice de l'organisation de voyages touristiques en Europe.

*\* Le problème particulier des étudiants :*

Les étudiants posent un problème particulier : les autorités françaises sont partagées entre le souci de développer leur accueil et celui d'empêcher que des fraudeurs ne détournent le recours au statut d'étudiant. Ainsi, depuis qu'en février 2003 l'Arabie Saoudite a décidé la « saoudisation » des emplois, le poste de Riyad a constaté une augmentation sensible des demandes de visas « long séjour pour études » émanant de ressortissants syriens, libanais, jordaniens ou palestiniens dont le contrat de travail n'est pas renouvelé sur place et qui ont vraisemblablement l'intention de s'établir pour travailler en France.

### Une expérience digne d'intérêt

La Cour a relevé avec intérêt l'action conduite par le Centre d'évaluation linguistique et académique (CELA), qui appartient aux services culturels de l'Ambassade de France à Pékin, pour assainir une situation devenue extrêmement préoccupante. En effet, nombre de candidats au visa étudiant étaient des candidats à l'immigration. Par ailleurs, le niveau très insuffisant de ressources (425 euro par mois) exigé des candidats pour l'octroi d'un visa obligerait d'assez nombreux étudiants, une fois sur le territoire français, à trouver des ressources complémentaires au travers d'activités parfois illégales. Devant l'ampleur du phénomène, et compte tenu des problèmes ainsi créés, les préfets ont alerté la DFAE et une solution a été recherchée pour éviter ces dérapages.

L'action du CELA a visé, d'une part, à répondre à la croissance exponentielle des demandes de visas d'études pour la France des étudiants chinois (troisième population étudiante étrangère en France) et à soulager le travail des services consulaires, d'autre part à mieux connaître la demande émanant des étudiants chinois.

Afin d'éclairer le service qui instruit la demande de visa, le CELA vérifie le niveau de formation et de langue, ainsi que la cohérence du projet de formation de l'étudiant, et s'assure de la validité des titres et diplômes produits, ainsi que de l'inscription dans une université française.

Avec 1700 dossiers traités entre janvier et décembre 2003, ce dispositif a mis en lumière un taux de fraude sur les diplômes présentés de 10 à 15 %, une inadaptation certaine entre cursus initial du candidat et projet d'études en France, un taux important de pré-inscription dans des formations non diplômantes et un faible niveau en français<sup>117</sup>. Ce « filtrage » a suscité une diminution du taux de délivrance des visas (- 15 % par rapport à 2002).

Il reste à inciter l'ensemble des universités françaises à une vigilance accrue lors des procédures de pré-inscription, en s'assurant notamment des capacités de l'étudiant à suivre une véritable formation diplômante.

Le programme du CELA doit s'étendre à de nouvelles villes chinoises en 2004 et cette expérience fera l'objet d'une évaluation avant une extension à d'autres pays.

117) Selon l'ambassadeur, « trop de pré-inscriptions dissimulent mal le fait que la seule raison du recrutement des étudiants chinois est d'alimenter un centre de FLE (français langue étrangère) en autofinancement ».

### *3 - Le problème des mineurs étrangers isolés*

Selon une enquête réalisée en 2001 par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) auprès des parquets et de ses directions départementales, dont les résultats ne sont toutefois que partiels en raison de l'absence de mise en œuvre d'un outil statistique adapté et du manque de concertation entre ces deux institutions, les mineurs étrangers isolés sont à 80 % de sexe masculin, âgés, pour 95 % d'entre eux, de 13 à 18 ans (dont 60 % de plus de 16 ans), originaires d'Europe de l'Est (Roumanie et ex-Yougoslavie), d'Afrique et du Maghreb, principalement du Maroc.

Plus de 2 700 mineurs seraient connus des autorités judiciaires sur une année (dont plus de 1000 pour la seule Cour d'appel de Paris) et plus de 1 800 d'entre eux ont été recensés par la PJJ comme ayant bénéficié d'une prise en charge à des titres divers. Parmi eux, plus de 75 % sont accueillis par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ; environ 20 % auraient un référent familial en France et 10 % auraient déposé une demande d'asile.

Afin de mieux appréhender l'ampleur du phénomène, le secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion a confié au préfet de la région Ile-de-France une mission sur les mineurs étrangers. Ce rapport, remis le 16 juin 2003, relève que plus de la moitié arrive en Ile-de-France (998 à Roissy sur 1 703 en 2002) et que 1 207 mineurs placés en zone d'attente ont pénétré sur le sol français, soit 71 % du nombre total en 2002. Par ailleurs, 1 400 mineurs ont été présentés au parquet de Paris la même année pour actes délictueux.

Sur le plan de la procédure, le Parquet ou le juge des enfants doit être saisi sur le fondement de l'article 375 du code civil en vue d'une mesure de protection qui débouche sur la prise en charge par l'ASE, la PJJ ou une association agréée, le motif juridique de la mesure étant la carence manifeste de l'autorité parentale. Enfin, le lieu d'accueil et d'orientation (LAO) de Taverny, centre d'hébergement et de réinsertion sociale récemment ouvert et géré par la Croix-Rouge, accueille des mineurs pour une durée de quelques mois, le temps d'évaluer leur situation et de préparer soit un projet de retour dans le pays d'origine, soit un projet d'intégration en France.

Le Conseil économique et social a dénoncé dans son rapport sur « les défis de l'immigration future » le phénomène croissant et préoccupant de l'immigration au sein de l'Union européenne, mais en particulier sur le territoire français, de mineurs non accompagnés que l'OCDE estime à 100 000 et qui ne peuvent être expulsés. Le Conseil estime que « dans tous les cas, ils doivent être protégés par la convention

internationale des droits de l'enfant, en raison de leur vulnérabilité et de leur incapacité juridique à se défendre ».

Certains sont, en fait, soumis à des filières organisées qui monnaient leurs actions pour les introduire auprès des familles d'admission sur le territoire français et à l'ASE. D'autres dépendent de filières de prostitution. Une minorité enfin fuit des zones de troubles ou de guerre. Quoi qu'il en soit, si l'hypothèse de travail première est la préparation du retour au pays avec prise en charge sur place, le sort des mineurs isolés est d'autant plus imprévisible qu'un certain nombre d'entre eux ont été vendus ou délibérément envoyés en France par leur famille. À cet égard, le rapport remis au Garde des Sceaux le 18 juin 2003 par le Premier président et le Procureur général de la Cour d'appel de Paris dénonce le risque d'instrumentalisation de l'administration et de l'institution judiciaire françaises « dès lors que le dispositif d'aide sociale à l'enfance tout comme les juges des tutelles sont utilisés à des fins économiques, d'intégration, d'insertion et d'acquisition de la nationalité française. La venue de certains mineurs, en particulier chinois, fait ainsi partie d'une stratégie familiale destinée à accéder à la nationalité française ». Le rapport reconnaît toutefois que ces mineurs ne posent pas de difficultés particulières une fois devenus majeurs, mais les auteurs craignent qu'ils ne viennent, en définitive, alimenter les circuits de main-d'œuvre d'ateliers clandestins afin de rembourser leur passage en France.

La France a modifié son dispositif législatif sur l'autorité parentale, sur les recommandations du Conseil économique et social demandant que soient appliqués aux mineurs étrangers isolés, jusqu'à leur majorité, les principes de la protection de l'enfance en danger dès lors que le retour dans le pays d'origine n'est pas envisageable.

Le mineur étranger isolé étant par définition dépourvu de représentants légaux sur le territoire français, la loi du 4 mars 2002<sup>118</sup> et son décret d'application du 2 septembre 2003 prévoient que le procureur de la République désigne un administrateur ad hoc pour l'assister et le représenter dans les procédures judiciaires et administratives relatives à son maintien en zone d'attente et à sa demande de la qualité de réfugié. Cette dernière disposition a aussi modifié la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

La loi du 26 novembre 2003 a modifié l'article 21-12, alinéa 3, du code civil. Avant cette modification, l'enfant confié aux services de l'aide sociale à l'enfance pouvait, jusqu'à sa majorité, acquérir la nationalité française par déclaration faite devant le juge d'instance sans que fût exigé un délai de prise en charge minimal. La loi réintroduit un délai de trois

---

118) Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

ans de prise en charge à l'ASE ; il convient de noter que les mineurs arrivés en France avant l'âge de 15 ans représentent moins de 25 % de l'ensemble des enfants accueillis.

La loi souhaite faire barrage aux stratégies familiales évoquées plus haut. Il n'en reste pas moins que les mineurs étrangers qui seront pris en charge par l'aide sociale à l'enfance après l'âge de 15 ans risquent, une fois qu'ils auront atteint leur majorité et si la naturalisation est refusée, d'être renvoyés à la clandestinité.

### *c) Les demandes d'asile*

Au cours des dernières années, la demande d'asile est devenue trop souvent un moyen de s'assurer un accès au territoire français que les autres procédures n'auraient pas forcément autorisé. Compte tenu des délais d'instruction habituels, elle présente, pour le candidat à l'installation en France, un avantage sur le visa touristique traditionnel : elle permet un séjour régulier initial plus long et ouvre le droit à certaines prestations<sup>119</sup> ; par ailleurs, compte tenu de la durée et de la diversité des voies de recours contre une décision négative, elle permet une insertion dans le tissu social qui peut rendre difficilement envisageables – surtout s'agissant de familles – les décisions de retour forcé.

L'existence, depuis la loi RESEDA de 1998, de deux catégories d'asile – l'asile conventionnel et l'asile territorial<sup>120</sup> – avait encore aggravé la situation : outre le fait qu'une demande rejetée est toujours susceptible d'un réexamen sur la base de « faits nouveaux », la pratique s'était répandue après l'échec d'une demande présentée au titre de l'une des deux formes d'asile, d'en présenter une autre sur la base de l'autre forme. Il est dans ces conditions rare qu'une personne puisse être considérée comme définitivement déboutée.

---

119) Autorisation provisoire de séjour, allocation d'insertion, couverture maladie universelle, accès au dispositif d'accueil.

120) Le droit d'asile conventionnel offre une protection aux personnes craignant avec raison de subir dans leur pays des persécutions du fait de leur appartenance à une ethnie ou à un groupe social, de leurs opinions politiques ou religieuses (convention de Genève du 28 juillet 1951 et protocole de New York du 31 janvier 1967). Le droit d'asile territorial concerne l'étranger qui « établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (loi du 11 mai 1998). Voir le rapport public annuel 2000 de la Cour des comptes, p. 359.

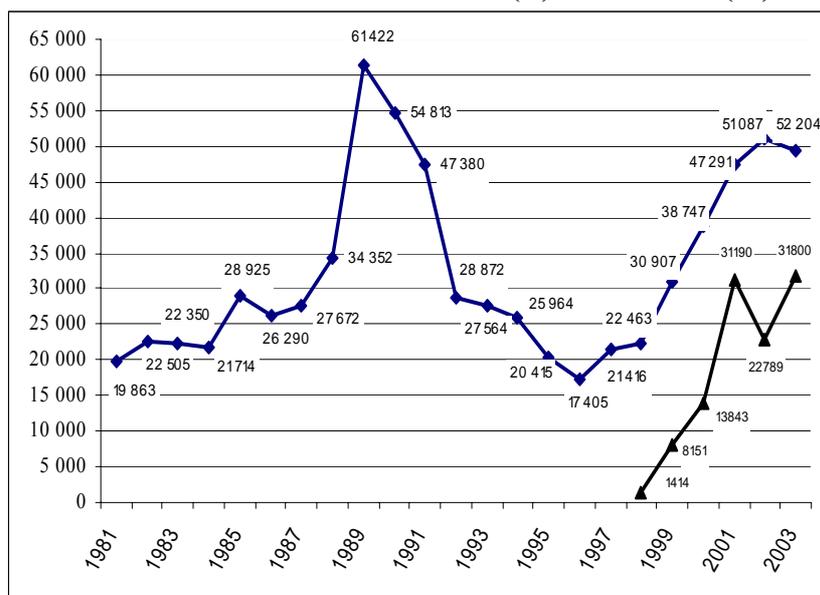
Avant même l'intervention de la nouvelle législation qui a unifié le dispositif de l'asile fin 2003<sup>121</sup>, un effort incontestable a été consenti pour réduire les délais de traitement des demandes, tant par l'OFPRA en charge de l'asile conventionnel, que par le ministère de l'Intérieur qui participe à l'instruction de celui-ci et qui a la responsabilité de l'asile territorial. Mais si les délais d'instruction de l'OFPRA ont été ramenés, entre 2002 et 2003, de dix mois à deux mois et demi, l'engorgement de la CRR a eu pour conséquence un allongement des délais en appel. Ainsi, le délai total était, encore fin 2003 – avant l'entrée en vigueur de la réforme – de dix-neuf mois environ. En revanche, le délai moyen de traitement des dossiers relevant de l'asile territorial a été ramené à six mois. La situation demeurait d'autant plus préoccupante que le nombre des demandeurs d'asile n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années : ainsi qu'on peut le constater sur le graphique ci-après, il a plus que triplé entre 1998 et 2002.

Ces chiffres sont en réalité incomplets, la prise en compte des mineurs accompagnants n'étant effective que depuis 2003. Si l'on retient le taux d'enfants mineurs bénéficiaires d'une allocation versée par le SSAE rapporté aux adultes, le total des demandeurs d'asile doit être augmenté de 16 % environ.

---

121) La loi du 10 décembre 2003 a mis fin à la procédure d'asile territorial, instruite par le ministère des affaires étrangères qui émettait un avis, la décision finale relevant du ministère de l'intérieur. Cette procédure a été remplacée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, par la protection subsidiaire. Toutes les formes de protection au titre de l'asile sont désormais traitées par l'OFPRA.

Evolution de l'asile conventionnel (◆) et territorial (▲)



Sources : OFPRA pour les demandes d'asile conventionnel et ministère de l'Intérieur pour les demandes d'asile territorial.

Les départs spontanés à la suite d'une décision de rejet de l'OFPRA et de la notification d'une invitation à quitter le territoire (IQF) sont impossibles à quantifier. Il est généralement supposé que les mouvements vers d'autres pays européens sont vraisemblablement plus nombreux que les retours dans le pays d'origine : en l'absence de fichier centralisé, certains « déboutés » peuvent souhaiter tenter leur chance dans un autre pays de l'Union Européenne. En tout cas, un faible nombre de demandeurs d'asile déboutés demandent à bénéficier des aides au retour. Le ministère de l'intérieur estime à 50 % seulement le pourcentage des demandeurs d'asile définitivement déboutés faisant effectivement l'objet d'une mesure d'éloignement.

En retenant l'hypothèse de 25 % de départs spontanés et de régularisations, l'Inspection générale de l'administration estime qu'il y aurait, fin 2003, environ 250 000 demandeurs d'asile déboutés encore en France, dont 18 000 familles (soit 62 000 ayants droit).

Au-delà des effets de la législation du droit d'asile qui a fait récemment l'objet d'une modification profonde, c'est un problème plus

général qui se trouve posé : les difficultés de l'Etat à procéder à l'éloignement des immigrants en situation illégale.

**Irréguliers, clandestins, sans papiers**<sup>122</sup>  
(essai de définition)

Régularité : le caractère régulier du séjour d'un étranger et/ou sa situation par rapport à la législation du travail et de l'emploi.

Le caractère irrégulier du séjour peut trouver son origine :

- dans une entrée irrégulière : immigrant irrégulier ;
- dans une entrée régulière, suivie d'un séjour irrégulier à l'expiration du titre de séjour régulier.

Sans papiers : personne étrangère séjournant sur le territoire national et dépourvue de titres de séjour ou de travail régulièrement établis et en cours de validité.

Cette expression est apparue à la fin des années 80 pour désigner pêle-mêle les demandeurs d'asile déboutés et les étrangers non-admis à un séjour régulier en France. Souvent aussi nommés « clandestins », les « sans papiers » sont susceptibles d'être reconduits à la frontière. Dans certaines conditions, des régularisations peuvent être décidées par la puissance publique.

Clandestin : personne étrangère séjournant sur le territoire national, dépourvue de titres de séjour ou de travail régulièrement établis et en cours de validité, et dont la présence sur le territoire n'a pas été repérée par les autorités du pays d'accueil.

Titre de séjour : le titre de séjour est le document administratif que doit posséder tout étranger (hors Union européenne) qui entend séjourner en France au-delà d'un délai de trois mois suivant son entrée sur le territoire. Les principaux titres de séjour actuellement en vigueur sont (ordonnance du 2 novembre 1945 et loi du 11 mai 1998) :

- des cartes de séjour temporaire d'une durée d'un an (renouvelable) portant différentes mentions selon l'objet du séjour en France : « salarié », « commerçant », « visiteur », « scientifique », « profession artistique et culturelle », « vie privée et familiale » ;
- des cartes de résidents d'une durée de 10 ans ;
- des cartes de retraités, également d'une durée de 10 ans.

---

122) D'après « Les mots de l'immigration et de l'intégration », commission de terminologie et de néologie du domaine social.

### **3 – Les effets de l'existence d'une population en situation irrégulière**

Les étrangers présents sur le territoire national pour quelque motif que ce soit mais dont la situation n'est pas régulière posent à la collectivité un problème d'une réelle gravité.

Les études et les analyses font malheureusement défaut. Non seulement la matière est difficile à appréhender, mais – sauf occasion ponctuelle – aucun des protagonistes du débat sur l'immigration clandestine ne semble éprouver – pour des raisons contradictoires – le besoin d'une meilleure connaissance de la situation par l'opinion.

La présence sur le territoire national d'un fort contingent d'étrangers en situation irrégulière a trois principales conséquences liées :

- à la précarité de la situation des intéressés eux-mêmes (a) ;
- aux dysfonctionnements qui peuvent en résulter pour l'ensemble de la collectivité nationale (b) ;
- aux risques d'amalgame avec les étrangers en situation régulière et de détérioration de l'image de ces derniers (c).

a) Privés de certains droits essentiels et en particulier de celui de travailler régulièrement, les étrangers en situation irrégulière sont exposés, selon les cas, à l'exploitation par des employeurs clandestins dépourvus de scrupules, à l'obligation de s'adonner à des activités lucratives mais illégales (souvent délictuelles, parfois criminelles), ou à la plus désespérante précarité – d'autant plus préoccupante que l'immigration est irrégulière. Cet état de fait n'est pas seulement inacceptable et indigne des principes que la France prône, il est également à l'origine de perturbations sur le marché de l'emploi, de défaut de recettes pour les institutions sociales et, plus généralement, de troubles graves pour l'ordre public. Certes, comme on l'a vu, les pouvoirs publics, au risque d'encourir le reproche de pratiques contradictoires, se sont attachés à prendre en compte cet état de fait. Mais ils étaient dépourvus des moyens d'en prendre la vraie mesure.

b) L'immigration irrégulière est une source de main-d'œuvre bon marché en France comme dans l'ensemble de l'Europe de l'Ouest. D'une enquête de l'IGA, conduite de novembre 1999 à août 2000, il ressort que, dans leur immense majorité, les étrangers en situation irrégulière sont employés comme travailleurs clandestins, pour des salaires qui sont toujours très inférieurs au minimum légal. Il a ainsi été observé que l'obtention de papiers par les intéressés s'est toujours traduite par une hausse immédiate de leurs rémunérations, souvent dans les mêmes

ateliers ou établissements, généralement dans la confection-maroquinerie, la restauration, les emplois domestiques, le bâtiment, le nettoyage, etc. Comme dans le reste de l'Europe, certaines PME ont délibérément opté pour une politique de recrutement de travailleurs clandestins. L'employeur n'est pas seulement intéressé par ce statut pour des raisons financières mais aussi parce que ce statut place le travailleur dans une situation de totale dépendance.

Ces pratiques ont pour effet de perturber gravement, dans certaines zones, le fonctionnement du marché du travail. La moindre des conséquences n'est pas le frein mis à l'évolution de certaines professions désormais délaissées par les nationaux. Le développement de l'économie souterraine est d'autant plus ressenti quand celle-ci est alimentée par des profits illicites tirés de pratiques délinquantes. Ainsi peuvent s'expliquer la tendance à la constitution de zones de non-droit, facteur de développement de l'insécurité.

c) En termes d'image, les immigrants en situation régulière sont les premières victimes de cette situation. Ils le sont doublement : d'abord parce que la frontière entre immigration régulière et irrégulière est ténue et que certains immigrants en situation régulière pourront être tentés ou forcés de participer aux agissements décrits ci-dessus. Ensuite, parce qu'une partie de l'opinion sera tentée de faire l'amalgame, l'immigration en général étant alors assimilée à l'insécurité et à la délinquance alors que leur rapprochement ne peut être partiellement légitime qu'avec une certaine forme d'immigration irrégulière.

Les condamnations prononcées sur la base de l'ordonnance du 2 novembre 1945 font l'objet du tableau ci-après :

**Condamnations prononcées sur la base de l'ordonnance du  
2 novembre 1945**

	1997	1999	2001	2002
Entrée ou séjour irrégulier d'un étranger en France (dont condamnation pour infraction unique)	5 811	3 307	3 381	4 240
Aide à l'entrée à la circulation ou au séjour irrégulier d'un étranger en France	548	674	538	568
Aide à l'entrée ou au séjour irrégulier d'étrangers	0	2	66	76
Pénétration non autorisée d'étrangers sur le territoire national après interdiction	1 081	442	251	246
Pénétration non autorisée d'étrangers sur le territoire national après expulsion	53	29	24	26
Soustraction à l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière	1 632	1 100	802	1 054
Soustraction à l'exécution d'un arrêté d'expulsion	148	73	91	78
Non-présentation de document de voyage permettant l'exécution d'une reconduite à la frontière	295	234	238	272
Communication de renseignements inexacts sur son identité par étranger faisant l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière	0	0	33	70
Soustraction à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée en France	0	0	4	12
Non-respect de l'assignation à résidence	19	19	13	10
Pénétration non autorisée sur le territoire national par étranger non communautaire ayant été remis à un Etat membre de l'union européenne	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>9 587</b>	<b>5 880</b>	<b>5 441</b>	<b>6 653</b>

*Source : Direction des affaires criminelles et des grâces*

#### 4 – L'éloignement des étrangers en situation illégale

Les mesures d'interdiction du territoire français prononcées de 1995 à 2002 tous types de contentieux confondus figurent dans le tableau suivant :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ITF prononcées dans une condamnation comportant au moins une infraction à l'ordonnance de 1945	13 516	13 199	10 761	6 838	6 111	5 884	5 847	7 496
Mesures à titre principal	2 164	2 119	2 227	1 137	1 066	1 182	1 091	1 419
Mesures à titre complémentaire	11 352	11 080	8 534	5 701	5 045	4 702	4 756	6 077

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces

L'évolution décrite montre une baisse continue de ces mesures de 1995 à 2001, dans un contexte de pression pourtant accrue de l'immigration, avec toutefois une reprise en 2002.

L'année 2002 a été marquée par une accélération de la progression du nombre de mesures d'éloignement prononcées qui ne s'est pas prolongée en 2003, l'augmentation étant principalement due aux arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) sur interpellation :

#### Mesures d'éloignement

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
APRF	29 633	21 918	37 621	33 378	36 614	37 301	42 485	32 650
Expulsions	1 166	906	636	599	544	521	441	206
Interdictions du territoire français	10 828	9 972	6 256	5 878	5 859	5 320	6 198	4 688
Sous-total	41 627	32 796	44 513	39 855	43 017	43 142	49 124	37 544
Réadmissions				14 825	10 587	10 364		
Total	41 627	32 796	44 513	54 680	53 604	53 506	49 124	37 544

\* Sur trois trimestres

Source : DLPAJ

Il convient de relativiser ces évolutions, car moins d'une interpellation sur deux donne lieu à un arrêté préfectoral de reconduite à

la frontière (APRF). Le pourcentage s'est même détérioré dans la période récente, puisqu'il est passé de 46 % en 2001 à 43,7 % en 2002.

En 2002, 10 067 éloignements effectifs ont été réalisés en métropole (sans compter les 9 303 effectués depuis un département ou un territoire d'outre-mer) sur les 49 124 mesures prononcées, soit un taux de 20,5 %. Globalement, malgré sa progression sensible par rapport à 2001, ce total n'a pas retrouvé son niveau de 1996. Au regard du nombre d'étrangers placés en centre de rétention administrative (24 501), on parvient à un taux de 38,3 %. Par rapport au nombre de mesures transmises pour exécution à la PAF, il est de 62,1 %. Le meilleur résultat est obtenu pour les arrêtés ministériels et préfectoraux d'expulsion, même s'il est encore considéré comme insuffisant (68,4 %).

La première cause d'échec identifiée (35,5 % de l'ensemble des mesures en 2002) est celle de l'étranger « introuvable », qui concerne essentiellement les APRF notifiés par voie postale. En deuxième position vient le défaut de documents qui empêche la reconduite (37,2 % pour l'interdiction du territoire pour séjour irrégulier et 31,4 % pour l'APRF sur interpellation), enfin les refus d'embarquer ou l'absence de moyens de transport. Les autres cas qui représentent en 2002 43,3 % des mesures non exécutées concernent les annulations par la juridiction administrative ou la non-délivrance de laissez-passer consulaires.

Outre le cas particulier des APRF notifiés par voie postale (20 619 en 2002) dont aucun n'apparaît exécuté dans les statistiques de la DLPAJ, les causes de la non-exécution des arrêtés préfectoraux sont énumérées dans le tableau ci-après.

**Evolution du nombre d'éloignements effectués et de mesures non exécutées en métropole**

Causes de non exécution	2001	2002	2003
<b>Saisines préfectorales transmises à la DCPAF</b>			
- pour éloignement par la voie maritime	1 763	1 645	1 702
- pour éloignement par la voie aérienne	12 066	14 555	16 863
Total des saisines (I)	13 829	16 200	18 565
<b>Annulations des saisines préfectorales</b>			
Liées à une décision consulaire négative :	1 079	1 282	1 395
- Laissez passer consulaire non délivré	723	936	1 077
- Laissez passer consulaire refusé	356	346	318
Liées à une décision d'une juridiction :	1 313	1 714	2 241
- Libéré par le juge judiciaire	482	865	885
- Refus rétention de 5 jours	76	142	164
- Refus rétention de 10 jours	21	25	16
- Assignation à résidence	390	476	716
- Annulation par juge administratif	236	279	362
- Divers (sortie de prison annulée, différée, individu écroué, etc)	108	94	98
Autres motifs	1 138	1 594	1 820
Dont :			
- Etranger non présenté à sa convocation	244	360	341
- Demande d'asile politique (dépôt OFPRA)	191	332	439
- Etranger non trouvé à son domicile	118	136	148
- Malade ou hospitalisé	108	130	141
- Recours déposé	44	95	103
- Libéré par la préfecture	35	71	33
- Demande d'asile territorial	25	60	41
- Erreur préfecture	30	62	99
- Divers (régularisation, départ volontaire, refus du pays de transit, etc.)	345	348	475
Total des décisions annulées (II)	3 530	4 590	5 456
<b>Echec de la DCPAF</b>			
- Absence de moyen de transport	398	685	531
- Refus d'embarquer	783	1 034	1 070
- Refus de la compagnie	42	24	32
- Refus d'accueil du pays d'origine	9	6	20
Total des éloignements non menés à bien (III)	1 232	1 749	1 653
Total des mesures non exécutées (IV = II + III)	4 762	6 339	7 109
<b>Eloignements effectifs</b>			
- Maritime	1 360	1 271	1 391
- Aérien	7 867	8 796	10 301
(sans escorte)	(6 190)	(6 953)	(7 917)
(avec escorte)	(1 677)	(1 843)	(2 384)
Total des éloignements effectifs	9 227	10 067	11 692

(Source : DCPAF - Burel)

L'une des constatations les plus marquantes est le décalage considérable entre le nombre des mesures prononcées et le nombre de celles qui sont transmises par les préfetures à la DCPAF, soit 33 % seulement. Déduction faite des APRF notifiés par voie postale, auxquels les statistiques de la DLPAJ n'associent aucun éloignement effectif, le taux de transmission reste aux environs de 55 %. La différence entre les mesures d'éloignement prononcées par les préfetures et les mesures traitées par la DCPAF est particulièrement sensible pour les arrêtés de reconduite à la frontière avec interpellation : alors que 21 621 ont été signés par les préfets en 2002, seulement 11 621 soit 53,7 % ont fait l'objet d'une saisine du BUREL<sup>123</sup>, dont 6 967 ont pu être exécutés finalement (32,2 %).

Il n'existe pas d'explication aisée à ce phénomène. Il semblerait toutefois que, devant la difficulté de reconduire les ressortissants de certaines nationalités du fait de la rare délivrance des laissez-passer consulaires ou de l'absence de desserte, et plus généralement face à l'incertitude sur la possibilité de mener des procédures d'éloignement jusqu'à leur terme, certaines préfetures aient renoncé à instruire tous les dossiers. Une sorte d'autocensure se serait ainsi installée dans les pratiques administratives.

Au cours des dernières années, la situation n'a fait que se dégrader pour trois raisons principales :

*a) Les difficultés de mise en œuvre des décisions après interpellation*

L'administration ne parvient qu'imparfaitement à mettre en œuvre les mesures d'éloignement après interpellation policière : le taux d'exécution s'est détérioré entre 1996 (46 %) et 2002 (34 %). Les échecs concernent des étrangers interpellés et placés en rétention administrative dont l'éloignement est rendu impossible par « défaut de documents » (1 % des échecs). La personne concernée peut en effet avoir détruit ses papiers et refuser de décliner son identité et sa nationalité<sup>124</sup>.

La mesure d'éloignement est alors subordonnée à l'obtention du consulat dont est censé relever l'étranger d'un laissez-passer consulaire identifiant celui-ci et permettant son retour dans son pays d'origine. Or le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires est en baisse continue depuis huit ans : il n'a été en 2003 que de 28,8 %, moyenne

---

123) Bureau de l'éloignement de la direction centrale de la police aux frontières.

124) Or, s'agissant par exemple des demandeurs d'asile déboutés, la réglementation en vigueur ne permet pas une transmission des données personnelles et dactyloscopiques de l'OFPRA à l'administration.

correspondant à des taux qui peuvent varier de plus de 65 % à moins de 3 %. Les efforts diplomatiques engagés en décembre 2001 envers six Etats particulièrement peu coopératifs ont donné des résultats contrastés.

*b) Le contrôle des magistrats sur la régularité des décisions*

En 2002, les tribunaux administratifs ont annulé 1 058 arrêtés de reconduite à la frontière sur les 6 211 qui avaient fait l'objet d'un recours. Les décisions du juge judiciaire d'interrompre la rétention administrative représentent, pour leur part, 3,9 % des raisons de l'interruption de la mesure d'éloignement.

Un certain nombre de difficultés peuvent par ailleurs se poser lorsqu'un contentieux relève à la fois du juge administratif et du juge judiciaire :

- lorsqu'il existe une question sérieuse en matière de détermination de la nationalité d'un requérant, le juge administratif est tenu de renvoyer cette question préjudicielle au juge judiciaire, garant de l'état des personnes, et de surseoir à statuer dans l'attente de sa réponse. Les délais, qui peuvent être longs, ne permettent pas de clôturer rapidement le dossier. Il en est de même lorsque le juge administratif n'est pas informé de la suite donnée à la question qu'il avait renvoyée au juge judiciaire ;
- en matière de rétention administrative, une difficulté majeure intervient lorsque le juge des libertés et de la détention a refusé la prolongation du maintien en rétention administrative de l'étranger (article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945), qui est aussitôt remis en liberté et que le juge administratif rejette la demande d'annulation de l'arrêté de reconduite à la frontière : il devient impossible de procéder à l'exécution de cet arrêté, faute pour l'autorité administrative de pouvoir localiser l'étranger en cause.

*c) Autres obstacles*

Le principal obstacle est d'une tout autre nature. Comme le souligne le rapport commun de l'IGA et de l'IGAS de janvier 2004 : « L'obstacle principal n'est pas de nature juridique. Le droit français permet sous certaines conditions l'éloignement des familles en situation irrégulière (...). D'ailleurs, le HCR ne s'oppose pas au principe du rapatriement des familles, s'il s'effectue dans le respect de la dignité des personnes. Il est avant tout d'ordre psychologique ou culturel, lié à

l'impact négatif de l'image de la famille avec enfants, embarquée de force dans un avion ou un bateau. Il tient aussi aux considérations matérielles : l'absence, pour l'instant, de centres de rétention enfin adaptés à la rétention des familles, c'est-à-dire prévoyant une séparation entre les célibataires et les familles, à l'exception des centres de Coquelles et du Mesnil-Amelot. Les procédures d'éloignement à l'encontre des familles sont d'autant plus difficilement admissibles aux yeux de l'opinion publique que la durée de résidence en France s'est prolongée, et que les familles ont des enfants scolarisés, parfois depuis plusieurs années. »

Saisie des conditions dans lesquelles la police aux frontières a exécuté des mesures d'éloignement, la Commission nationale de la déontologie de la sécurité a par ailleurs dénoncé en 2003 « une préparation insuffisante » de certaines opérations et des cas de décès « à la suite de gestes de contrainte excessivement prolongés<sup>125</sup> ».

## 5 – Les régularisations

Dans un contexte de pression constante des flux migratoires, les pouvoirs publics sont régulièrement conduits à procéder alternativement ou cumulativement, d'une part à des actions de contrôle, de non-admission et d'éloignement - dont on a souligné les limites -, d'autre part et à l'inverse à des régularisations.

Ces opérations de régularisation interviennent soit de façon groupée, soit au cas par cas. Les deux procédures donnent lieu à un traitement individuel des dossiers.

Les régularisations ont toujours existé, par exemple au moment de la forte croissance des années cinquante et soixante. Depuis, les principales opérations ont été celles du 29 juillet 1968, celle du 13 juin 1973 (plus de 40 000 personnes concernées), celle du 11 août 1981 (131 000 régularisés sur 149 000 demandes). D'autres textes plus spécifiques sont intervenus, comme la circulaire du 23 juillet 1991 relative aux demandeurs d'asile déboutés pouvant justifier d'une « insertion en France » (14 456 régularisés sur 49 123 dossiers) et deux dispositifs de 1995 et 1996, qui ont permis la régularisation – exceptionnelle – de quelques milliers de parents d'enfants français. C'est surtout la circulaire du 24 juin 1997 anticipant la loi RESEDA de 1998 qui a organisé la dernière vague de régularisation collective, soit 79 459 personnes sur 143 958 demandes, selon le ministère de l'intérieur.

---

125) Rapport au Président de la République et au Parlement, Commission nationale de déontologie de la sécurité, 2003, Documentation française.

Il existe parallèlement un traitement continu de dossiers qui aboutissent parfois par usure ou par suite de difficultés médiatisées, à des régularisations dans des situations aussi différentes que celles des étudiants prolongés, des « sans papiers » ou des demandeurs d'asile déboutés après un maintien sur le territoire jusqu'à épuisement des délais de procédures.

Plusieurs phénomènes expliquent l'augmentation de ces régularisations individuelles.

D'abord, la pratique de la régularisation humanitaire est désormais reconnue, dans le prolongement de l'avis du Conseil d'Etat du 22 août 1996 : à tout moment un ressortissant étranger peut demander l'examen de son dossier. Mais il n'y a pas de droit à la régularisation et les décisions sont prises en opportunité sous réserve qu'aucun texte ne l'interdise expressément.

Ensuite, le traitement de cas difficiles « avec bon sens, humanité et réalisme », formule retenue en septembre 2002 par le ministère de l'intérieur après un nouveau conflit avec des « sans papiers », permet aux préfets d'utiliser la régularisation comme soupape de sûreté dans des crises locales. Ces opérations débouchent le plus souvent sur un réexamen des situations, dossier par dossier, puis sur des décisions de régularisation.

La circulaire du 19 décembre 2002 demandait en effet aux préfets de ne pas opposer une fin de non-recevoir sans examen aux étrangers en situation irrégulière dont la demande avait été rejetée lors d'un premier examen, ou aux demandes présentées de façon groupée par des associations ou collectifs. Elle indiquait en revanche que l'insuffisance des informations communiquées, les demandes réitérées ou manifestement non fondées, ne devaient pas retarder les mesures éventuelles d'éloignement pendantes. Dans la mesure où la moitié des étrangers figuraient déjà dans le fichier AGDREF, ils avaient donc déjà fait auparavant l'objet d'une demande de titre de séjour. Plus de 20 % avaient fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Le taux moyen de décisions favorables était alors de 15 %, par rapport aux demandes jugées exploitables par les préfetures. Par rapport aux demandes initiales, ce taux est actuellement de 6,4 % (2 175 sur 33 974). Le nombre de régularisés en 2001 était de 2 995.

Les pratiques des préfetures sont hétérogènes, le taux de décisions favorables variant de 11 % à Paris, dans les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis, à 54 % dans l'Essonne, et le taux de dossiers inexploitables de 10 % environ dans le Rhône et les Bouches-du-Rhône à 93 % dans le Nord, pour une moyenne de 51 %. Cette variabilité reflète des réalités très

diverses dans les départements, s'agissant de la nature des demandes et de leur présentation.

Pour expliquer la part importante des dossiers inexploitable, le ministère a indiqué que « regroupant notamment les dossiers inconnus et ne pouvant faire l'objet d'un traitement, les dossiers illisibles ou insuffisamment précis (simple nom sur une liste) – elle est particulièrement élevée (plus de 40 % des demandes), seule la moitié des dossiers s'avérant à ce stade connue du fichier national des étrangers (...). Dans le Nord, cette part a atteint plus de 80 % des dossiers reçus. Ces chiffres révèlent la faible qualité des dossiers déposés mais aussi la part importante que peuvent représenter dans certains départements les demandes émanant d'étrangers primo-demandeurs, entrés récemment et/ou n'ayant jamais effectué aucune démarche en préfecture ».

C'est pourquoi on ne peut en tirer trop vite des conclusions : si le flux paraît se tarir, la DLPAJ indique : « La part des dossiers restant à traiter ne devrait plus beaucoup évoluer (...) ; les chiffres ici fournis ne sont pas figés dans le temps : de nombreuses personnes initialement inscrites sur des listes et n'ayant pu voir leur cas examiné dans un premier temps, faute d'éléments suffisants, continuent de solliciter leur régularisation et voient finalement leur situation examinée au regard d'éléments d'information plus complets. Tel est le cas ainsi de la préfecture du Nord, qui après le dépôt d'une liste de plus de 3 000 noms, en majorité inexploitable, s'est vue saisie de nouvelles demandes de régularisation avec à l'appui de celles-ci des dossiers plus complets. »

Enfin, ce mode de régularisation est également utilisé pour les cas juridiquement impossibles à résoudre que sont les étrangers frappés d'expulsion et dont l'éloignement est devenu impossible par décision de justice : les « ni régularisables ni expulsables ».

Toutes ces demandes individuelles, peu nombreuses au départ, dans la mesure où la loi RESEDA avait élargi les possibilités d'accès, se sont dès lors développées, sous la pression des associations qui ont critiqué l'attitude de certaines préfectures, tant pour leur parcimonie que pour le fait que ces procédures n'étaient pas utilisées de façon identique. A cet égard, le ministère de l'intérieur a indiqué en 2002 avoir envoyé des instructions aux préfets afin de tenir compte du caractère particulier de certaines situations et décidé une mission d'inspection pour identifier les problèmes litigieux. Il a annoncé une concertation régulière avec les organisations humanitaires.

Il convient par ailleurs de souligner les interférences entre les diverses situations : par exemple, la longueur de la procédure de décision en matière d'asile peut être utilisée par les demandeurs pour rechercher

un degré suffisant d'intégration qui pourra appuyer, en cas de refus, une demande de régularisation.

La régularisation, même si on ne peut connaître de façon précise le taux d'acceptation apparaît bien comme un mode d'entrée sur le territoire, même s'il n'en représente pas une part majeure. Lors du débat sur la loi du 26 novembre 2003, un député a d'ailleurs demandé que « la politique de régularisation soit intégrée à la politique d'immigration ».

On relèvera enfin que les régularisations collectives posent aujourd'hui aux Etats – par exemple, pour les dernières années, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas - des difficultés, compte tenu des conséquences de telles décisions, comme du reste des changements dans les législations sur les mouvements de populations dans un espace de libre circulation.

### **III – Des résultats peu probants**

Pour apprécier la situation des publics issus de l'immigration, on doit passer en revue un certain nombre de domaines touchant à la situation sociale - le logement, l'emploi, l'école, l'intégration des jeunes -, à la réalité des droits - droits des femmes, lutte contre les discriminations - et à l'efficacité des dispositifs spécifiques - apprentissage du français, aide au retour. L'impression générale est que les résultats des efforts qui ont été consentis sont peu probants.

#### **A – Le logement**

Les données disponibles semblent indiquer, sur le long terme, une certaine amélioration des conditions de logement des immigrés ; celles-ci restent néanmoins marquées, outre le phénomène de concentration déjà évoqué, par la persistance d'inégalités par rapport aux autres ménages. Il est vrai que la politique du logement a été et demeure largement hésitante. Les politiques spécifiques paraissent aujourd'hui se limiter à la gestion des foyers, héritage des années 60, et à l'hébergement des demandeurs d'asile, même si ceux-ci ne sont, juridiquement, que des aspirants à l'immigration.

## 1 – Les hésitations de la politique du logement

### a) *Le recours au dispositif spécifique du « 1/9<sup>e</sup> prioritaire »*

Au milieu des années soixante-dix, la nécessité d'accueillir les familles des immigrants a conduit les pouvoirs publics à mettre en place un dispositif spécifique appelé « 1/9<sup>e</sup> prioritaire ». Instauré par la loi de finances pour 1975 mais abandonné en 1997 (voir ci-après b), il prévoyait qu'une fraction des sommes collectées auprès des entrepreneurs dans le cadre du « 1 % logement »<sup>126</sup> serait consacrée, principalement sous forme d'aide à la construction, au logement des travailleurs immigrés et de leurs familles.

En dépit d'une volonté politique initiale forte, les moyens financiers alloués à ce dispositif se sont, au fil du temps, considérablement réduits. Son fonctionnement a fait apparaître des carences, à l'échelon national comme à l'échelon local. Dans son insertion au rapport public de 1997<sup>127</sup>, la Cour relevait notamment l'absence d'orientations données par les pouvoirs publics aux autorités déconcentrées, alors qu'elles géraient la part la plus importante du « 1/9<sup>e</sup> prioritaire », ainsi qu'à l'ANPEEC<sup>128</sup>, qui était chargée, depuis 1987, d'établir le programme d'emploi annuel de ces fonds. A l'échelon local, la principale critique du dispositif tenait à l'insuffisance des contreparties apportées aux financements sur « 1/9<sup>e</sup> prioritaire ». En principe, ceux-ci garantissaient à l'Etat un droit à réservation sur les logements construits en faveur des immigrés et de leurs familles, proportionnel à l'effort financier consenti. Dans la pratique, si ces droits avaient généralement été exercés à l'égard de premiers locataires d'origine immigrée, ils l'avaient été de manière moins systématique à l'occasion de leur remplacement dans les lieux en raison de carences dans le suivi assuré par les préfetures. Les réservations avaient parfois bénéficié à des personnes originaires des DOM-TOM et non à des immigrants. La Cour relevait en conclusion la dérive du système qui était au départ destiné à financer des constructions neuves au profit principal des familles immigrées et qui, au fil de la pratique ou de textes réglementaires de portée limitée, était en fait devenu un complément de financement d'opérations de réhabilitation

---

126) Participation des employeurs à l'effort de construction, prélevée sur la masse salariale des entreprises de plus de 10 salariés ; son taux est de 0,45 % depuis 1992.

127) Consacrée à « divers aspects de la politique d'intégration des populations immigrées ».

128) Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

sans que l'on pût déterminer dans quelle mesure elles profitaient effectivement à ces familles.

*b) Le recours progressif aux politiques de droit commun*

*\* Une politique par défaut ?*

Le dispositif du « 1/9<sup>e</sup> prioritaire » a été finalement abandonné en 1997 au profit du financement d'un plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants (cf. infra). Mais, dès le début des années quatre-vingt-dix, l'amélioration des conditions de logement des immigrés paraît reposer principalement sur plusieurs politiques de droit commun : la politique de lutte contre les exclusions, la politique de la ville ainsi que les dispositifs tendant à favoriser la solidarité urbaine. Ces politiques ne visent plus les populations immigrées en tant que telles mais sont censées leur profiter dans la mesure où elles traitent de difficultés qui les concernent majoritairement. Ainsi, la politique de lutte contre les exclusions et l'affirmation d'un droit au logement doivent constituer une réponse aux difficultés économiques et sociales qui touchent souvent les ménages immigrés ; de même, la politique de la ville devrait apporter des solutions aux phénomènes de concentration et de mal vivre dans les quartiers qui concernent une part significative de la population immigrée.

En outre, divers dispositifs de droit commun destinés en principe à toute personne résidant en France concernent, dans les faits, surtout les populations immigrées, qu'il s'agisse de mesures applicables aux « squats » ou à l'habitat indigne, de la lutte contre le saturnisme, qui touche essentiellement les enfants originaires d'Afrique subsaharienne, ou des dispositifs en faveur des copropriétés dégradées où vivent de nombreux immigrés.

Au-delà des difficultés précédemment évoquées de mise en œuvre d'un dispositif tel que le « 1/9<sup>e</sup> prioritaire », le recours au droit commun plutôt qu'à des dispositifs spécifiques peut s'expliquer par l'absence d'homogénéité de la population immigrée. Les statistiques montrent en effet que la situation des immigrés venus d'Europe ou du Sud-Est asiatique est souvent plus proche de celle des Français que de celle des personnes originaires d'Afrique maghrébine ou subsaharienne. Dans ces conditions, des dispositifs spécifiques risqueraient d'être inutiles pour certains immigrés et, au contraire, insuffisants pour les autres.

Si le recours à des politiques de droit commun n'apparaît pas infondé, il reste difficile de déterminer s'il a résulté au départ d'un véritable choix politique ou d'une absence de solution alternative au

« 1/9<sup>e</sup> prioritaire » et s'il n'a donc constitué qu'une politique « par défaut ». Ce n'est qu'à la fin des années quatre-vingt-dix que cette politique sera plus clairement assumée comme semble le suggérer la présentation faite en 1998<sup>129</sup> de la politique de logement des immigrés : « Elle s'appuie sur la politique de logement social, en particulier sur les dispositions relatives au logement de la politique de lutte contre les exclusions. Elle doit être un élément de construction de la politique de la ville. »

*\* Une lacune majeure : l'insuffisance de l'offre de logements à coût modéré*

Dès lors que la politique de logement des immigrés repose principalement sur la politique de la ville ou la politique de lutte contre les exclusions, l'appréciation de ses résultats passe par l'examen préalable des réussites et des échecs de ces dernières. Il convient de relever le problème majeur qu'a constitué l'insuffisance de l'offre de logements à loyer modéré à la fin de la dernière décennie, compte tenu de ses répercussions directes : la non-satisfaction de la demande exprimée par les personnes les plus démunies, mais surtout indirectes : l'exacerbation des comportements à l'égard des populations immigrées dans un contexte de tension sur le marché du logement. Ce constat est d'ailleurs partagé par les administrations interrogées dans le cadre de l'enquête.

Diverses études ont montré une progression de la demande de logements à faible coût, conséquence de la paupérisation d'une fraction de la population. Une note de synthèse sur la demande de logements locatifs sociaux en Ile-de-France en 2000 relève que l'écart entre le revenu moyen des demandeurs et celui de l'ensemble des ménages franciliens, qui était d'environ 15 % en 1978, s'était creusé à près de 30 % en 1992 et dépassait 40 % en 2000. « Le défaut de ressources a fragilisé l'accès au parc social des populations les plus pauvres qui maintiennent par conséquent plus longtemps leur demande, ce qui concerne particulièrement les ménages étrangers et les familles monoparentales ». Une autre étude<sup>130</sup> montre que les bénéficiaires étrangers de l'aide personnalisée au logement (APL) en Ile-de-France ont augmenté de 24 % entre 1995 et 1999, soit une progression plus forte que pour les bénéficiaires français, et que la plus forte hausse concerne les

---

129) Communication au conseil des ministres du 21 octobre 1998.

130) Etude publiée en 2002 par l'observatoire du logement social en Ile-de-France et l'IAURIF sur les bénéficiaires de l'APL dans le parc social en Ile-de-France en 1999.

étrangers figurant dans la tranche des plus bas revenus : + 111 % sur la même période.

Face à cette forte demande émanant de personnes à faibles revenus, l'offre de logements est restée très insuffisante, surtout à la fin des années quatre-vingt-dix. Le tableau suivant résume l'évolution du parc HLM et de l'offre locative sociale entre 1995 et 2001 au niveau national. On constate que la croissance du parc (logements neufs moins ventes et démolitions) n'a cessé de chuter entre 1995 et 2001, de 66 800 à 28 700, le taux de mobilité des logements étant resté stable.

### Evolution du parc HLM et de l'offre locative sociale entre 1995 et 2001

*En milliers de logements*

Année	Parc	Mise en location	Vente HLM	Démo-- lition	Croissance du parc	Taux de mobilité	Offre due à la mobilité	Offre totale
1995	3 462,2	74,7	3,4	4,6	66,8	11,0	380,8	447,6
1996	3 522,4	67,6	4,3	3,1	60,2	11,9	419,2	479,4
1997	3 575,2	61,0	5,2	3,0	52,8	12,2	436,2	489,0
1998	3 620,2	53,4	4,5	4,0	45,0	12,4	448,9	493,9
1999	3 657,6	49,1	6,1	5,6	37,4	12,5	457,2	494,6
2000	3 692,7	43,9	4,4	4,4	35,1	12,0	443,1	478,2
2001	3 721,4	40,6	5,4	6,5	28,7	11,6	431,7	460,4

*Source : T. Debrand « Le parc de logement HLM face à la demande » - Union sociale pour l'habitat (février 2003)*

Les problèmes rencontrés dans le secteur du logement social concernent aussi le secteur privé. Le récent rapport du sénateur M. Cléach sur le parc locatif privé<sup>131</sup> relève que « les tensions locatives sont concentrées en grande partie dans les zones périurbaines et les grandes agglomérations où elles résultent en premier lieu de l'inadéquation de l'offre locative par rapport au niveau de solvabilité des candidats locataires, qui n'est pas compensée par une progression suffisante de l'offre de logements à vocation sociale. Par ailleurs, le parc locatif privé est parfois inadapté du fait d'un niveau de vétusté et d'entretien ne répondant pas à une demande de logements de qualité [...] ».

131) Rapport « Logement : pour un retour à l'équilibre » présenté le 15 octobre 2003.

*\* Les tentatives récentes de prise en compte des problèmes spécifiques de logement des immigrés*

Si le recours aux dispositifs de droit commun a pu répondre au souhait des pouvoirs publics de ne pas « stigmatiser » des quartiers ou des populations, il a aussi conduit, dans une certaine mesure, à éluder les problèmes spécifiques de logement des immigrés. Les textes fondateurs de la politique de la ville ou de la politique de lutte contre les exclusions ont rarement mentionné la question de l'intégration, lui préférant des thématiques telles que la ségrégation ou l'exclusion spatiale et sociale ; des notions telles que la mixité sociale sont restées floues dans leur définition comme dans leurs implications.

Plusieurs acteurs ont également relevé au cours des dernières années les effets négatifs d'une politique renvoyant exclusivement au droit commun et ont recommandé aux pouvoirs publics, sans renoncer à ce principe, de mieux tenir compte de certaines spécificités des populations immigrées.

Dans son rapport intitulé « Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité » paru en 1998, le Haut conseil à l'intégration observait ainsi : « Près de vingt ans après la mise en œuvre d'un régime de discrimination positive, la spécificité des travailleurs immigrés a disparu des politiques du logement ; progressivement ils sont devenus invisibles. [...] Sans s'attacher au maintien du régime antérieur dont les limites ont été analysées, le Haut conseil souhaite que la question du logement des familles immigrées reste une priorité de l'action du gouvernement [...] ». Des organismes « de terrain » ont également mis en évidence les limites des politiques de droit commun pour résoudre toutes les difficultés de logement des immigrés. En 2001, un rapport du GIP Habitat et interventions sociales portant sur les « squats » de la région parisienne observait : « Les publics présents dans les squats sur lesquels [le GIP] a été missionné par l'Etat en 1999 sont presque tous étrangers, [...] ils sont tous issus d'une immigration récente en provenance des pays qui composent l'Afrique noire, et [...] ce sont, pour l'essentiel, des familles. Au risque de paraître “politiquement incorrects”, nous avons estimé que l'on ne pouvait ignorer cette donnée. Ne pas la prendre en compte, faire comme si l'exclusion dont sont victimes ces populations était uniquement due à leurs ressources, serait s'interdire de formuler des analyses pertinentes ».

Tout en restant dans le cadre des dispositifs de droit commun, les pouvoirs publics ont donc cherché, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, à mieux prendre en compte certaines spécificités des populations immigrées, notamment l'existence de grandes familles dans des

proportions supérieures à la moyenne nationale, la situation économique et sociale spécifique des jeunes et la survivance de cas de polygamie.

Plusieurs mesures ont été prises mais elles restent limitées dans leur ampleur comme dans leur efficacité. Concernant la production de grands logements, avant même que le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 lui consacre une mesure, le protocole du 25 juillet 2001 entre l'Etat et la SONACOTRA prévoyait le logement de familles nombreuses en maisons individuelles. Mais le nombre limité de logements concernés (une centaine) ne permet pas de considérer cette mesure comme une véritable politique destinée à résoudre ce problème général mais plutôt comme une action à portée symbolique. De même, les résultats de la politique d'accompagnement d'épouses issues de ménages polygames entrées dans une démarche de « décohabitation », mise en œuvre depuis une circulaire du 10 juin 2001<sup>132</sup>, restent très limités en matière de logement comme dans d'autres domaines et l'on imagine mal, compte tenu des moyens nécessaires pour traiter chaque cas, comment cette politique pourrait être mise en œuvre à une plus grande échelle.

## **2 – Les foyers de travailleurs migrants : la survivance d'une politique spécifique pour traiter un problème récurrent**

Les foyers de travailleurs migrants (FTM) constituent un aspect particulier du logement des immigrés en raison du nombre de personnes qu'ils abritent (130 000 au milieu des années 90<sup>133</sup>) mais plus encore de la concentration de difficultés liées à leur dégradation continue et de l'importance symbolique que revêt cette forme de logement. Le traitement de ces foyers est en outre, en matière de logement, la dernière politique d'envergure spécifiquement destinée aux populations immigrées.

D'un point de vue historique, la construction des FTM s'est située principalement entre 1968 et 1975, période pendant laquelle le nombre de lits est passé de 45 000 à 180 000. Les foyers ont été conçus pour répondre à des besoins temporaires de travailleurs venus en France sans famille et qui étaient supposés regagner à terme leur pays d'origine ou accéder à d'autres formes de logement plus durables. Il était prévu que, lorsque le nombre d'occupants viendrait à diminuer, les foyers évolueraient, après travaux, vers du logement social normal. Mais ces

---

132) Circulaire DPM/2001/358 du 10 juin 2001 relative au logement des femmes décohabitantes de ménages polygames et engagées dans un processus d'autonomie (DGAS, DPM, DGUHC, CILPI).

133) Dont une fraction n'est du reste pas d'origine étrangère.

hypothèses ne se sont pas vérifiées et les caractéristiques des foyers ont évolué du fait du vieillissement des occupants (principalement ceux d'origine maghrébine) et de l'arrivée de nouvelles catégories d'occupants, surtout en province dans les zones où les restructurations industrielles ont provoqué le départ de la plupart des travailleurs immigrés. La situation de ces foyers n'a cessé de se dégrader, en échappant à l'attention des pouvoirs publics et des médias, et ce n'est qu'au milieu des années quatre-vingt dix, à la suite des rapports de MM. Pascal (1994) et Cuq (1996)<sup>134</sup>, que le traitement des foyers de travailleurs migrants va devenir une priorité.

*a) Des objectifs ambitieux qui pérennisent néanmoins cette forme obsolète de logement*

Cette priorité s'est traduite par l'abandon du dispositif du « 1/9<sup>e</sup> prioritaire » et l'affectation d'une partie des ressources du « 1 % logement » ainsi dégagées à un plan quinquennal de traitement des FTM. Deux conventions ont concrétisé ces nouvelles orientations : une convention d'objectifs signée le 17 septembre 1996 entre l'Etat et le mouvement du « 1 % », qui a défini le principe de l'effort en faveur des populations ayant des difficultés particulières, puis une convention du 14 mai 1997 entre l'UESL<sup>135</sup> et l'Etat, qui en a précisé les modalités pratiques.

Le plan est ambitieux par son objet puisqu'il prévoit la remise à niveau qualitative des foyers par une intervention sur les bâtis délabrés et inadaptés qui peut prendre des formes diverses, de la simple réhabilitation à la démolition-reconstruction. Il l'est également par le nombre d'opérations prévues et les montants concernés. Après consultation des préfetures, 326 foyers, sur environ 700 foyers recensés, ont été retenus en vue d'un traitement au cours de la période 1997-2001. L'engagement financier du « mouvement 1 % » est également important : 274,4 M€ pour 5 ans versés par l'intermédiaire de l'ANPEEC sous forme de prêts (les subventions sont rares) représentant une participation maximum de 50 %, voire exceptionnellement 60 %, du coût d'une opération. Ces financements sont complétés par ceux de l'Etat au moyen des dispositifs de droit commun (notamment PALULOS et PLA-I<sup>136</sup>) et de divers autres

---

134) Rapports de M. Pierre Pascal sur le logement des immigrés (avril 1994) et de M. Henri Cuq, député, sur « la situation et le devenir des foyers de travailleurs migrants » (avril 1996).

135) Union d'économie sociale pour le logement.

136) Prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale ; prêt locatif aidé d'insertion.

partenaires (collectivités territoriales, propriétaires des foyers), qui n'ont cependant pas fait l'objet d'engagements précis.

Mais les pouvoirs publics ne sont pas allés jusqu'à supprimer cette forme particulière de logement, à bien des égards obsolète. Certes, la formule des FTM est modernisée puisqu'elle doit évoluer, après traitement, vers la formule de droit commun des résidences sociales, ce qui implique une ouverture à d'autres catégories de populations et le conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL) en remplacement des autres formes d'aides particulières existantes<sup>137</sup>. Mais le maintien dans les foyers des actuels occupants qui ont vieilli, faute que d'autres solutions soient proposées, limite d'emblée les possibilités d'évolution de même que les situations de sur-occupations, surtout dans la région parisienne, qui ramènent rapidement les foyers rénovés dans une situation proche de celle observée avant traitement.

Le FASILD, pourtant impliqué dans la mise en œuvre de ce plan, portait du reste en 2000 un jugement sévère sur la formule des foyers<sup>138</sup> : « Destiné dans sa conception initiale à des travailleurs étrangers, jeunes, célibataires, issus d'une immigration de travail employée dans les industries de main-d'œuvre – c'est-à-dire à une catégorie qui n'est plus dominante dans les flux actuels – le foyer [...] en est donc venu à loger d'autres catégories de personnes ou à héberger des populations vieillissantes et de plus en plus inactives. Il ne constitue plus aujourd'hui une étape sur le chemin de l'intégration, dans un parcours résidentiel et professionnel. C'est donc un instrument largement inadapté, parfois ségrégatif, qui absorbe encore près du sixième du budget de l'établissement. ».

Les pouvoirs publics se sont visiblement résignés à assumer financièrement les conséquences de la faiblesse durant plusieurs décennies des mesures de modernisation des foyers et de l'absence de solutions de logement durables proposées à leurs occupants, comme semble le reconnaître la communication déjà citée en conseil des ministres du 21 octobre 1998 sur la politique de logement social : « Le réalisme impose d'accepter que ce type de logements ne pourra être abandonné rapidement. Le mouvement de transformation de ces foyers doit se faire à un rythme qui corresponde aux réalités sociales et humaines des occupants. »

---

137) Notamment l'allocation de logement social (ALS) et l'aide transitoire au logement (ATL) versée par le FASILD.

138) Plan stratégique 2000-2002 du FASILD.

*b) Des résultats très inférieurs aux prévisions, qui ont conduit à une prorogation du plan*

Le premier délégué général de la CILPI<sup>139</sup> faisait preuve en 1999 d'un optimisme certain quant aux délais de réalisation du plan<sup>140</sup> : « cinq ans correspond au rythme de mise en place des crédits et des projets et paraît un horizon raisonnable pour traiter la totalité des 250 foyers concernés par le plan ». Ces objectifs n'ont pas été tenus.

Une circulaire du 13 mars 2000, qui établissait un bilan à mi-parcours de l'exécution du plan, constatait ainsi : « Le bilan de la mise en œuvre du plan quinquennal n'est pas à la hauteur des moyens qui peuvent être mobilisés et justifie qu'un effort particulier soit mené en 2000 et 2001 pour accélérer son rythme de réalisation, prioritairement pour traiter les situations préoccupantes au regard des conditions d'habitat indigne touchant l'hygiène et la sécurité des personnes ». Le redressement attendu pour 2000 et 2001 n'est pas intervenu et l'exercice 2002 s'est seulement situé dans la moyenne, ce qui a conduit l'Etat et l'UESL, par un avenant du 11 octobre 2001, à proroger le plan quinquennal jusqu'à la fin de 2006.

Fin 2002, 120 foyers avaient fait l'objet d'une programmation financière, 87 seulement d'une convention traduisant l'engagement effectif des parties prenantes. Ce bilan n'est pas négligeable mais très inférieur aux prévisions. Sur le plan financier, la programmation totale des fonds établie après examen des dossiers par la commission des foyers de l'ANPEEC s'élevait à 112,3 M€, ce qui ne représentait que 41 % des sommes prévues pour la première période quinquennale. Si l'on s'en tient aux conventions signées (montants engagés), les résultats sont moitié moindres : 67 M€, soit 24,4 % de l'enveloppe pluriannuelle initiale.

Sur le plan social, l'objectif du plan quinquennal de proposer à d'anciens occupants d'un foyer l'accès à un logement social n'a été que rarement atteint.

---

139) Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.

140) Entretien à la revue de la SONACOTRA « Horizon », n° 30, septembre 1999.

*c) Les principaux obstacles à la réalisation des projets*

*- L'implication souvent insuffisante des collectivités territoriales dans le plan de traitement des foyers :*

Le processus par lequel la CILPI et, à l'échelon déconcentré, les préfetures parviennent à convaincre les collectivités territoriales de s'engager dans le traitement des foyers reste particulièrement long et susceptible à tout moment d'être remis en question. Les pouvoirs publics ont tenté de les y encourager dans le cadre des contrats de ville<sup>141</sup> mais le bilan financier établi par la CILPI fin 2003 reste décevant avec une contribution de 18,5 M€, soit 6,3 % du montant des opérations programmées.

La mise en œuvre du plan de traitement des foyers met particulièrement en évidence la faiblesse de la solidarité territoriale. A l'exception de l'agglomération lyonnaise où un système de solidarité semble, selon le délégué général de la CILPI, organisé et accepté, la commune sur laquelle est implanté un foyer est généralement tenue de trouver elle-même sur son territoire des solutions, qu'il s'agisse de sites de desserrement temporaires (pendant les travaux) ou définitifs (construction de bâtiments nouveaux dans le cas de foyers suroccupés). Le constat n'est pas nouveau ; en 1994, le « rapport Pascal » relevait déjà : « Les communes n'acceptent guère de développer sur leur territoire ces capacités, même pour améliorer les conditions de logement des immigrés isolés qui y sont déjà. La crainte est souvent de ne pouvoir faire face au flux continu de suroccupants : en particulier celui lié aux traditions d'hospitalité ».

*- La fragilité financière des gestionnaires de résidences :*

Cette situation, connue depuis longtemps puisque les rapports de MM. Pascal et Cuq en faisaient déjà état, constitue un autre frein à la réalisation du plan quinquennal. Malgré les initiatives de la CILPI pour résoudre les problèmes financiers de plusieurs associations et la reprise par la SONACOTRA, à la demande des pouvoirs publics, de plusieurs foyers en situation financière précaire, les difficultés ont persisté. En mai 2003, la CILPI constatait que certaines résidences sociales, issues de foyers traités dans le cadre du plan quinquennal et financées en vue d'une gestion ultérieure équilibrée, étaient d'ores et déjà en déficit. Elle relevait

---

141) Circulaire DIV-CILPI du 15 juillet 1999.

les difficultés sérieuses de quatre associations : l'ASSOTRAF, la SOUNDIATA Nouvelle, l'ADEF et le CASVP.

*- L'hypothèque des foyers en situation de sur-occupation :*

Si le phénomène de sur-occupation ne concerne qu'une minorité de foyers, l'incapacité des pouvoirs publics à le traiter jette une ombre sur la mise en œuvre du plan quinquennal. Il concerne surtout des foyers franciliens, de l'ordre d'une centaine sur les 242 recensés dans cette région, accueillant principalement des immigrants originaires de l'Afrique subsaharienne. Ils logent environ 27 000 résidents officiels, dont approximativement 18 000 à 20 000 africains, mais le nombre total de résidents Africains serait en fait de l'ordre de 35 000 à 40 000, soit un taux de sur-occupation global de 100 %.

En 1996, le « rapport Cuq » recommandait « d'en finir avec les zones de non droit en démantelant les foyers d'africains noirs comme système d'économie parallèle axé sur les villages d'origine des résidents, comme organisation communautaire non soumise aux lois de la République »<sup>142</sup>. Ces solutions n'ont pas été mises en œuvre mais les difficultés demeurent, comme le constatait le délégué général de la CILPI en mai 2003 : « Le traitement des foyers sur-occupés fait face à de telles particularités qu'il est nécessaire d'apporter des solutions et des moyens spécifiques pour éviter un blocage du plan de traitement et une aggravation de la situation de ces foyers. D'autant que l'ensemble des indicateurs disponibles montre une forte croissance de la sur-occupation depuis quelques années ».

Non seulement le phénomène de sur-occupation n'a pas été résorbé, mais encore il serait en augmentation, en probable corrélation avec la forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile déboutés. Il réapparaît même dans les foyers qui viennent d'être traités comme le constate la CILPI qui reconnaît en même temps certaines erreurs dans la conception des opérations : « Le traitement [des foyers] a été mené en faisant abstraction de la sur-occupation et sans que l'on se donne les moyens de faire face à son renouvellement et à sa croissance. Dans les nouvelles résidences sociales issues du traitement, la sur-occupation a donc recommencé comme auparavant dans les FTM, voire s'est

---

<sup>142</sup>) Il proposait notamment de compléter systématiquement le contrôle des résidents en surnombre par celui de la régularité de leur titre de séjour, d'expulser les résidents en situation irrégulière et d'expérimenter et renforcer les systèmes de contrôle humain (gardiennage) et technique. Il recommandait également l'interdiction des activités dites informelles (restauration collective, épicerie, artisanat, coiffure), généralement non encadrées et non formalisées, qui présentent des risques en matière de sécurité et d'hygiène et s'inscrivent en dehors du cadre de la législation du travail.

accentuée, et les équilibres annuels de gestion (fondés généralement sur le nombre officiel de résidents et non pas le nombre réel d'occupants) sont tangents pour les gestionnaires. En outre, le bâti nouveau n'a pas toujours été suffisamment conçu pour durer en résistant aux effets à moyen et long terme de la sur-occupation et les durées d'amortissement des emprunts sont parfois peu réalistes par rapport à ces conséquences de la sur-occupation ». On ne saurait mieux décrire l'échec actuel des tentatives de normalisation de la situation de ces foyers, qui s'applique aussi aux activités informelles, qui ont souvent repris hors de tout cadre légal, même si des installations ont été améliorées (cuisine collective par exemple) pour limiter les risques d'accidents et les problèmes sanitaires.

### **3 – La question non résolue de l'hébergement des demandeurs d'asile**

Au cours des dernières années, la question de l'hébergement des demandeurs d'asile a pris une importance croissante, au point qu'elle est souvent devenue aux yeux des pouvoirs publics, à l'échelon central comme à l'échelon déconcentré, une priorité par rapport aux problèmes, certes plus anciens mais néanmoins toujours importants, de logement des populations immigrées.

#### *a) Une capacité d'accueil insuffisante*

Pendant la phase d'instruction de leur demande, les demandeurs d'asile, sous réserve qu'ils l'aient sollicité, peuvent être hébergés dans un centre où ils sont pris en charge au titre de l'aide sociale de l'Etat. En effet, bien que la Convention de Genève ne mentionne pas expressément un droit à l'hébergement pour les demandeurs d'asile, l'administration considère que l'hébergement des demandeurs d'asile est fondé sur l'article L. 111-1 du Code de l'action sociale et des familles qui dispose que les personnes de nationalité étrangère bénéficient de l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), sans condition de régularité de séjour. Mais les capacités d'hébergement du dispositif national d'accueil (DNA) sont très largement dépassées.

Ce dispositif, qui repose sur un maillage de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) répartis sur l'ensemble du territoire national et de centres de transit, ne s'est pas développé de façon homothétique à la hausse du nombre des demandeurs d'asile. Entre 1999 et 2002, le nombre de CADA a plus que doublé, passant de 63 à 151, et leur capacité totale d'hébergement a été portée de 3 781 à 10 317 places. En revanche, les

centres de transit sont restés au nombre de deux d'une capacité totale d'accueil de 126 places. Le coût total de fonctionnement de ce dispositif a atteint 92 M€ en 2002 et mobilise une part importante des crédits de la DPM.

Face à une demande d'hébergement qui est passée de 5 502 lits en 1999 à 13 170 en 2002, la capacité globale d'hébergement est largement insuffisante, d'autant que la durée moyenne de séjour dans ces structures a augmenté parallèlement à l'allongement des délais d'instruction des demandes d'asile ; elle s'est établie en 2002 à 570 jours contre 541 en 2001. La pénurie d'hébergement a rendu nécessaire le recours à des expédients tels que la réservation et la location de chambres en hôtel meublé ou l'utilisation de logements vacants du parc HLM aux fins d'hébergement temporaire, au détriment parfois de l'accueil d'autres catégories de population. En 2002 les demandeurs d'asile occupaient ainsi 5 670 places dans 178 foyers pour travailleurs migrants.

*b) Les difficultés particulières d'accueil des demandeurs d'asile en région Ile-de-France*

La région Ile-de-France, à elle seule, enregistre plus de 52 % des demandes d'asile, 25,5 % des demandes d'asile étant déposées à Paris. Cette concentration s'explique principalement par la proximité de l'aéroport de Roissy, point d'arrivée de nombreux immigrants. Au cours de l'année 2002, le nombre d'autorisations provisoires de séjour délivrées en région Ile-de-France a représenté 55 % du total national.

Cet afflux massif de populations en détresse a nécessité la création d'une commission régionale d'attribution d'hébergements et la centralisation à l'échelon de la préfecture de région de la gestion des capacités d'hébergement. Le dispositif d'accueil en région Ile-de-France offre une capacité de 7 039 places dont 4 899 sont situées à Paris intra-muros, 4 472 résultant de réservations de chambres en hôtel. De plus, en raison de l'insuffisante capacité d'accueil, de nombreux demandeurs d'asile sont hébergés en urgence dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) au détriment des personnes en difficulté auxquelles les centres sont principalement destinés.

L'hébergement des demandeurs d'asile est confié à des associations, liées à l'administration par des conventions, moyennant une subvention devant couvrir les frais d'hébergement sur la base d'un prix forfaitaire de 20 € par personne logée. Les principales associations intervenant dans ce domaine sont l'Association pour l'accompagnement social et administratif des migrants et de leur famille (APTM), France terre d'asile (FTDA), les Œuvres hospitalières françaises de l'ordre de

Malte et Emmaüs. En outre, le SAMU Social de Paris a été amené à prêter son concours pour l'hébergement d'urgence.

## **B – L'emploi**

Alors que l'emploi est reconnu comme un facteur majeur de l'intégration, les immigrés sont plus affectés par le chômage que les autres actifs. En 1999, leur taux de chômage, selon le recensement de l'INSEE, est supérieur de 9 points à la moyenne nationale. Ils représentaient alors 15 % des chômeurs et 22 % du total de la population immigrée.

En 2002, le taux de chômage des étrangers hors Union européenne s'établissait à 25,1 % (23 % pour les hommes, 28,7 % pour les femmes, jusqu'à 35,2 % pour les femmes originaires du Maghreb), soit plus de 16 points au-dessus de la moyenne nationale de 8,9 % (7,9 % pour les hommes, 10,1 % pour les femmes). Pour l'ensemble des étrangers, le taux de chômage était de 18,47 % (17,3 % pour les hommes, 20,1 % pour les femmes)<sup>143</sup>.

L'INSEE relève aussi que de 1990 à 1999, le nombre de chômeurs immigrés a augmenté d'un tiers alors que la population active immigrée s'est accrue de moins de 8 % et le nombre total de chômeurs de 18 %. Les immigrés ont contribué à l'augmentation arithmétique du nombre de chômeurs entre 1990 et 1999 sans que l'on sache quelle est la part des immigrants dans cette évolution. Dans les zones urbaines sensibles, le taux de chômage des étrangers qui était de 26,2 % en 1990 atteignait 35,3 % en 1999, ce chiffre étant presque trois fois plus élevé que le taux de chômage de l'ensemble de la population dans ces zones (12,4 %).

Cette forte exposition au risque de chômage paraît d'abord liée à la concentration des immigrés dans les catégories socioprofessionnelles, connaissant les taux de chômage les plus élevés (ouvriers, employés), dans les secteurs les plus sensibles aux aléas conjoncturels (BTP) et dans des emplois précaires. Ainsi, le taux de chômage des ouvriers immigrés non qualifiés, qui représentent 21 % du total des actifs immigrés, atteint 24 % contre 16 % pour l'ensemble de ces ouvriers.

L'INSEE observe en outre que « le diplôme et le niveau d'études protègent peu les immigrés du chômage » : le taux de chômage des immigrés ayant suivi des études supérieures est en moyenne de 16 % contre 8 % pour l'ensemble des actifs du même niveau. Le différentiel de taux de chômage entre Français et étrangers est même plus élevé pour les

---

143) Source : INSEE (enquête emploi, mars 2002) - exploitation DARES et DPM.

personnes qualifiées. L'INSEE évalue en novembre 2002 à 22 % le taux de déclassement lié au lieu d'habitat et à la nationalité, avec une surreprésentation des femmes.

De plus, les immigrés restent plus longtemps au chômage que l'ensemble de la population active. La population active immigrée n'est pas homogène toutefois au regard de ce risque. Les immigrés nés dans un Etat de l'UE y sont beaucoup moins exposés : le taux de chômage des immigrés nés en Espagne, en Italie et au Portugal est même inférieur à la moyenne nationale, mais il est proche de 30 % pour les ressortissants du Maroc et d'Algérie d'après l'enquête sur l'emploi de l'INSEE de 1999. Les résultats de l'enquête INSEE de mars 2002 confirment ces résultats : le taux de chômage des étrangers non issus de l'UE (21,5 %) est proche du triple du taux de ses ressortissants (7,4 %).

Le dispositif organisant l'immigration de travail rôdé depuis plus de cinquante ans, modernisé au milieu des années 1970, permet l'introduction de salariés disposant d'un contrat de travail avant leur arrivée en France. Mais cette procédure est devenue marginale dans l'accès des immigrants au marché du travail (cf. annexe n° 2).

La grande majorité y accède aujourd'hui par d'autres voies, qui se sont diversifiées : le regroupement familial, les conjoints de Français, les réfugiés et apatrides, enfin les accès différés au marché du travail par changement de statut. A leur arrivée en France, les immigrants ne sont pas placés dans une situation différente de celle des autres demandeurs d'emploi : ils peuvent faire appel à la quasi-totalité des mesures mises en place pour les publics en difficulté mais ils ne bénéficient d'aucun traitement spécifique pour accéder à l'emploi.

En réalité le dispositif législatif et réglementaire est resté figé, sans prendre en compte les conséquences des deux phénomènes quasi concomitants des deux dernières décennies : la crise de l'emploi, qui touchait tout particulièrement les personnes issues de l'immigration, et la montée de l'immigration de peuplement, qui, en ouvrant le droit à l'emploi, limitait les effets de la suspension de l'immigration de travail.

### **1 – L'absence de dispositifs spécifiques pour les immigrants en matière d'accès à l'emploi**

Le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) d'octobre 2003 ne comporte pratiquement aucune mention relative à l'immigration. Traitant du défi de l'amélioration de la dynamique du marché du travail et de la création d'emploi, le plan retient au même titre que les jeunes et les femmes sans qualification particulière, les travailleurs de plus de 50 ans,

les bénéficiaires de minima sociaux, « les ressortissants étrangers en situation régulière ».

De même, dans la stratégie pour l'emploi en France et l'analyse de la situation du marché du travail en 2003, l'emploi des immigrés ne figure que sous l'aspect de la lutte contre les exclusions et les discriminations. La lutte contre le travail illégal, qui ne concerne les étrangers que sous l'angle de la lutte contre l'emploi de salariés sans autorisation de travail, et la résorption des situations discriminatoires et excluantes, dont les immigrés n'ont pas le monopole, sont citées, entre autres, parmi les axes prioritaires.

Les mesures prises ne comprennent pratiquement aucune aide directe, en application du principe de l'égal accès des Français et des étrangers à l'ensemble des dispositifs publics d'insertion, de formation et de reconversion professionnelle financés par l'Etat. De plus, la DGEFP souligne que dans les publics ayant des difficultés pour accéder aux aides à l'emploi et à la formation professionnelle qu'elle gère, la nationalité étrangère n'est pas un critère suffisant pour préjuger d'une difficulté d'accès à l'emploi. La DPM, pour sa part, estime que cela permet d'éviter la stigmatisation de ces populations.

## **2 – La difficulté d'identifier la part des immigrants dans les dispositifs de droit commun**

Il a déjà été exposé (voir supra I-C) que les dépenses concourant tant à l'intégration par l'emploi qu'à la politique d'accueil en matière d'emploi ne peuvent pas être isolées.

La future présentation du budget de l'Etat devrait néanmoins permettre de progresser. Certains documents apportent des premiers éléments d'information, mais avec de sérieuses limites : c'est ainsi que dans le projet de mission « solidarité et intégration », le programme n°2 « Accueil des étrangers et intégration » comporte, pour 741,24 M€ sur la base de la loi de finances initiale pour 2004, quatre actions directes et une action de moyens<sup>144</sup>. A l'action 2, il est possible de considérer qu'une - très faible - partie des crédits des plates-formes d'accueil de demandeurs d'asile (1,8 M€) et de l'allocation d'insertion (152 M€) peut concourir à la prise en compte de l'aspect emploi pour les demandeurs d'asile ; de

---

144) - action 1 : participation à la régulation des migrations, pour 5,75 M€,  
- action 2 : prise en charge sociale des demandeurs d'asile, pour 293,47 M€,  
- action 3 : intégration, pour 200,12 M€,  
- action 4 : aide médicale de l'Etat pour 233,48 M€,  
- action 5 : moyens du programme, pour 8,42 M€.

même, l'action 3 comporte la prévention des discriminations sur le marché du travail (1,8 M€), la mise en place d'agents de développement local d'intégration (0,4 M€), les rémunérations de stagiaires de la formation professionnelle réfugiés et immigrés (10,3 M€), la formation des réfugiés (4,2 M€) et le parrainage des jeunes vers l'emploi (0,2 M€).

Il peut également être considéré qu'une partie du financement des actions du programme 5 « égalité entre les hommes et les femmes » (pour un total de 29,2 M€) concerne l'emploi des immigrants. En définitive, la démarche pour tenter d'isoler les crédits destinés à faciliter l'accès des immigrants à l'emploi se révèle le plus souvent délicate sauf pour quelques cas qui touchent notamment aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

Dans les dépenses de rémunération au titre du programme national de la formation professionnelle (chapitre 43-70, article 61, du budget du travail), il est possible d'identifier la rémunération des stagiaires réfugiés et celle des immigrés recevant une formation linguistique (10,3 M€ en 2002 versés par le CNASEA). A l'inverse, le parrainage concerne certes l'insertion professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration : l'origine étrangère est présentée comme une difficulté réelle ou supposée, mais au même titre que le lieu d'habitat (quartier sensible), le faible niveau de formation, l'isolement et d'autres discriminations. 25 000 actions de parrainage constituent l'objectif de 2004. Une partie sera financée sur le chapitre 44-70, article 14 « dispositifs d'insertion des publics en difficulté, programme de lutte contre le chômage de longue durée : mesures d'accompagnement de la globalisation » (budget du travail), qui est le programme territorialisé de lutte contre le chômage de longue durée. Mais la DPM (chapitre 46-81, article 50 sur des crédits délégués aux DRASS jusqu'en 2003) et le FASILD en financent également et il peut être fait appel en outre aux crédits de la politique de la ville ainsi qu'aux collectivités territoriales.

En fait, les données les plus certaines sont les dépenses précitées du CNASEA<sup>145</sup>, qui distingue la nationalité pour la rémunération des stagiaires, et celles de l'UNEDIC pour le versement de l'allocation d'insertion par les ASSEDIC aux demandeurs d'asile.

Les dépenses du FASILD dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle se sont élevées à 35,9 M€ en 2001 et 38 M€ en 2002, y compris l'accès à l'emploi et la formation des acteurs, et la lutte contre les discriminations qui devient la mission prioritaire.

---

145) En matière de formation professionnelle, aucune statistique n'existe du fait de l'absence d'organismes collecteurs agréés spécialisés dans le domaine de la formation professionnelle des migrants.

L'apprentissage de la langue a représenté 35,2 M€ en 2002 par rapport à 30 M€ en 2001, soit 24 % du budget du FASILD, 10,1 M€ allant à la formation des demandeurs d'emploi. Le FASILD consacre à l'accès à l'emploi un budget qu'il estime à 2,6 M€ en 2002, poursuivant une baisse régulière (2,8 M€ en 2001), répartis entre l'accès direct (notamment le parrainage) pour 2 M€, l'insertion par l'économique pour 0,6 M€ et la formation professionnelle des salariés pour 0,02 M€.

Quant aux collectivités territoriales, leur appui aux différents réseaux de développement local et du service public de l'emploi, notamment les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), facilite de facto l'accès à ces structures du public, dont les immigrés. Il en est de même des aides aux associations. Enfin, les programmes plus spécifiques susceptibles d'être mis en place par les collectivités dans l'exercice de leurs compétences propres (les régions notamment pour la formation professionnelle) ne peuvent être ainsi fléchés car se pose aussi le problème de la superposition des deux publics (les immigrants et les populations défavorisées).

En tout état de cause, les élus locaux quasi unanimes, et notamment les maires, estiment que la question de l'immigration relève essentiellement de l'Etat.

Il reste difficile d'identifier les actions relatives à l'emploi pour l'intégration des immigrants : nombre d'autres mesures peuvent y contribuer (formation linguistique, habitat) ; d'autre part, à de rares exceptions, les immigrants n'en sont pas les seuls bénéficiaires.

### **3 – Des éléments statistiques encore épars pourraient permettre de préciser la part des étrangers bénéficiaires**

Le dispositif statistique n'est pas orienté vers la recherche d'éléments de mesure en la matière (voir supra I-A) : il est cependant possible pour les mesures d'aides à l'emploi de connaître l'accès des étrangers aux dispositifs, par une double distinction de nationalité entre Français et étrangers et, pour ces derniers, entre ressortissants de l'UE (communautaires ou assimilés) et de pays tiers.

La qualité de Français ou d'étranger pourrait apparaître dans la quasi-totalité des statistiques en la matière, mais du fait de l'égal accès aux dispositifs sans distinction de nationalité, celles-ci sont rarement établies ou exploitées sur ce point. Il existe même une répartition par nationalité, notamment dans les données de l'ANPE, mais elle est peu utilisée. Une étude interne de l'AFPA sur les étrangers accueillis dans ses

structures en 2002 relève qu'ils représentent 6,4 % des stagiaires (soit 9 139 personnes) et que parmi ceux-ci les ressortissants de l'UE représentent 11,7 % des étrangers et les femmes 27 %. Plus d'un tiers réalisent une pré-formation et pour 80 % d'entre eux, les formations relèvent des niveaux CAP-BEP.

Dès lors, les politiques d'emploi, nationales ou déconcentrées, en faveur des immigrants sont de moins en moins identifiables.

Il est vrai que le calcul du coût représentant la part des étrangers dans certaines des actions en matière d'emploi et de formation professionnelle financées par la DGEFP n'aurait de sens que si cette démarche pouvait être envisagée pour d'autres secteurs, notamment celui de l'action sociale. Or, il n'en est rien.

Les principales mesures d'intégration par l'emploi dépassent largement les seules mesures propres à l'emploi et à la formation professionnelle. Ce sont tout autant, sinon davantage, les actions en matière de logement, d'apprentissage de la langue, d'insertion sociale, de lutte contre l'illettrisme, de lutte contre les discriminations, qui contribuent indirectement à faciliter l'accès à l'emploi. A cet égard, l'immigrant est également traité comme relevant du droit commun et considéré comme faisant partie des publics défavorisés.

Il est dans la logique du système de l'immigration de travail, dont la réglementation tend à assurer l'adéquation de l'immigrant au contrat de travail qui lui est proposé, qu'il n'y ait pas de politique spécifique d'emploi pour les immigrants. De ce fait, les autres catégories d'immigrants, aujourd'hui les plus nombreuses, et notamment les jeunes, accéderont aux multiples mesures d'aides à l'insertion professionnelle et à l'emploi de droit commun, au même titre que les autres publics en difficulté, notamment les jeunes. Ce n'est pas pour autant qu'ils y réussissent.

#### **4 – Les résultats ne sont pas probants, notamment pour les jeunes**

La part de l'immigration ne peut être minimisée : pour le directeur de l'Institut national d'études démographiques (INED), « nombreux sont les secteurs d'activité qui ne pourraient fonctionner sans la contribution des immigrés ».

Les immigrés sont particulièrement présents dans l'industrie (en particulier la construction automobile), le secteur du BTP, l'hôtellerie et la restauration et les « autres services », notamment l'aide à la personne.

On a aussi relevé que le fonctionnement de certains services hospitaliers reposait en partie sur les médecins étrangers.

Sur la période 1990-1999, marquée en France par un recul de l'emploi total jusqu'en 1994 puis une hausse à partir de 1995, l'OCDE constate une baisse plus rapide de l'emploi étranger par rapport à l'emploi total pendant la première période, puis une stagnation pendant la seconde période. L'emploi étranger aurait donc joué un rôle d'amortisseur des fluctuations du marché du travail, ce que l'OCDE a observé également pour d'autres pays européens. Ce rôle ne doit cependant pas être surestimé car « l'emploi étranger à lui seul ne peut permettre de résorber l'ensemble des déséquilibres conjoncturels observés sur le marché du travail ».

Le problème des jeunes mérite une attention particulière. En effet, plusieurs études portant sur les zones urbaines sensibles (ZUS), à partir des résultats du recensement de 1999, ont cherché à cerner les difficultés des jeunes en matière d'insertion professionnelle. Ces quartiers prioritaires avaient fait l'objet dans le Pacte de relance de la ville en 1996, dans la suite de la politique de développement social des quartiers, de mesures de « discrimination positive » (dispositif scolaire type ZEP, amélioration de l'habitat, développement d'activités sur les lieux de résidence, zones franches) ; de ce fait, l'emploi aurait dû être favorisé. Si ces résultats doivent être interprétés avec prudence, les difficultés des jeunes et, parmi eux des immigrants, dans certaines de ces ZUS, paraissent néanmoins bien réelles. Ils y connaissent des taux de chômage très élevés (voir supra), particulièrement lorsqu'ils sont d'une nationalité hors UE, cas où pratiquement un jeune sur deux vivant en ZUS est au chômage.

Autant que la nationalité, c'est le lieu de résidence qui semble le plus discriminant – habiter en ZUS augmente le risque de chômage pour les jeunes ; en matière d'ancienneté de recherche d'emploi, le seul contraste en ZUS entre les chômeurs selon le critère de nationalité concerne les étrangers provenant de l'UE qui sont moins touchés par le chômage de longue durée (34 %) alors que les trois autres catégories sont concernées à 41 %. De même, l'importance du travail à temps partiel est un autre indicateur de difficulté d'insertion des jeunes (femmes) en ZUS, sans qu'il y ait de contraste marqué de situations selon la nationalité.

	Etrangers hors UE		Etrangers de l'UE		Français par acquisition		Français	
	ZUS	Hors ZUS	ZUS	Hors ZUS	ZUS	Hors ZUS	ZUS	Hors ZUS
Activité	33,1 %	31,0 %	44,9 %	37,9 %	33,8 %	35,8 %	37,3 %	33,3 %
Emploi	17,1 %	19,2 %	34,7 %	32,4 %	20,3 %	25,8 %	23,5 %	25,7 %
Chômage	48,4 %	37,4 %	22,6 %	14,7 %	39,9 %	27,8 %	37,0 %	22,9 %
Etudiants	56,7 %	58,7 %	50,1 %	58,7 %	61,8 %	60,2 %	57,4 %	63,0 %
Autres inactifs	10,1 %	10,7 %	5,0 %	5,7 %	3,9 %	4,0 %	4,9 %	3,8 %

Sources : DARES à partir du recensement général INSEE de 1999

NB : les taux sont exprimés par rapport au nombre total de jeunes dans les ZUS

Ce sont les jeunes étrangers provenant de pays hors Union européenne et dans une moindre mesure les Français par acquisition qui sont les plus confrontés à l'instabilité et à la précarité de l'emploi. Les contrats aidés de la politique de l'emploi (CES, emplois-jeunes), l'apprentissage ou les stages de formation rémunérés, représentent le quart de l'emploi des jeunes, davantage en ZUS (26,2 %) que hors ZUS (23,9 %). L'apprentissage est moins utilisé en ZUS, alors qu'à l'inverse, les stages de formation et les CES dans le secteur non marchand, qui dépendent des acteurs institutionnels, le sont davantage. Les étrangers sont peu présents dans les formations en alternance, ce qui pose réellement question et nécessiterait des mesures correctrices.

La répartition des jeunes par nationalité et lieu de résidence est la suivante :

	ZUS	Hors ZUS
Etrangers hors U.E.	12 %	3 %
Etrangers de l'UE	1 %	1 %
Français par acquisition	11 %	3 %
Français	76 %	93 %
Effectifs	799 750	7 638 000

La répartition de l'emploi salarié des jeunes par statut, par sexe, par nationalité et par lieu de résidence est significative des difficultés des jeunes primo-arrivants ou issus de l'immigration au regard de l'emploi et

de la formation, que la concentration géographique des immigrants dans certaines zones accentue.

Le protocole d'accord signé le 26 novembre 2003 entre l'Etat et les missions locales, résume parfaitement cette approche globale d'une situation préoccupante des jeunes au regard de l'emploi :

« Plusieurs études et rapports ont mis en évidence les plus grandes difficultés rencontrées par les jeunes des quartiers et notamment ceux issus de l'immigration dans leur parcours d'insertion professionnelle. Ils connaissent plus fréquemment des parcours marqués par le chômage ou l'inactivité (23 % d'entre eux, contre 15 % pour les jeunes non issus de l'immigration). En particulier dans les zones urbaines sensibles, ce sont les jeunes qui ont vu leur taux de chômage progresser plus rapidement au cours de la décennie pour atteindre 40 %, soit près de 15 points supérieur à celui de l'ensemble du territoire. En effet, les jeunes des quartiers prioritaires cumulent les difficultés pour accéder à l'emploi : insuffisance de qualification, faible confiance en soi, manque de mobilité, origine socioculturelle, mauvaise représentation du monde du travail et des métiers, carence de réseau professionnel, effet négatif du quartier de résidence (...). Par ailleurs, ils bénéficient moins souvent, notamment les jeunes filles, des dispositifs d'insertion du secteur marchand qui conduisent plus sûrement à l'emploi. Enfin, les jeunes diplômés eux-mêmes sont confrontés à des pratiques discriminatoires sur le marché de l'emploi. Plusieurs études, dont celles récentes du FASILD et de l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (AFIJ), ont souligné les difficultés d'insertion des jeunes diplômés « issus de l'immigration » dont notamment un sur deux se trouve « déclassé » sur un poste d'exécution, contre un diplômé sur cinq. Il en résulte que le chômage des jeunes diplômés issus de l'immigration est le double de celui des jeunes nés de parents français. »

Comme réponse à cette problématique, le FASILD présente dans ses derniers rapports annuels des exemples d'actions menées dans les régions.

**Deux exemples de démarches des pouvoirs publics portées ou soutenues par le FASILD**

Dans le Nord, le groupe de travail emploi-formation du plan départemental d'accueil a monté une opération pilote d'une formation longue (six mois) en alternance, dont les frais de formation et de rémunération des stagiaires sont pris en charge par la DDTEFP. S'agissant d'un stage d'insertion formation, l'obligation d'inscription depuis plus d'un an à l'ANPE est levée. Pour les primo-arrivants, le parcours s'allonge sur une durée de 875 heures à temps plein. La plupart sont issus de la plate-forme d'accueil. Ils ont été sélectionnés après un test, une évaluation et un entretien. Sur le contenu, l'accompagnement doit « conduire à connaître et à comprendre les contextes de travail en France, à dégager les compétences professionnelles utiles et à appréhender les systèmes organisationnels ». Ensuite, les stagiaires intègrent les entreprises volontaires pour trois jours par semaine. Le suivi est assuré par un comité de pilotage. Ce programme expérimental, dont on perçoit la difficulté de montage, porte sur 15 personnes dont 2 femmes.

En Auvergne, un atelier d'insertion professionnelle a été installé à Monistrol-sur-Loire (Haute-Loire) avec une première partie, l'atelier « dynamo », permettant un accueil individualisé et une évaluation personnalisée de l'individu et de son projet, puis un atelier « réussir » avec des cours collectifs de langue. Là encore, ce projet, conçu par le GRETA du Velay, portait sur un petit groupe de 12 adultes des deux sexes dont 10 Turcs, dont aucun ne savait parler le français. Le comité de pilotage a pu constater que tous, en moins d'un an, pouvaient s'exprimer en français à l'oral, que la moitié avaient trouvé un emploi mais que l'autre moitié des stagiaires (essentiellement des femmes) étaient indisponibles en raison d'enfants à charge et/ou de l'absence de véhicules pour gagner le bassin d'emploi urbain relativement éclaté de l'agglomération de Saint-Etienne.

Dans ces dispositifs qui relèvent largement du développement local, les initiatives de terrain (associations, collectivités territoriales, réseaux des services animés par l'Etat...) sont déterminantes. Des actions propres aux immigrants peuvent être constatées, même si elles ne sont pas nécessairement affichées comme telles : un stage d'alphabétisation destiné à des femmes kabyles organisé par un centre départemental d'information des droits des femmes a une couverture de presse locale plus aisée qu'un stage d'insertion professionnelle d'immigrés.

## C – L'école

L'étude de la contribution de l'école à l'intégration conduit à évoquer, outre les problèmes liés à la scolarisation de l'ensemble des élèves, les questions posées par les actions d'accompagnement et le traitement particulier réservé aux élèves nouvellement arrivés en France (ENAF).

### 1 – Les élèves nouvellement arrivés en France (ENAF) sont accueillis selon des principes inchangés depuis 1970

#### *a) Les principes et modalités régissant l'accueil à l'école*

Les élèves arrivés en France depuis moins d'un an ont, pour la première fois, été pris en compte par des circulaires des 13 janvier 1970 et 25 septembre 1973 : leur objectif affiché était d'assurer une intégration rapide dans le système scolaire ordinaire, après un éventuel passage provisoire dans une classe spécifique (classes d'initiation et cours de rattrapage intégrés dans le 1<sup>er</sup> degré et classes d'accueil dans le second degré).

Les circulaires du 13 mars 1986 et du 25 avril 2002 vont conforter cette idée de transfert rapide vers les classes ordinaires tout en insistant sur les objectifs de lutte contre l'illettrisme et de maîtrise de la langue française, priorités imposées comme des obligations fondamentales du système éducatif par le code de l'éducation (articles L.121-2 et L.121-3). Ces objectifs sont particulièrement pris en compte pour la scolarisation des ENAF puisqu'ils sont les conditions premières de leur accès ultérieur à une scolarité de droit commun, puis à une pleine intégration par l'école.

Schématiquement, l'élève nouvellement arrivé doit bénéficier d'une évaluation qui mettra en évidence son niveau en langue française, ses compétences scolaires acquises dans sa scolarisation antérieure, ainsi que ses « savoirs d'expérience » et ses centres d'intérêt. L'évaluation, menée avec l'aide des centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV) pour le premier degré et des centres d'information et d'orientation (CIO) pour le second degré, permet notamment de mettre en évidence le besoin d'une scolarisation spécifique. Si tel est le cas, celle-ci passera par une double inscription de l'élève dans une classe particulière à effectif limité et dans une classe ordinaire, le transfert de l'élève vers cette dernière s'effectuant au fur et à mesure de sa mise à niveau linguistique. A partir de 16 ans, l'élève sera plutôt accueilli dans une optique de qualification et

d'insertion professionnelle par les structures locales dépendant de la mission générale d'insertion de l'éducation nationale ou parfois dans les groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA).

*b) La mise en œuvre du dispositif d'accueil*

Concrètement, les ENAF s'avèrent fort hétérogènes : Français ou étrangers, francophones ou non, ils présentent des situations diverses au regard du séjour (les parents pouvant être admis au titre d'une demande d'asile, du regroupement familial, d'une autorisation de travail permanente, etc.) et peuvent d'ailleurs être en situation irrégulière. La circulaire du 20 mars 2002 précise en effet que l'éducation nationale n'a pas à connaître la régularité du séjour des élèves jusqu'à l'âge de la majorité légale.

L'effectif total des élèves nouvellement arrivés en France est mieux connu depuis quelques années. Au cours de l'année scolaire 2002/2003, ces élèves étaient au nombre de 37 967. Durant l'année scolaire 2003-2004, plus de 39 100 nouveaux arrivants non francophones ont été accueillis (18 400 dans le 1<sup>er</sup> degré, 18 200 dans un collège et environ 2 500 au lycée, 61 % d'entre eux dans un lycée professionnel, le solde étant accueilli dans les dispositifs d'accueil et de formation de la mission générale d'insertion de l'Education nationale (MGI) qui ont accueilli près de 2 000 jeunes, ou par les GRETA.

Des outils ont été élaborés pour permettre un accompagnement spécifique à la scolarisation des ENAF : des brochures « Le français langue seconde » ont ainsi été diffusées par le CNDP à l'intention des enseignants, tandis que des modules d'enseignements optionnels, en cours de refonte, viennent par exemple apporter un éclairage complémentaire sur les « langues et cultures d'origine » ; développé désormais dès le premier degré, l'enseignement des langues vivantes vient nourrir une réflexion locale sur l'identité des jeunes immigrants. Ces dispositifs sont complétés par des initiatives de droit commun qui bénéficient largement, mais de manière non exclusive, aux élèves nouvellement arrivés en France : des initiatives d'appui à l'élève ou à sa famille prennent ainsi forme avec les adultes-relais, les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, ou encore les actions de lutte contre l'échec scolaire y compris hors du temps scolaire : le dispositif « Ecole ouverte » assure une permanence de l'action éducative pendant les congés et offre 3 019 semaines réparties en 2003 entre 573 établissements.

Les académies recevant le plus d'élèves issus de l'immigration ont créé les CASNAV dont le rôle est multiple : centres de ressources pour

les établissements scolaires, ils apportent également une expertise aux responsables locaux du système éducatif et mènent les actions de coopération et de médiation avec les partenaires locaux institutionnels et associatifs.

### *c) Des discontinuités*

L'organisation de l'accueil des primo-arrivants doit, dans le cadre des plans départementaux d'accueil, associer l'éducation nationale au pré-accueil des primo-arrivants, puis à l'animation et au pilotage du plan. Cette participation à un dispositif interministériel demeure pourtant souvent embryonnaire, l'éducation nationale paraissant par trop privilégier une conception « cloisonnée » de l'accueil des élèves, distincte de l'accueil réservé à leurs parents par les autres acteurs publics.

S'agissant de la scolarisation des élèves, il faut noter que la proportion d'ENAF accueillis en classe ordinaire (avec ou sans soutien) augmente, mais selon un rythme lent (56,6 % des élèves du secondaire étaient dans des classes spécifiques en 2002-2003, contre 58,5 % en 2000-2001) et difficile à suivre, les données disponibles paraissant quelquefois incomplètes. Il semble toutefois que les délais de passage en classe ordinaire soient supérieurs aux objectifs assignés par le ministère (31,5 % des élèves présents en classe spécifique y étaient déjà l'année précédente et ce pourcentage est en augmentation). Ces éléments révèlent aussi des disparités entre académies en termes de méthodes de prise en charge des élèves, favorisées par l'autonomie laissée aux rectorats dans le pilotage de la scolarisation, et compliquées par l'hétérogénéité des élèves. La circulaire de 2002 uniformise le dispositif de prise en charge et donne instruction de préciser à chaque rentrée, dans les académies et départements concernés, les modalités d'intervention concertée avec les différents acteurs des dispositifs d'accueil et de scolarisation. L'évaluation du niveau des élèves, tant lors de leur accueil qu'au terme de leur année scolaire, nécessite une harmonisation : au terme d'initiatives locales nombreuses et souvent dispersées, les outils d'évaluation développés ne permettent pas d'acquiescer une vision globale et homogène du niveau des élèves et de son évolution.

Plus fondamentalement, le suivi « historique » de cohortes d'élèves, de leur accueil au terme de leur scolarité, permettrait d'apprécier de manière concrète les effets des politiques d'accueil et de scolarisation sur l'intégration des jeunes immigrants mais il est rendu particulièrement difficile par la mobilité des élèves et des familles. Les services compétents du ministère de l'éducation nationale suivent des échantillons d'élèves étrangers résidant en France ; ils suivent par ailleurs

les nouveaux arrivants non francophones qui ne sont pas tous de nationalité étrangère (ainsi, en 2001, ces derniers n'en représentaient que 70 %). Les informations étant recueillies selon des points de vue différents, leur analyse ne permet pas d'apprécier précisément les conditions d'intégration de tous ces élèves.

Enfin, les élèves arrivant en France paraissent, comme une majorité de jeunes issus de l'immigration, souffrir de certains effets pervers de la carte scolaire : leur intégration est sensiblement contrariée lorsque leur scolarisation intervient dans un établissement qui concentre de nombreux enfants issus de familles défavorisées sur le plan socio-économique.

## **2 – La scolarisation de l'ensemble des élèves issus de l'immigration**

Les élèves issus de l'immigration (ayant au moins un parent immigré) représentent 16,5 % des élèves dans le panel d'élèves entrés en sixième en 1995 : leurs résultats sont considérés comme un test pour l'action en faveur de « la réussite de tous les élèves », que la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) amplifie en 2004<sup>146</sup>.

« L'école de la République est tout naturellement en première ligne » affirme le communiqué du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 : une majorité des mesures alors décidées visent la jeunesse et l'éducation et sont aujourd'hui mises en œuvre, dans un contexte où les difficultés sont nombreuses et le plus souvent lourdes. Variables avec le temps et les processus d'intégration, les handicaps scolaires sont marqués ; en outre, les effectifs des élèves concernés ne sont, pour partie, qu'indirectement dénombrés ; enfin, l'urbanisation a figé des secteurs et dispositifs où l'échec scolaire se concentre, réduisant ainsi les marges de progrès de l'éducation nationale.

### *a) Des handicaps scolaires marqués*

L'enquête PISA<sup>147</sup> menée par l'OCDE intégrait la nationalité parmi les critères du handicap scolaire ; cette enquête lourde révélait en 2002 que les écarts entre élèves dans la compréhension de l'écrit en fin de

---

146) Circulaire n° 2004-015 du 27 janvier 2004 : « Préparation de la rentrée dans les écoles, les collèges et les lycées ».

147) Programme international pour le suivi des acquis des élèves : enquête par test multicritère sur l'apprentissage de la lecture en fin de scolarité obligatoire - 15 ans, voir rapport OCDE : « Analyse des politiques d'éducation », 2002.

scolarité obligatoire (15 ans en moyenne) proviennent à 12 % de l'origine socio-économique et culturelle (catégorie défavorisée et origine étrangère) ; celle-ci explique aussi 66 % des écarts entre établissements et 34 % des écarts entre pays : « l'inégalité des résultats est pour partie liée à l'inégalité des chances ».

Tout en diminuant généralement en France avec le temps d'adaptation à l'école, les handicaps scolaires sont persistants ; ils sont particulièrement sensibles pour les jeunes immigrants récents, dont le parcours vers l'insertion est sensiblement ralenti.

La direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) ne fournit que périodiquement des résultats sur les handicaps scolaires des enfants issus de l'immigration ayant acquis la nationalité française : ils sont le plus souvent présumés connaître les handicaps liés à la catégorie socioprofessionnelle de leurs parents, majoritairement une des catégories les plus défavorisées.

Des enquêtes périodiques auprès des familles sont réalisées par la DEP sur les élèves « étrangers et d'origine étrangère » : en 2001, au collège, ces élèves sont fils d'ouvriers ou d'inactifs pour 71 % d'entre eux, ce qui n'est le cas que de 39 % des élèves français. Les élèves étrangers nés en France ont une trajectoire scolaire qui « ressemble fort à celle des Français de même milieu social » ; cette trajectoire est donc marquée par « la même relégation vers les filières les plus dévaluées et une aussi forte orientation vers l'enseignement professionnel court ».

Les élèves étrangers nés hors de France « ont une scolarité beaucoup plus perturbée que les autres élèves d'origine ouvrière » ; ils voient leur scolarité fréquemment « marquée par un échec souvent précoce et irréversible ; ils rencontrent avec acuité tous les problèmes d'adaptation liés à leur distance à la langue et à la culture de l'école » et appartiennent, de surcroît, « pour les deux tiers à des familles de quatre enfants et plus, contre 16 % des élèves de parents français ». Pris dans leur ensemble, les élèves étrangers « cumulent donc bien souvent l'ensemble des caractéristiques sociales et culturelles associées à l'échec scolaire »<sup>148</sup>.

L'action d'intégration menée par l'éducation nationale est mesurable ; les différences de parcours scolaires se réduisent avec le temps entre élèves étrangers et français dans les filières du premier et du second degré : « plus l'immigration est ancienne, plus la répartition par cycle se rapproche de celle des élèves français », constate la DEP.

---

148) Rapport n° 45 du Conseil d'analyse économique « Ségrégation urbaine et intégration sociale », p.193.

La différenciation des parcours n'en demeure pas moins visible à tous les stades du cursus scolaire.

Pour l'âge d'accès à la 6<sup>e</sup>, les données d'enquête de la DEP (panel 1995) permettent de constater que 59,3 % seulement des enfants étrangers nés hors de France arrivent « à l'heure » au collège, mais que ce pourcentage n'est que de 34,3 % pour ces mêmes enfants fils d'ouvriers, soit deux fois moins que les enfants français appartenant au même groupe social (70,8 %).

Les handicaps moyens en 6<sup>e</sup> opposent avant tout les publics scolaires selon la composition de la famille ; les résultats des élèves dont les deux parents sont immigrés sont identiques à ceux des élèves étrangers et près de dix points au-dessous de la moyenne nationale.

#### Score sur 100 aux évaluations nationale de 6<sup>e</sup>

	Français	Maths
Elèves de nationalité française	67,9	65,3
Elèves de nationalité étrangère	57,6	54,6
Ensemble	67,3	64,5
Elèves de parents français de naissance	68,3	65,8
Elèves dont la mère seule est immigrée	68,1	65,5
Elèves dont le père seul est immigré	65,9	62,4
Elèves dont les deux parents sont immigrés	58,6	54,9

Sources : MEN-DPD panel 1995 et évaluations nationales à l'entrée en 6<sup>e</sup>.

Une différenciation s'opère en fin de collège selon la nationalité, corrélée pour partie à la vague d'immigration : ainsi, 20,7 % des élèves de nationalité marocaine sont affectés au second cycle général et technologique à la rentrée 2000, mais seulement 12,6 % des élèves d'origine turque, lesquels sont nettement plus présents dans l'enseignement « adapté » et dans la voie professionnelle ; à l'inverse, la proportion d'élèves algériens et portugais en second cycle général et technologique est nettement plus élevée que celle de leurs camarades d'immigration plus récente.

Si 63,7 % des élèves de nationalité française obtiennent leur baccalauréat, la proportion tombe à 46,9 % pour les élèves étrangers. Ce différentiel est encore accru pour les seules séries générales, les taux de réussite étant respectivement de 38 % et 19,7 %.

### Obtention du baccalauréat

	Sur 100 élèves entrés en 6 <sup>e</sup> en 1989 (public + privé)	
	Obtiennent le bac	Dont le bac général
Elèves de nationalité française	63,7	38,0
Elèves de nationalité étrangère	46,9	19,7
Ensemble	62,3	36,4

*Lecture :* Sur 100 élèves entrés en 6<sup>e</sup> en 1989, 62,3 ont obtenu un baccalauréat à la fin des années quatre-vingt-dix (quel que soit le temps mis pour l'obtenir), 63,7 % des élèves français et 46,9 % des élèves étrangers.

*Source :* MEN-DPD panel 1989 public + privé

Pour ceux des élèves qui poursuivent alors leurs études, la mobilité sociale et de qualification risque d'être compromise : les recherches ayant analysé les effets de l'extension de la scolarisation sur la réduction des écarts entre groupes sociaux montrent que « les inégalités de cursus se sont dans une large mesure substituées aux inégalités d'accès et que les différentes filières du bac<sup>149</sup> jouent le rôle différenciateur exercé antérieurement par l'accès au bac »<sup>150</sup>.

Enfin, les sorties sans qualification du système éducatif divergent de façon spectaculaire : elles constituent l'aspect le plus directement préoccupant des handicaps scolaires. Les chiffres détaillés publiés en 2000 montraient que les sorties sans qualification atteignaient le quart des élèves étrangers et 28,3 % des jeunes nés au Maghreb. En revanche, l'action d'intégration était visible : à la « deuxième génération » (enfants de parents migrants) les sorties sans qualification diminuent fortement et se rapprochent des taux moyens nationaux (respectivement, alors, 15 % et 12,6 %) ; toutefois, à cette seconde génération, c'était encore près d'un jeune originaire du Maghreb sur cinq (18,4 %) qui sortait du système éducatif sans qualification<sup>151</sup>.

Les chiffres les plus récents, issus du panel 1989, montrent une diminution sensible des sorties sans qualification, sans remettre en cause l'effet d'intégration : lorsque les deux parents sont originaires du Maghreb, le taux de sortie sans qualification est en effet de 10,6 % (le

149) 80 séries aujourd'hui, dont 70 séries professionnelles n'offrant que des chances limitées de poursuite d'études dans l'enseignement supérieur.

150) Rapport précité du Conseil d'analyse économique « Ségrégation urbaine et intégration sociale ».

151) Ministère de l'éducation nationale – revue Education et formation n° 57 – septembre 2000.

taux pour les élèves n'ayant aucun parent immigré est de 6 %, de 9 % pour la catégorie des ouvriers). En revanche, les chiffres témoignent aussi probablement des effets de la modification de la structure de l'immigration : lorsque l'enfant lui-même est né au Maghreb, ce taux de sorties sans qualification est de 8,4 %.

Calculée par la DEP, la probabilité pour un élève de 6<sup>e</sup> de sortir sans qualification du système éducatif varie du simple à près du double entre un élève étranger (15,1 %) et un Français (8,7 %) et cette probabilité va partiellement se cumuler avec celle, beaucoup plus forte encore, qui résulte de l'origine socio-économique, pour laquelle la probabilité précitée atteint 30,8 % pour un enfant d'inactif et 1,9 % pour un enfant de cadre.

*b) Les effectifs d'élèves scolarisés : une estimation seulement approchée et indirecte*

Les populations scolaires globalement concernées, élèves étrangers et élèves français dont les deux parents ou l'un des deux sont issus de l'immigration, forment des flux peu homogènes, variant selon les trajectoires familiales et personnelles.

Les fichiers des établissements de l'éducation nationale ne retiennent qu'une seule donnée de gestion qui est la nationalité de l'élève. L'ensemble formé par les élèves issus de l'immigration ne recouvre donc pas une réalité statistique permanente et homogène : plusieurs catégories d'élèves, inégalement dénombrées, sont recensées à ce titre par les services d'études de l'éducation nationale.

L'effectif des élèves étrangers est en diminution régulière depuis dix ans, 5 % des élèves des premier et second degrés (647 618 élèves au total en 2000 selon la DEP), dont près de la moitié provient du Maghreb. Compte tenu de confusions longtemps maintenues « entre la nationalité de l'élève et celle du père ou [du] responsable de l'enfant », « les évolutions de cet indicateur sur une longue période sont donc à considérer avec prudence » précise la DEP<sup>152</sup>.

En l'absence de décompte national annuel exhaustif<sup>153</sup>, les enquêtes complémentaires réalisées périodiquement par la direction de

---

152) Etude DEP : « les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales », 2003.

153) La grève administrative des directeurs des écoles ne permet plus, depuis 1999, qu'une estimation indirecte des élèves étrangers dans le premier degré ; celle-ci est réalisée par les inspecteurs de l'éducation nationale après la rentrée.

l'évaluation et de la prospective permettent l'estimation approchée d'un ensemble intermédiaire : celui des élèves « étrangers et d'origine étrangère », qui identifie le parcours des générations par l'indication de la nationalité et du pays de naissance des parents. Publiées en 2003, les données d'enquête sur les cohortes d'entrants en 6<sup>e</sup> de 1995 conduisent la DEP à estimer que « 10 % des élèves ont deux parents immigrés, pour 3,4 % seul le père est immigré et 3,1 % seule la mère est immigrée ».

Sur ces bases qui demeurent fragmentaires, ce sont donc plus de 20 % des effectifs totaux de l'enseignement scolaire, qui sont constitués d'élèves issus de l'immigration, estime la DESCO.

Cet ordre de grandeur global recouvre en réalité de fortes concentrations locales et les moyennes académiques ne peuvent alors être exploitées ; à l'inverse, comme le constate le Conseil économique et social<sup>154</sup>, l'exploitation mécanique de données locales peut aboutir à « la multiplication de politiques de quotas implicites sur base territoriale ».

Pour améliorer l'évaluation, la DESCO entend développer à court terme un partenariat plus étroit avec l'INSEE.

*c) La correction des handicaps : des marges de manœuvre territoriales étroites*

Plusieurs études nationales ont montré que la différenciation sociale des établissements et des classes s'est accrue durant les années 1990. La DEP notait en 2003 : « les disparités mesurées par la proportion d'élèves étrangers sont plus fortes qu'en utilisant d'autres variables scolaires ou sociales »<sup>155</sup>.

La correction des handicaps suppose l'emploi de moyens identifiés dont le choix est justifié par des « critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction » (Conseil constitutionnel : décision du 11 juillet 2001). Cette obligation s'applique donc à l'adaptation de l'offre éducative aux données territoriales, tant dans la mise en œuvre de la carte scolaire du premier degré que dans la carte des formations du second degré, sur les zones d'éducation prioritaire, ainsi que dans les actions interministérielles.

---

154) Rapport du Conseil économique et social du 13 novembre 2001 sur « L'insertion des jeunes d'origine étrangère ».

155) CAE Rapport n° 45, op. cit., p.201, et la revue de la DEP : « Education et formations » n° 66, juillet-décembre 2003.

Or les données territoriales héritées de l'urbanisation se traduisent localement par des concentrations fortes d'élèves défavorisés, étrangers et français. Face à ces contraintes, l'éducation nationale doit livrer un combat inégal pour corriger les handicaps et l'IGAENR considère que la correction des inégalités territoriales demeure des plus incertaines<sup>156</sup> : sur des territoires où sévissent diverses formes de l'enfermement social, les effets d'une déconcentration poussée, de stratégies d'évitement des familles associées à l'assouplissement depuis vingt ans de la sectorisation, ont conduit à l'amplification des difficultés et des formes de l'échec scolaire<sup>157</sup>. Le Débat national sur l'avenir de l'Ecole s'en est fait l'écho : « la décentralisation et la déssectorisation sont vivement condamnées comme facteurs aggravant l'inégalité ». Il s'ensuit donc qu'aujourd'hui « la sectorisation introduit un lien mécanique entre ségrégation urbaine et ségrégation scolaire »<sup>158</sup>.

Ce mouvement général et cumulatif de concentration urbaine des familles défavorisées ne laisse que peu de marge dans le court terme à la reconquête indispensable d'une mixité socio-économique. Dans le premier degré, les 6,2 % d'élèves étrangers du premier degré se répartissent de façon très inégale entre les établissements : les trois quarts des établissements accueillent moins de 5 % des élèves étrangers, 7 % des établissements accueillent 54 % des élèves étrangers, les élèves du Maghreb y représentent 54 % de l'effectif total et les Turcs 14 %. La concentration des élèves étrangers est également massive au collège : 15,1 % des établissements accueillent 48,5 % des élèves étrangers, tandis que les deux tiers des établissements en accueillent moins de 5 %.

Les résultats enregistrés par la DEP sur la concentration de la difficulté scolaire des élèves étrangers dans le second degré font

---

156) Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Rapport général pour 2001 : « La carte scolaire dans l'enseignement primaire : une élaboration complexe, un résultat contesté » et « La carte des formations : une carte subie ou maîtrisée ? ».

157) L'importance de ce facteur de réussite est mise en évidence par un rapport pour le Commissariat général du Plan intitulé : « Les effets de la composition scolaire et sociale des publics d'élèves sur leur réussite et leurs attitudes », qui conclut qu'« il existe une relation entre la concentration d'élèves en difficulté et l'importance des incivilités et violences » ; de façon plus inattendue, le rapport montre que les effets de la concentration de la difficulté socio-économique sur les résultats scolaires se cumulent et tendent ainsi à expliquer une part croissante de l'échec de la progression dans le cursus scolaire (CNRS/IREDU, janvier 2004).

158) « Quel est l'impact des politiques éducatives ? Les apports de la recherche », avril 2004. Etude établie par Mme M. Duru-Bellat, professeur des universités, à la demande de la Commission du Débat national.

apparaître que les collèges « très défavorisés » forment des ensembles fortement localisés<sup>159</sup> : en particulier, la vallée du Rhône (Lyon, Avignon, Marseille) et la région parisienne (Seine Saint-Denis) ; les effectifs des collèges très défavorisés sont corrélés avec l'immigration : d'une part, les élèves étrangers y forment en moyenne plus du quart de l'effectif (de 24,1 % en 6<sup>e</sup> à 27,9 % en 3<sup>e</sup>) ; d'autre part, les retards scolaires sont marqués à la fois en 6<sup>e</sup> et en 3<sup>e</sup>.

L'effet négatif de la concentration est net puisque, à taux équivalent de catégories socioprofessionnelles fragiles, les collèges « défavorisés » ont à la fois des taux d'élèves étrangers beaucoup plus faibles (moins de 5 %) et des retards scolaires voisins des moyennes nationales. L'implantation des collèges « très défavorisés » présente des similitudes avec la carte des zones urbaines sensibles (ZUS) ; dans celles-ci, la quasi-totalité des élèves de collège (95 %) sont rassemblés en zone d'éducation prioritaire, 39,3 % des jeunes ayant achevé leurs études n'ont pas de diplôme et le taux d'activité des 15-24 ans, en nette baisse sur dix ans, atteint seulement 32,8 %<sup>160</sup> ; 22 % des jeunes étrangers de moins de 15 ans vivent dans les « quartiers prioritaires » au sens de la politique de la Ville<sup>161</sup>.

Les élèves étrangers dans la carte des zones d'éducation prioritaire (ZEP) font l'objet d'une inégale prise en compte académique et d'une forte et croissante concentration spatiale. Les élèves étrangers sont très nombreux en ZEP dans le second degré, où sont affectés en moyenne 40,5 % d'entre eux (DOM inclus, 2000-2001) ; ils sont plus représentés encore au collège qu'au lycée : les élèves étrangers représentent 43,6 % de l'effectif, alors que les ZEP accueillent au total 16 % des collégiens de nationalité française. Mais ne sont inclus dans les ZEP que 80,9 % des collèges « très défavorisés » où les élèves étrangers forment plus du quart de l'effectif total, cette dernière catégorie concentrant tous les handicaps (plus de deux tiers d'enfants de chômeurs d'origine ouvrière, forte proportion d'étrangers et d'élèves en grand retard scolaire).

Cette catégorie des établissements très défavorisés est particulièrement présente en Guadeloupe et en Guyane, dans le Nord et l'Ile-de-France, dans les concentrations urbaines de Lyon et Marseille, et les villes du Vaucluse, avec notamment les très grandes ZEP d'Avignon et de sa région.

---

159) « Enquête sur les disparités entre collèges », 2003.

160) Rapport précité n° 45 du CAE.

161) INSEE, « Les étrangers en France », 1996.

*d) Les mesures récentes : la correction des handicaps dans l'établissement*

Il est patent que le retour à une sectorisation stricte en milieu de forte concentration de la difficulté scolaire ne pourrait que maintenir le statu quo et aurait donc pour effet d'alimenter encore la spirale de l'échec scolaire : « (...) quand les écoles sont immergées dans un quartier où la mixité sociale n'existe plus, un redécoupage des secteurs ne la recréera certainement pas au sein des établissements », observe à ce titre un rapport remis en avril 2002 au ministre de la Ville<sup>162</sup>.

Les solutions de court terme résident donc davantage dans les établissements eux-mêmes, dans les compétences qu'ils ont développées ces dernières années pour faire face plus efficacement à la grande difficulté scolaire, ainsi que dans leur mise en réseau qui est généralement considérée comme le facteur de réussite le plus probant, notamment pour l'éducation prioritaire.

La DESCO a continûment fourni aux recteurs des directives relatives à la correction des handicaps des élèves les plus défavorisés<sup>163</sup>. En application des décisions du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, elle est directement responsable de 13 mesures sur l'aide à la réussite des élèves issus de l'immigration. En 2004, les contrats éducatifs locaux (CEL) doivent devenir « le cadre fédérateur des actions éducatives partenariales complémentaires à l'école et le support des dispositifs et opérations que le ministère met en œuvre localement, seul ou avec les services déconcentrés des autres ministères, les collectivités locales et les associations »<sup>164</sup>. Par l'affichage d'un cadre d'action unificateur, la DESCO entend rendre plus efficace et lisible l'ensemble des actions complémentaires indispensables à la réussite dans l'école, en particulier les actions associatives menées en partenariat avec le FASILD.

Sur le moyen terme, une correction des inégalités territoriales est engagée : la carte scolaire doit s'appuyer sur l'aménagement urbain, réformé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ; l'un des objectifs retenus par la

---

162) « Pour de grands projets d'éducation dans les grands projets de ville », Mmes J. Leydier et H. Mouchard-Zay, et M. E. Mourlet.

163) Les plus récentes sont, en zone d'éducation prioritaire, la circulaire n° 2003-133 du 1<sup>er</sup> septembre 2003, relative aux « objectifs et méthodes pour lutter contre la fracture scolaire et élaborer les contrats de réussite », et la circulaire n° 2004-015 du 27 janvier 2004, relative à la rentrée 2004.

164) Circulaire de rentrée 2004 précitée.

politique de la ville est d' « améliorer la réussite scolaire » en contribuant, dans l'aménagement urbain et la construction, à la « qualité de l'offre scolaire et éducative », « vecteur essentiel de requalification des territoires urbains ».

**Une autre forme d'action éducative en direction des zones en difficulté :**

**Les Education Action Zones au Royaume Uni<sup>165</sup>**

Le Royaume Uni met en œuvre depuis 1998 une politique scolaire dont l'un des volets, les Education Action Zones (EAZ), peut s'apparenter aux zones d'éducation prioritaires (ZEP) françaises. Il s'agit en effet dans les deux cas d'une politique territorialisée concernant des zones socio-économiques en difficulté d'importance comparable. Les EAZ poursuivent deux objectifs principaux : lutter contre la dégradation des comportements à l'école ou à l'égard de l'école, en particulier contre l'absentéisme qui apparaît beaucoup plus fort qu'en France, et améliorer les résultats des établissements scolaires. Elles visent principalement à améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ainsi que le soutien aux élèves et aux familles, et à favoriser le partenariat avec les entreprises et les autres services publics.

Les EAZ présentent cependant plusieurs particularités par rapport aux ZEP :

- le choix des zones intervient à l'issue d'un appel d'offres lancé par le ministère et tient principalement compte de la capacité d'une équipe locale à proposer et à conduire un projet. Cette sélection rigoureuse conduit à limiter le nombre d'EAZ (environ 80 EAZ fin 2001) et à exclure de fait les zones en difficulté où aucun projet cohérent n'est déposé. En France, la cartographie des ZEP retenue par le ministère a, au contraire, pour objet de couvrir l'essentiel des zones jugées en difficulté, ce qui explique un nombre de ZEP très supérieur (environ 800). Le resserrement du dispositif au Royaume-Uni se traduit par une concentration supérieure des moyens financiers alloués à chaque zone ;

- les EAZ font l'objet d'une contractualisation autour d'objectifs de réussite. La recherche de partenariats est aussi une composante essentielle du projet : outre l'accroissement des moyens financiers consacrés au projet (en principe, les financements privés représentent un quart du financement), elle se traduit généralement par une assistance en matière de gestion ou d'organisation apportée par des cadres d'entreprises, le parrainage d'élèves et un développement des moyens des établissements scolaires en matière de techniques d'information et de communication ;

---

165) D'après un article de M. Emin : « Une autre politique de discrimination positive : la politique anglaise des Education Action Zones » – Education et formations – n° 61 (octobre-décembre 2001).

- le pilotage des EAZ par le ministère est centralisé et échappe aux échelons de gestion décentralisée, ce qui n'est pas le cas en France où la politique des ZEP est déconcentrée au niveau académique ; le pilotage local est assuré par un conseil (Action forum) regroupant des représentants de chaque école de la zone mais aussi des services publics (santé, services sociaux, police) et de la société civile (église, entreprises) ;

- les moyens supplémentaires alloués à ces zones sont moins consacrés à embaucher des enseignants supplémentaires ou mieux rémunérer les enseignants en poste qu'à renforcer les moyens humains consacrés au pilotage de l'action éducative, à la mise en œuvre d'actions nouvelles et au soutien des enseignants et des élèves.

### **3 – Les actions d'accompagnement**

La compensation des inégalités sociales et culturelles qui affectent souvent les élèves appartenant à des familles issues de l'immigration peut s'organiser dès l'accueil de leurs enfants dans le système scolaire. Des dispositifs ont ainsi été mis en place qui visent à réunir les conditions de la réussite scolaire par un soutien approprié.

La charte de l'accompagnement scolaire, signée le 7 octobre 1992 et à laquelle ont adhéré de nombreuses associations, a essayé de donner un cadre à de multiples actions qui se développaient sur le terrain, le plus souvent dans un environnement associatif. Elle a été réactualisée en 2001, et fait de l'accompagnement à la scolarité le complément et le partenaire de l'école.

Les actions liées à la vie scolaire et à l'accompagnement à la scolarité sont inscrites le plus souvent dans des dispositifs partenariaux qui cherchent à favoriser la coopération entre école, parents et associations ; le FASILD est à l'origine de leur création depuis 1981-1982 où il a instauré des études assistées pour enfants de l'immigration. Les actions éducatives périscolaires (AEPS) mises en place par circulaire en 1990 ont été élargies aux élèves du second degré en 1994, année où les réseaux solidarité école (RSE) ont été étendus à quatre régions ; quant aux contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS), ils ont été créés en 1996 à l'intention des élèves des ZUS et des ZEP. Ces trois dispositifs ont été fusionnés en 2000 en un seul, qui a gardé le nom de CLAS, et s'ajoutent aux contrats éducatifs locaux (CEL) mis en place en juillet 1998.

D'autres actions s'attachent à modifier le rapport au savoir et à l'école, notamment certains programmes spécifiques au second degré de l'enseignement tels que le programme « Ecole ouverte » créé en 1991 et qui connaît un fort développement depuis 1997. Ce dispositif permet

d'ouvrir les établissements pendant les vacances scolaires, le mercredi et le samedi afin d'accueillir des enfants qui ne partent pas ou peu en vacances, qui ne fréquentent pas les structures locales d'accueil et de loisirs, afin de renforcer le soutien scolaire et de développer des activités éducatives, culturelles et sportives en leur direction.

Le FASILD a consacré en 2002 2,39 M€ aux actions liées à la vie scolaire, dont 308 000 € à « Ecole ouverte », et 6,88 M€ aux actions d'accompagnement à la scolarité. L'accompagnement scolaire est un domaine où il a été le plus clairement un expérimentateur et un précurseur.

Les inspections générales<sup>166</sup> ont ainsi pu, au début de 2003, constater « l'impact significatif » de ces actions et « leurs effets positifs », tout en critiquant le trop fréquent « empilement des dispositifs » ; le ministère de la ville critiquait en avril 2002 « l'insuffisance voire l'absence de relais face à des difficultés majeures affectant la vie des établissements<sup>167</sup> » ; un rapport parlementaire recommandait déjà en 2001 leur mise en cohérence<sup>168</sup>.

En 2004, les actions d'accompagnement des enseignements scolaires ont été restructurées autour des contrats éducatifs locaux (voir supra). Les instructions de la DESCO pourront ainsi donner une meilleure visibilité au rôle des associations, qui est particulièrement développé en matière de jeunesse et d'éducation dans la politique de la ville : 61 % des crédits (plus de 0,2 M€), sont alloués à ces actions.

Cette mise en cohérence devrait profiter en particulier aux complémentarités entre les établissements et les contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS), portés par le FASILD. Dès la rentrée 2004 est également prévue la multiplication des dispositifs « Ecole ouverte » : l'objectif est de passer des 3 500 semaines offertes en 2003 à 5 000 semaines en 2005-2006.

Enfin, l'action en faveur de l'intégration par l'éducation et l'insertion professionnelle des jeunes fait l'objet d'une nouvelle convention élargissant le partenariat entre le FASILD, l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et la DESCO.

---

166) IGEN et IGAENR, février 2003 : « Les politiques éducatives locales à caractère interministériel ».

167) Rapport précité remis au ministre délégué à la Ville le 11 avril 2002.

168) Rapport au Premier ministre de M. J.-P. Sandrier, député : « Associations et politique de la ville », juin 2001.

## **D – L'apprentissage du français**

D'un point de vue linguistique, les immigrants présentent logiquement d'importants besoins de formation. Une étude menée par l'INED en 1995 établissait ainsi que 34 % des personnes immigrées présentes en France maîtrisaient mal l'écrit et l'oral. Cette proportion ne peut qu'être supérieure pour les primo-arrivants : dans le cadre de l'élaboration du contrat d'accueil et d'intégration, le besoin de formation linguistique a été évalué à 70 % des nouveaux immigrants.

Les difficultés linguistiques ont des conséquences dommageables pour l'immigrant, car elles hypothèquent ses capacités d'intégration. Ainsi près de 14 % des ajournements de demandes de naturalisation sont-ils fondés sur le défaut d'assimilation de la langue. Plus fondamentalement, la maîtrise de la langue est un enjeu fondamental, tant pour l'enfant qui doit suivre une scolarisation ordinaire que pour l'adulte qui ne pourra parvenir à une véritable intégration professionnelle, sociale et culturelle sans apprentissage de la langue. Ces enjeux vont bien au-delà d'une simple pratique minimale du français limitée aux phases essentielles de la vie quotidienne : il s'agit pour l'immigrant de maîtriser l'écrit autant que l'oral et d'acquérir une aisance suffisante pour profiter pleinement de sa scolarité ou accéder à l'emploi.

### **1 – La réponse à ces enjeux distingue divers publics**

a) Les enfants de moins de 16 ans sont intégrés dans une scolarisation qui peut être spécifique si leur maîtrise de la langue n'est pas suffisante pour suivre une scolarité normale. Ces classes spécifiques (CLIN dans le primaire et CLA dans le secondaire) doivent permettre à l'élève d'acquérir le niveau de français requis pour intégrer dans les meilleurs délais une classe ordinaire. En classe spécifique, l'élève suit une formation dirigée principalement vers l'apprentissage de la langue, dans ses diverses dimensions (usages fondamentaux, écrit, oral). En classe ordinaire, il peut bénéficier de modules de soutien en langue française.

b) Les immigrants ayant plus de 16 ans pouvaient, jusqu'à la création du contrat d'accueil et d'intégration, bénéficier de formations linguistiques découlant de deux voies.

La première action spécifique est menée principalement par le FASILD sous la tutelle de la DPM dans le domaine de l'apprentissage linguistique.

Cette action fait l'objet d'interventions financées par l'établissement public auprès d'intervenants locaux, généralement de type associatif ; les prestations financées sont d'une diversité extrême, couvrant des actions déployées à des fins d'orientation et d'accompagnement des personnes, mais aussi d'insertion sociale ou professionnelle. Ces dernières interviennent d'ailleurs parfois en complément des financements mis en place par des acteurs de droit commun.

Le FASILD a financé en 2002 des actions pour un total de 60 M€, dont 35 millions environ (soit 24 % du budget de l'établissement) au titre de l'apprentissage de la langue française, le solde étant destiné à des formations linguistiques délivrées dans le cadre de l'action sociale et familiale, et de l'intégration de l'enfance et de la jeunesse.

La seconde voie de l'action publique est celle du droit commun. Des formations linguistiques sont ainsi destinées aux immigrés, qu'ils soient nouvellement arrivés sur le territoire ou pas, mais ne leur sont pas réservées : il s'agit notamment d'initiatives du service public de l'emploi (stages d'insertion et de formation à l'emploi, prestations découlant du contrat emploi solidarité, etc.), de dispositifs de la politique de la ville ou encore d'initiatives d'action sociale.

Les administrations d'Etat coordonnent ces politiques : tel est ainsi le cas de la DGEFP pour les formations linguistiques liées à l'emploi. Dans ce cas, l'objectif global poursuivi par la DGEFP est l'acquisition par les publics cibles (et notamment les immigrés) des savoirs linguistiques de base dans un but d'insertion professionnelle.

L'action de la DGEFP se développe essentiellement par l'intermédiaire du volet « Illettrisme » du programme « Insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme » (IRILL) ; son objectif est la maîtrise des usages fondamentaux de la langue pour accompagner les bénéficiaires dans une démarche d'insertion durable. Ce programme reçoit une traduction concrète avec l'action des centres de ressources « illettrisme » et un recensement des offres de formation adaptées. Les crédits consacrés par le programme à ces actions se montaient à 10,5 M€ en 2002, pour environ 23 000 personnes, ces divers chiffres étant en forte progression. S'agissant des dispositifs de droit commun, il n'est pas possible de déterminer la part des actions bénéficiant effectivement aux personnes immigrées.

## **2 – Ces axes d'intervention évoluent désormais sous une double influence**

La création de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) a, en 2000, contribué à structurer davantage les actions publiques de lutte contre l'illettrisme, là encore dans une optique de droit commun, puisque sont concernés tant les Français scolarisés en France mais ne maîtrisant pas assez l'écrit que les personnes étrangères éprouvant des difficultés à utiliser la langue française à l'écrit<sup>169</sup>.

L'ANLCI n'est pas gestionnaire de crédits : elle oriente et met en cohérence l'action publique, elle définit des priorités, crée des outils pédagogiques, recense l'offre de formation disponible et coordonne l'action des pouvoirs publics avec les initiatives des autres acteurs (collectivités territoriales, entreprises, associations).

Souhaitant le décloisonnement des dispositifs d'apprentissage de la langue française, elle a arrêté un plan national d'action concerté « convergences et divergences de formations linguistiques » décliné en actions auxquelles la délégation générale à la langue française et aux langues de France (ministère de la culture) a été associée. Il est à noter que cette délégation a été sollicitée par la DPM pour élaborer un dispositif global d'évaluation et de validation des compétences linguistiques pour les niveaux élémentaires de la maîtrise du français ainsi que la certification qui en découle ; le groupe d'experts a conduit ses travaux en étroite collaboration avec le Centre international d'études pédagogiques de Sèvres (CIEP ; ministère de l'éducation nationale), dans le « cadre européen commun de référence pour les langues ».

Concrètement, la portée de la création de l'Agence a souffert de la décision du FASILD de ne pas s'associer à son action, cet établissement souhaitant limiter son action à des dispositifs spécifiques d'insertion des personnes immigrées.

La seconde évolution a été lancée par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. En créant le contrat d'accueil et d'intégration, en le dotant de prestations de formations linguistiques et en décidant que le FASILD prendrait la dépense correspondante à sa charge, les pouvoirs publics ont concrètement réorienté l'action du FASILD vers ce nouvel outil et réduit ses actions « traditionnelles ». Parmi celles-ci, les actions de formation ne trouveront pas nécessairement une contrepartie dans le cadre des prestations du contrat d'accueil et d'intégration.

---

169) Arrêté du 17 octobre 2000 créant l'ANLCI, sous la forme d'un groupement d'intérêt public, circulaire du Premier ministre aux préfets du 20 juin 2001.

Le choix fait par le comité interministériel consiste apparemment, au contraire, à renforcer les actions de droit commun d'apprentissage de la langue dans une optique de formation professionnelle et d'aide à l'accès à l'emploi. Cette montée en puissance est destinée à compenser partiellement la nouvelle orientation du FASILD et à prendre en compte la forte progression des besoins au regard de disponibilités budgétaires limitées. Elle supposera l'organisation de partenariats avec les collectivités territoriales mais également avec le monde des entreprises et la définition de financements partagés.

## **E – Les femmes issues de l'immigration**

Selon le recensement de 1990, 12 % des couples vivant en France étaient composés d'au moins un immigré et 51 % de ces couples étaient mixtes ; ces unions sont en moyenne composées de 60 % d'hommes étrangers mariés à des Françaises, cette proportion s'expliquant par une sur-représentation masculine dans la population étrangère. En 1994, plus de 10 % des mères étaient étrangères, leur contribution à la natalité étant la plus importante dans les départements franciliens (29 % à Paris et 32 % en Seine-Saint-Denis). La fécondité des femmes d'origine étrangère est supérieure à celle des Françaises mais s'en rapproche quand l'installation en France est ancienne : en dix ans, elle a baissé de 11 % et ces femmes ont maintenant en moyenne moins de trois enfants.

Les femmes étrangères sont par ailleurs davantage touchées que les autres par l'inégalité dans l'accès à l'emploi par rapport aux hommes, car la représentation des femmes immigrées sur le marché du travail recouvre des caractéristiques particulières révélant une insertion professionnelle segmentée et hiérarchisée, au regard non seulement des secteurs d'activité mais aussi des statuts d'emploi, des rémunérations, des horaires et également des déroulements de carrière. Leur taux de chômage s'établit à 25 % en 1999 alors que celui des hommes immigrés est de 20 % ; celui des femmes étrangères hors Union Européenne est trois fois supérieur à celui des Françaises et des ressortissantes de l'Union, le taux de chômage moyen des immigrés étant, avec 22 %, supérieur de 9 points au taux de chômage moyen.

### *a) La place des femmes immigrées dans la politique en faveur des droits des femmes*

Depuis la création, en 1974, d'un secrétariat d'Etat à la condition féminine et plus de trente ans après la mise en place, en 1972 des premiers centres d'information sur les droits des femmes (CIDF), la

question des femmes immigrées ou issues de l'immigration n'a jamais fait l'objet d'une intervention particulière ni même d'une recherche d'information spécifique. Le rapport de 170 pages sur les réalisations françaises menées de 1995 à 2000 présenté par la secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, en vue de faire le bilan devant l'assemblée générale des Nations Unies de la mise en œuvre des orientations adoptées lors de la conférence mondiale de Pékin de 1995, a ainsi mentionné trente opérations considérées comme « les chapitres les plus significatifs de l'évolution de la politique gouvernementale en faveur des femmes » mais aucune ne concernait les femmes immigrées ou issues de l'immigration. Il est vrai que, sur la soixantaine d'indicateurs développés depuis la conférence de Pékin pour reconnaître les droits des femmes dans le monde, aucun ne mentionne cette question spécifique.

De la même façon, l'examen réalisé le 8 mars 2001 des résultats des axes d'action prioritaires définis un an auparavant par le comité interministériel chargé des droits des femmes, n'a fait mention des femmes immigrées qu'à l'occasion de brefs développements relatifs à la maîtrise de leur fécondité, au même titre que celle des femmes pauvres ou handicapées. Dans le chapitre relatif à la contraception et à l'interruption de grossesse est, en effet, évoquée l'idée qu'il faut « développer les actions de terrain afin de développer l'information sur les moyens contraceptifs, notamment auprès des jeunes et des populations fragilisées : femmes en difficulté sociale, handicapées sensorielles, femmes immigrées (...)».

Ce diagnostic général est confirmé par le caractère très marginal des interventions ciblées sur ce public que fait apparaître l'examen des subventions versées en 2001 et 2002 par le service central des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) et trois de ses plus importants services déconcentrés<sup>170</sup> aux associations et aux CIDF. D'ailleurs, ni dans les missions actuellement assignées au SFDE ni dans son contrat d'objectifs du 13 décembre 2001 ne figure expressément mention des questions posées par les femmes immigrées. Le seul angle sous lequel la situation de ces femmes y était jusqu'à présent abordée est l'angle juridique : les trois bureaux de ressources juridiques rattachés à des structures associatives ont cependant traité moins de 1 300 cas en 2002. Depuis trente ans, le double réseau déconcentré du SDFE et des CIDF n'a pas fait remonter les informations dont il disposait ni développé les politiques publiques en la matière.

---

170) Chargées de mission départementales des Bouches-du-Rhône, du Nord et du Rhône.

Cette situation devrait toutefois évoluer après la signature de l'accord-cadre SDFE-DPM-FASILD à la fin de 2003. Afin de favoriser l'intégration des femmes en luttant contre les discriminations, qu'elles soient d'ordre sexiste ou racial, les signataires se proposent d'envisager la promotion sociale, professionnelle et individuelle des femmes immigrées ou issues de l'immigration selon une double approche : l'une transversale et intégrée à l'ensemble des politiques publiques, l'autre spécifique consistant à mettre en œuvre des mesures positives conçues dans une optique de rétablissement de l'égalité. L'accord-cadre se décline en cinq volets : améliorer la connaissance, faire évoluer positivement les représentations des femmes immigrées et issues de l'immigration, promouvoir une politique active d'accès aux droits personnels, favoriser l'intégration sociale, enfin favoriser l'intégration économique.

Le SDFE a identifié quatre obstacles ou freins à surmonter pour favoriser l'intégration des femmes immigrées : la maîtrise de la langue, l'information, l'exercice et la défense des droits, la représentation dans la société. Il convient d'y ajouter la précarité et le rapport à l'emploi ainsi que les difficultés d'accès aux soins à partir de la seule affiliation de leur conjoint, sans exclure certaines violences faites aux femmes (violence publique, conjugale et intra-familiale, esclavage domestique). Le second plan national d'action pour l'inclusion (2003-2005) mentionne notamment « l'amélioration de l'accès aux droits et la promotion sociale et professionnelle des femmes de l'immigration » et « la nécessité de trouver des solutions d'hébergement pour les jeunes filles victimes de violences, notamment menacées de mariage forcé ». La Charte de l'égalité, remise au Premier ministre le 8 mars 2004, et dont la réalisation a été confiée au SDFE, comporte un axe intitulé « Le respect de la dignité de la personne », qui traite notamment du thème « Femmes et immigration ».

#### *b) Les statuts personnels*

Le Haut conseil à l'intégration qui s'est penché, fin 2002, sur les questions des règles relatives aux personnes (personnalité, état, capacité), aux biens (patrimoine, droit de propriété et transmission des biens) et à la famille (filiation, mariage) a dressé quelques constats. La situation des femmes issues de l'immigration n'est pas la même selon les générations, le pays d'origine ou l'ancienneté de l'immigration. Elle soulève de plus des questions de droit qui concernent l'application du statut personnel et de conventions internationales bilatérales, notamment pour les femmes qui disposent de la double nationalité, et les effets en France de situations juridiques nées à l'étranger. Même si la pratique judiciaire française favorise le choix de la loi française au détriment de la loi nationale, un

certain nombre de difficultés subsistent. Par exemple, les conventions bilatérales signées par la France en matière de reconnaissance et d'exécution des jugements avec le Maroc et l'Égypte conduisent à reconnaître la répudiation en France et sont donc en conflit avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De même, la loi française ne s'applique pas en matière d'excision si les parents ou la victime sont étrangers, bien que les faits aient été commis en France, ou s'ils ont été commis à l'étranger. Une jeune fille binationale peut se trouver contrainte à un mariage forcé lors d'un séjour dans son pays d'origine, selon la loi de son pays. Enfin, si l'ordre public français interdit qu'un mariage polygamique soit célébré en France, il reconnaît certains effets sur le plan de l'obligation alimentaire et du droit successoral aux unions conclues à l'étranger lorsque l'épouse n'est pas française.

La situation des femmes issues de ménages polygames, tenues en application des dispositifs législatifs, ou à la suite d'une démarche volontaire, d'engager une démarche de « décohabitation » vis-à-vis de leur mari constitue un autre problème spécifique. À côté de mesures coercitives, les pouvoirs publics ont conçu, à la fin des années quatre-vingt-dix, une politique d'accompagnement de ces femmes afin de leur permettre d'assumer un rôle de chef de famille monoparentale (éducation des enfants, gestion du budget, rapport avec les institutions). Cette politique, qui comporte un important volet « logement », a donné lieu à l'établissement de la circulaire du 10 juin 2001 précitée, sur la base de propositions formulées par la CILPI. Mais les structures prévues par la circulaire ne sont pas encore généralisées dans les départements et les préfetures ne rendent pas systématiquement compte de leurs actions, de sorte que la CILPI n'a pas été en mesure de présenter un bilan complet de la mise en œuvre de cette politique. Au-delà de la mise en place des structures administratives prévues par la circulaire, il apparaît que l'accompagnement des épouses entrées dans une démarche de « décohabitation » est d'une particulière complexité, chaque cas mobilisant une énergie importante, ce qui limite de fait l'ampleur de cette politique. Le délégué général de la CILPI reconnaît également que les pouvoirs publics ne sont pas réellement en mesure d'identifier tous les cas de polygamie, même lorsqu'il existe de fortes présomptions. Il faut ajouter que les femmes qui sont venues irrégulièrement en France rejoindre une union polygame n'ont, dans les faits, aucun droit.

Dans les départements et les territoires d'outre-mer, il faut également relever le cas de Mayotte où la polygamie n'avait pas été interdite. Le Parlement a voté sa mise en extinction ainsi que celle de la répudiation unilatérale de l'épouse d'origine mahoraise à partir de 2005,

ce qui permettra de faire cesser cette situation sur tous les territoires de la République<sup>171</sup>.

## F – L'intégration des jeunes

L'intégration des jeunes, en dehors de l'école ou de l'emploi, ne semble pas avoir été spécifiquement prise en compte ou ne relève que d'initiatives limitées. En témoignent les champs d'intervention couverts dans ce domaine, notamment l'accès au droit ou l'intégration de l'islam dans la société française, par les deux partenaires principaux que sont le FASILD et les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

En matière d'accès au droit, des actions de sensibilisation et d'éducation à la loi permettent aux jeunes d'accéder à des repères sociaux structurants, dispensés par des supports éducatifs<sup>172</sup>, des permanences d'information juridique généralistes, un réseau national des lieux d'accès au droit des enfants et des jeunes et les maisons de la justice et du droit.

Sur le second sujet, le dispositif « islam et action sociale » initié par la direction de la PJJ et le FASILD se heurte aux difficultés dont l'actualité se fait maintenant l'écho. Au sein des associations musulmanes œuvrant pour l'intégration et la participation des jeunes dans les quartiers, on ne peut éviter que certaines proposent en réalité des logiques d'affrontement ou des modèles de vie différents de celui de la société française, en laissant de côté l'acquisition de la citoyenneté et l'intégration. La connaissance de ce phénomène devient en tout état de cause indispensable aux services chargés d'une action éducative pour pouvoir assurer leurs missions auprès des populations jeunes et étrangères.

De ce point de vue, le protocole d'accord signé le 30 avril 1989 entre le FASILD et la PJJ, leur permettant de développer des actions conjointes en matière d'accès des jeunes à la scolarité et à la maîtrise de la langue, à la formation professionnelle, à l'emploi ou au logement, aux soins et à l'éducation à la santé, au droit ou encore aux actions culturelles, constituait un point de départ non négligeable, mais il reste à déterminer quelles ont été les conséquences réelles de son application. La question se

---

171) Art. 68 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, modifiant la loi du 16 juillet 2001 relative à Mayotte : « Nul ne peut contracter un nouveau mariage avant la dissolution du ou des précédents. Le présent article n'est applicable qu'aux personnes accédant à l'âge requis pour se marier au 1<sup>er</sup> janvier 2005. »

172) Diffusés au niveau national (« 13-18 questions de justice », ou « moi, jeune citoyen » présenté pour la première fois le 18 mars 2000 aux Assises de la citoyenneté).

pose notamment de savoir si des mesures spécifiques aux jeunes sont nécessaires ou si les politiques prévues dans les différents domaines de l'intégration de l'ensemble de la population immigrée peuvent être considérées comme suffisantes à leur égard.

## **G – Les limites des possibilités de retour**

### **1 – Le faible nombre de retours spontanés**

Le contour de la population des étrangers en France varie en permanence : pour apprécier les variations, il faut connaître les flux d'entrées, évoqués supra, et les flux de sortie, c'est-à-dire les décès, les acquisitions de la nationalité française et les départs contraints (mesures d'éloignement) ou volontaires vers le pays d'origine. Les départs contraints font l'objet d'une comptabilisation directe par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF). Les retours contraints exécutés ont concerné 8 604 personnes en 2001. Seuls les pays qui disposent de registres de population sont à même d'établir avec une certaine fiabilité le nombre des départs volontaires des étrangers vers leur pays d'origine. L'INED a toutefois indiqué lors de l'enquête que les estimations demeurent imparfaites dans tous les pays occidentaux. La France ne dispose pas de tels registres, et ne peut donc comptabiliser directement les départs spontanés, pour lesquels le système statistique est réduit à opérer des estimations. Elle dispose toutefois d'outils statistiques pour estimer les départs des étrangers :

#### *a) L'échantillon démographique permanent (EDP) de l'INSEE.*

Celui-ci contient les informations des recensements et de l'état civil des personnes nées quatre jours déterminés de l'année : les personnes entrent dans l'échantillon dès qu'apparaît un bulletin d'état civil ou de recensement les concernant, elles en sortent par décès ou émigration. Les immigrés de l'EDP recensés en 1990 sont en principe également recensés en 1999 : s'il n'y a pas eu enregistrement du décès en France, leur absence dans l'échantillon signifie leur départ. On peut ainsi, de façon rétrospective, estimer le nombre des retours entre deux recensements, ou obtenir des informations sur le devenir des immigrés et de leurs enfants. Mais d'une part, les statisticiens jugent cet outil peu fiable, d'autre part, le décalage temporel est important. Les nouvelles modalités du recensement offrent, de ce point de vue, des perspectives intéressantes.

*b) Les versements de pension de retraite à l'étranger*

Le groupe permanent des statistiques du HCI s'est livré à une estimation des départs, à partir du nombre des pensions de retraite versées en 2001 à l'étranger par le Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants<sup>173</sup>. Selon cette estimation, le nombre total minimal des départs (époux et enfants exclus) aurait approché 24 200 personnes pour les ressortissants de l'Union européenne et 12 516 personnes pour les 38 pays ayant conclu avec la France des conventions bilatérales en matière de sécurité sociale.

*c) Le dénombrement des titres de séjour non renouvelés au bout d'un an.*

Une étude réalisée par l'INED a montré que la première année est marquée par un taux de non-renouvellement important : près de 30 % des titres bénéficiant à des étrangers en provenance des pays tiers ne sont pas renouvelés au bout d'un an.

*d) L'enquête d'Eurostat*

L'enquête d'Eurostat sur les forces de travail (Labor Force Survey) est exploitée depuis peu dans cette optique à la suite d'un appel d'offres de la DREES. L'enquête interroge les résidents sur le pays dans lequel ils résidaient l'année d'avant : il en ressort que la circulation des ressortissants de pays tiers entre pays de l'Union, et vers d'autres pays tiers est importante.

*Au total, les sources de données sur les sorties et la circulation des migrants existent, mais n'ont jamais été croisées et mises en cohérence. Une étude d'ensemble utilisant ces diverses sources paraît indispensable pour mieux connaître l'importance des retours.*

## **2 – L'échec des aides au retour**

On relèvera le caractère contradictoire de certains des dispositifs prévus dans la perspective de l'éventuel retour des étrangers dans leur pays d'origine.

---

<sup>173</sup>) Devenu le Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS).

Si l'aide au retour peut s'interpréter comme une incitation financière au départ, les abattements qui affectent les pensions dues aux retraités qui décident de les percevoir ailleurs que sur le territoire français<sup>174</sup> produisent des effets radicalement contraires. Ainsi, des milliers de travailleurs maghrébins âgés recrutés par les entreprises françaises continuent-ils d'occuper des foyers en France afin de pouvoir disposer de moyens réellement significatifs pour aider leur famille. Outre que cet état de fait est à l'origine de situations d'isolement regrettables, il ne semble pas qu'il se traduise par un réel bénéfice pour la collectivité : en effet, au versement en France de la retraite à taux plein s'ajoutent diverses dépenses engagées au titre des droits sociaux et du logement.

Indépendamment des mesures contraignantes classiques (expulsions, reconduites aux frontières, interdictions du territoire, réadmissions) qui portent sur 40 000 à 45 000 retours par an, un certain nombre d'étrangers quittent, sans aide financière et « spontanément », la France pour retourner dans le pays d'origine. Depuis 1974, pour amplifier ces mouvements et favoriser un retour volontaire, ont été mises en œuvre des mesures d'incitation au départ. Certaines ont disparu comme la « prime au départ », créée en 1977, qui accordait 10 000 F en contrepartie de l'engagement d'un retour effectif dans le pays d'origine, matérialisé par la restitution définitive de la carte de séjour. Cette formule a surtout bénéficié aux espagnols, aux portugais et aux ressortissants des Etats du Maghreb (environ 100 000 personnes).

D'autres mesures continuent leurs effets, même si leurs modalités ont été souvent revues.

#### *a) L'aide publique à la réinsertion (APR)*

Créée en 1984 au moment des grandes restructurations industrielles, l'APR demeure régie par le décret du 16 octobre 1987, complété par l'arrêté du 7 décembre 1989. Il existe trois catégories de bénéficiaires potentiels :

- depuis 1984, les travailleurs menacés de licenciement économique dont l'employeur a conclu une convention avec l'OMI peuvent bénéficier d'une aide publique d'Etat de 3 049 € pour leur projet individuel de réinsertion et d'indemnités forfaitaires de voyage et de déménagement. S'y ajoutent une aide conventionnelle de l'assurance chômage, correspondant aux deux tiers des droits acquis, et une aide de l'entreprise prévue dans la convention de réinsertion, dont le minimum est fixé à 2 300 € ;

---

174) Plus précisément, qui s'absentent plus de six mois consécutifs du territoire.

- depuis 1987, les demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage depuis au moins trois mois peuvent recevoir la même aide d'Etat de 3 049 €, les indemnités forfaitaires de voyage et de déménagement, ainsi que l'aide conventionnelle de l'assurance chômage correspondant aux deux tiers des droits acquis ;
- enfin, en 1989, a été ajoutée une aide particulière pour les travailleurs âgés de plus de 45 ans dont l'employeur a conclu une convention spécifique prévoyant l'allocation d'une rente trimestrielle jusqu'à leur soixantième anniversaire. Elle comprend l'aide d'Etat classique ainsi que le montant de la rente, calculé en fonction des participations de l'Etat, de l'entreprise et de l'assurance chômage.

La moitié de l'aide de l'Etat est payée en France, lors de la restitution des titres de séjour et de travail, et le reste est versé dans le pays d'origine. C'est l'OMI qui met en œuvre l'ensemble des mesures. Cette aide a eu un certain succès dans les années 80 mais connaît depuis un déclin manifeste. Elle a permis, de 1984 à 1999, d'accompagner le départ de près de 33 000 travailleurs, soit, avec les familles, environ 74 000 personnes. Ce flux a sensiblement baissé depuis 1990 pour ne concerner qu'une cinquantaine de départs en 2000. Aucune réflexion n'est pourtant menée pour actualiser cette procédure.

Dans le contexte juridique actuel, de nombreux étrangers, quelle que soit la régularité de leur situation, ne peuvent bénéficier d'aucune procédure d'aide au retour :

- Ce sont les étrangers susceptibles d'être réadmis automatiquement en France, notamment au titre des règles de libre circulation de l'Union Européenne, les étrangers présents sur le territoire français depuis moins de trois mois, entrés en France sous couvert d'un visa de court séjour (tourisme) et qui ont déjà leur billet de retour et les moyens de subsistance nécessaires, les étrangers qui ont manifestement les moyens financiers de regagner leur pays d'origine, les étrangers faisant l'objet d'une décision judiciaire d'interdiction du territoire, les étrangers faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière et les mineurs (sauf décision de justice particulière) ;

- Les salariés étrangers en situation régulière peuvent bénéficier de l'APR depuis 1987 en qualité de chômeurs, même si leur entreprise n'a pas signé ou ne veut pas signer de convention OMI, en cas de dénuement manifeste et de détresse au titre de la procédure humanitaire. Sont en conséquence exclus des aides APR les étrangers ayant un emploi et qui ne peuvent bénéficier de l'aide humanitaire, l'ensemble des étrangers non

salariés, même en situation régulière, ainsi que les étrangers démissionnaires de leur travail, les commerçants, les détenteurs d'autorisation provisoire de travail, les retraités, les artisans et les saisonniers.

*b) La réinsertion des personnes invitées à quitter la France (IQF)*

Cette deuxième forme d'aide concerne essentiellement les étrangers qui se trouvent en situation irrégulière à la suite d'un refus de titre de séjour ou d'une décision définitive de rejet de leur demande de statut de réfugié. Ils sont alors invités par la préfecture compétente à quitter le territoire français dans un délai d'un mois, accompagnés de leur conjoint et des enfants mineurs s'ils sont en séjour irrégulier. À l'occasion de cette notification, ces étrangers sont informés qu'ils ont la possibilité d'un départ volontaire aidé. Ce délai d'un mois semble trop court pour beaucoup, face au délai de recours de deux mois qui figure dans le courrier d'invitation à quitter la France envoyé par les préfectures. Les organisations de solidarité internationale issues de l'immigration (OSIM) ont suggéré que ce délai prolonge celui du recours et que celui de la demande d'aide au retour soit donc de trois mois. Cette difficulté, souvent relevée, n'a jamais été prise en compte et continue à freiner les effets de cette mesure.

L'OMI assure la diffusion de l'information ainsi que l'accueil des personnes intéressées et apporte un appui pour les opérations de départ. Mis en place par une circulaire interministérielle du 14 août 1991, le programme IQF prévoit, par l'intermédiaire de l'OMI, une aide administrative avant le départ, la prise en charge des frais de voyage et d'un excédent de bagages, ainsi que le versement d'un modeste pécule (152,45 € par adulte et 45,75 € par enfant). Il est également prévu un appui à leur arrivée dans le pays d'origine ou dans un pays tiers lorsqu'il existe une antenne OMI ou un partenariat local, afin de les aider dans la recherche d'un logement et d'un emploi ou dans la mise en œuvre d'un projet individuel de réinsertion.

Depuis le début de ce programme, en 1991, environ 10 000 personnes en ont bénéficié dont 895 en 1997, 555 en 2000 et 579 en 2001. On constate, là encore, une lente diminution chaque année du nombre des personnes aidées. Pour 2001, les retours IQF se sont répartis géographiquement de la façon suivante : 274 vers l'Europe de l'Est (Moldavie, Roumanie et Ukraine), 169 vers l'Afrique (dont 116 vers l'Algérie), 119 vers l'Asie (dont 75 pour la Chine) et 17 vers l'Amérique (dont 6 vers Haïti).

*c) Le rapatriement humanitaire (RH)*

Mis en place par la circulaire du 14 septembre 1992, le rapatriement humanitaire permet à tout étranger en situation régulière comme irrégulière, présentant une situation manifeste de dénuement et de détresse, d'être pris en charge pour regagner soit son pays d'origine, soit, en cas d'autorisation, un pays tiers d'accueil. Cette aide s'étend au conjoint et aux enfants mineurs du partant. En revanche, en sont exclus les personnes dont les capacités financières sont suffisantes, les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'interdiction du territoire et les ressortissants de l'Union Européenne.

Depuis sa création, l'aide RH a bénéficié à environ 1 800 étrangers, dont 465 en 2000 et 642 en 2001 (562 aides et 80 accompagnants). Ces chiffres varient d'une année sur l'autre car les facteurs humains y sont plus sensibles comme les situations internes des pays de retour (ex : rapatriement en 2001 de l'équipage d'un bateau abandonné à Sète). En 2001, la répartition géographique des aides était la suivante : 399 vers les pays de l'Est (dont 118 en Ukraine et 83 en Russie), 101 vers l'Afrique (dont 26 vers l'Algérie et 17 vers le Mali), 35 vers l'Asie et 27 vers l'Amérique (dont 14 vers la Colombie).

*d) Le contrat de réinsertion dans le pays d'origine (CRPO)*

Par circulaire du 4 novembre 1998, les dispositifs d'aide au retour ont été complétés par un dispositif particulier, le CRPO, pour les étrangers de certains pays qui ne satisfaisaient pas aux conditions de régularisation prévues par la circulaire du 24 juin 1997.

Sur l'initiative du ministère des affaires sociales et de la MICOMI, ce nouveau dispositif avait pour ambition de permettre « un retour dans la dignité, dans le respect des personnes et des Etats qui en sont les partenaires, pour une réinsertion réelle et durable ». Il contribue à donner les moyens aux étrangers volontaires de participer au développement de leur pays, tout en permettant de préserver les liens noués avec la France » indiquait une communication en conseil des ministres de novembre 1998. Selon la même communication, les objectifs étaient d'en faire bénéficier 20 000 à 25 000 personnes et d'obtenir le retour en 1999 de 1000 à 3 000 personnes.

Le CRPO était original par rapport à la réinsertion IQF car il prévoyait la possibilité d'une formation (rémunérée) en France d'un maximum de douze semaines afin de préparer l'étranger à sa reconversion, assortie d'une autorisation de séjour de trois mois pour suivre cette formation. Outre un appui financier identique à celui de la

procédure IQF, l'étranger volontaire pouvait bénéficier d'une formation complémentaire après le retour dans le pays d'origine et de l'appui d'une association locale pour suivre son projet personnel. Enfin, une possibilité de circulation entre la France et le pays d'origine pouvait être accordée par l'ambassade, par le biais d'un visa à entrées multiples, dès lors que la réinsertion était effectivement constatée par l'OMI dans le pays d'origine et que le projet personnel avait été accepté. Ce dispositif ne s'adressait toutefois qu'aux ressortissants des trois pays inscrits dans la politique de co-développement (Mali, Sénégal et Maroc).

Le bilan final est très modeste. Malgré les avantages accordés, le CRPO, qui n'a duré que jusqu'à la fin 1999, n'a bénéficié qu'à 29 personnes : 18 Maliens, 11 Sénégalais. Il convient de reconnaître que les formations offertes en France étaient trop courtes pour être bien adaptées aux besoins locaux lors du retour, que les bilans personnels prévus étaient sommaires, les visas de circulation rarement accordés (deux en 1999) et les conditions du CRPO (hormis les formations) peu différentes de celles du Programme Développement Local Migrations (PDLM) déjà en place dans deux des pays concernés (Mali et Sénégal).

#### *e) Les aides exceptionnelles et temporaires*

Périodiquement, l'OMI est sollicité en cas de situation exceptionnelle afin de permettre le retour de ressortissants particuliers, comme cela avait déjà été fait dans le passé, notamment pour l'ex-Yougoslavie en 1996 ;

Une circulaire interministérielle du 21 juillet 1999, complétée le 3 août 2001, a mis en place un dispositif spécifique d'aide au retour pour les familles évacuées du Kosovo accueillies en France en 1999. Ce dispositif exceptionnel a fonctionné jusqu'en décembre 2001. Il était calqué sur la procédure du rapatriement humanitaire et concernait les groupes familiaux en situation régulière. Les volontaires percevaient également une prime spécifique de 7 622 € (soit 50 000 F) afin de leur permettre de se reloger décemment dans un pays ravagé par la guerre. Un voyage exploratoire était également possible pour un membre de la famille afin de préparer l'arrivée sur place. L'OMI organisait le départ en France et le HCR et l'OMI assuraient l'accueil et le suivi au pays du retour. Cette prime forfaitaire représentait un effort exceptionnel et notable par rapport aux aides traditionnelles au retour. La DPM et le ministère des Finances ont considéré que l'urgence, la situation locale, la courte durée d'application nécessitaient un tel effort financier, moins coûteux, en définitive, pour l'Etat que le maintien en France de familles dont le coût minimum était estimé à environ 8 700 € par an et par

personne. Ce programme a connu un succès certain puisque 3 057 Kosovars, hébergés régulièrement en France, en ont bénéficié entre 1999 et 2001 et sont repartis dans leur pays.

Une circulaire du 22 octobre 2002 a organisé le retour volontaire en Afghanistan des ressortissants de ce pays. Ce dispositif spécial a été créé à la suite de l'accord du 28 septembre entre la France, le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) et le Gouvernement de l'Afghanistan, et son effet a été limité au 30 avril 2003. Les aides matérielles et financières concernaient les personnes et non les familles et comprenaient une assistance assurée par l'OMI pour préparer le départ, les frais de voyage, une dotation vestimentaire de première nécessité de 150 € maximum et le paiement d'un forfait bagages, une allocation de 2 000 € pour les adultes et de 500 € pour les enfants mineurs payée au départ ou en deux parties en France et dans le pays d'arrivée. L'OMI assurait le suivi jusqu'au départ de France ; le HCR et l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) étaient chargés de l'accueil local. Seuls 36 adultes ont bénéficié de cette procédure exceptionnelle.

## **H – La lutte contre les discriminations**

La thématique de la non-discrimination n'est devenue prioritaire pour les pouvoirs publics qu'à la fin des années 1990. Les rapports d'activité de la DPM en font mention pour 1999 et 2000. Le rapport 2001 indique clairement que « la lutte contre le racisme et les discriminations constitue une des priorités de la politique gouvernementale mise en œuvre par la DPM ».

La DPM se donne alors deux priorités :

- la relance du dispositif d'un numéro d'appel téléphonique gratuit, « le 114 », à la disposition des personnes ayant fait l'objet ou ayant été témoins de discriminations à caractère racial ;

- la mise en œuvre d'un plan de lutte contre les discriminations dans le domaine de l'emploi.

La lutte contre les discriminations a souffert et souffre encore de l'insuffisance des moyens statistiques.

### **1 – L'insuffisance des moyens statistiques**

Le site Internet du ministère chargé de l'emploi indiquait lors de l'enquête : « les seules statistiques dont nous disposons en ce domaine portent sur la situation des Français et celle des étrangers, notamment

ceux issus des pays extérieurs à l'UE, vis-à-vis du chômage et dans les dispositifs publics de formation ou d'accès à l'emploi. Les données, largement transposables aux jeunes Français issus des familles immigrées, confirment les difficultés d'insertion professionnelle des étrangers et permettent de mesurer l'écart avec les Français. »

Il est difficile de distinguer ce qui est lié à des discriminations fondées notamment sur l'origine de ce qui est lié à des facteurs socio-économiques. Si la preuve irréfutable de discriminations est difficile à apporter, la démonstration – ou plutôt l'indication de la possibilité de discrimination – peut être assurée par différents moyens :

- de façon indirecte, par les analyses statistiques dites multivariées qui cherchent à établir si –toutes choses égales par ailleurs – un groupe de personnes se distingue d'un groupe de référence ;
- de façon directe, par la technique lancée il y a une vingtaine d'années par les Etats Unis et dite technique du « test de situation ». Dans un tel test, deux personnes (les « testeurs ») sont choisies, similaires pour toutes leurs caractéristiques importantes (âge, sexe, diplôme, revenus etc.) excepté pour celle dont on suspecte qu'elle fonde une discrimination. Le traitement dont font l'objet les testeurs dans divers actes de la vie sociale est enregistré et comparé dans les deux groupes. En Europe même, les Pays-Bas ont conduit, en 1994, une étude de ce type sur le marché du travail<sup>175</sup>.

## 2 – La mission du GELD

### a) Origine du GELD

Le groupement d'intérêt public « Groupe d'études contre les discriminations » (GED) a été créé en 1999 pour étudier, puis, à partir de 2001, lutter contre les discriminations en devenant le GELD<sup>176</sup>. Ce groupement a été constitué entre l'Etat, représenté par les principaux ministères, les partenaires sociaux et les grandes associations de lutte contre le racisme et pour la défense des droits de l'Homme. Il est prévu que son conseil d'administration s'appuie sur un conseil d'orientation composé de chercheurs et de spécialistes.

---

175) Cette étude a démontré l'importance des pratiques discriminatoires, vis-à-vis des Marocains, lorsque l'emploi nécessitait d'avoir fait des études secondaires.

176) Groupe d'études et de lutte contre les discriminations.

Le GIP avait à l'origine pour mission de capitaliser, valoriser et rendre disponibles les connaissances sur le thème des discriminations raciales. À ce titre, il a publié ses propres notes (deux en 2000 sur les emplois fermés aux étrangers et la question de la preuve des discriminations, une en 2001 sur la discrimination ethnique et raciale dans l'accès au logement social) et participé aux Assises nationales de la citoyenneté. Il mène ses travaux en partenariat avec d'autres institutions concernées par le thème des discriminations (DPM, DARES, INSEE, INED, FASILD, DIV).

A compter de 2001, toutefois, son activité a été dominée par l'engagement qui lui a été demandé dans la partie opérationnelle de la gestion du numéro téléphonique gratuit, le 114, devant permettre de faciliter et d'organiser la poursuite des cas signalés de discriminations. Il a eu aussi à pallier l'impréparation du réseau des secrétaires permanents et des référents des CODAC (voir ci-après).

#### *b) Les tribulations du 114*

Ce service gratuit a souffert d'un manque de notoriété, puisque selon une étude menée par le CREDOC, il n'a jamais dépassé la douzième place sur les quinze services de téléphonie à caractère social examinés ; il n'était connu en décembre 2001 que de 13 % des personnes interrogées. Par ailleurs, les secrétaires permanents des CODAC, souvent des fonctionnaires de préfecture, n'ont pas été préparés à leur nouvelle mission. Enfin, ce manque de professionnalisme a été aggravé par le refus de s'impliquer de la part d'un certain nombre d'acteurs publics ou privés.

Ces différents constats ont donné lieu à la diffusion de la circulaire interministérielle du 30 octobre 2001 relative à la relance et à la consolidation du dispositif 114 et à la mise en place d'une cellule d'appui technique au sein du GELD, à qui sa gestion avait été confiée dès le 2 janvier 2001. Malgré cet effort, le nombre d'appels « à contenu » et de signalements n'a cessé de chuter : de janvier 2001 à fin juin 2003 le nombre des appels utiles n'a représenté que 1,2 % du total des appels reçus, et le nombre moyen de fiches transmises aux CODAC s'est stabilisé à environ huit par jour. Les raisons peuvent être l'absence de campagnes d'information régulières, l'échec de la campagne nationale d'avril 2002, le manque de suites données aux plaintes.

En rapprochant le coût du dispositif du nombre de fiches transmises, le prix d'un signalement ressort à 128 € en 2001, 285 € en 2002 et 728 € en 2003. Cette hausse, imputable pour l'essentiel à l'évolution du nombre des appels reçus, a incité le GELD à remplacer la

plate-forme par un serveur vocal, mais la question peut se poser de l'utilité du maintien d'un tel dispositif, même réduit.

### *c) L'action des CODAC*

Les commissions départementales d'accès à la citoyenneté ont été mises en place par une circulaire du ministère de l'intérieur du 18 janvier 1999. Elles réunissent des représentants de l'Etat, des services publics, des élus, des employeurs et des partenaires de la vie économique et sociale afin d'aider les jeunes issus de l'immigration à trouver un emploi et une place dans la société, et faire reculer les discriminations en matière d'embauche, de logement et de loisirs. Le traitement des signalements de situations discriminatoires leur a été confié en mai 2000, ce qui les a contraintes à délaissier leurs missions premières pour se consacrer à des tâches de nature quasi-juridictionnelle.

Une évaluation de leur action a été effectuée par une mission conjointe IGA-IGAS qui a remis un rapport en décembre 2000. Le bilan des CODAC est pour le moins contrasté, car si elles ont permis d'affirmer au plan local une politique de lutte contre les discriminations et de sensibiliser les différents partenaires, « peu de diagnostics, de programmes départementaux et d'actions concrètes ont été mis en œuvre par les CODAC. [...] La mise en place du 114 a donné un second souffle à certaines CODAC en leur apportant des exemples concrets de discriminations. [...] Sans la relance du 114, ces commissions auraient pu connaître le même sort que les cellules départementales de lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, généralisées en 1993, et qui, à de rares exceptions près, ont disparu progressivement à partir de 1995 ». La mission n'a cependant pas préconisé qu'il soit mis un terme à l'expérience, de façon à disposer d'actions dans la durée, mais elle a formulé diverses propositions visant à renforcer l'implication des administrations centrales.

## **3 – Le bilan**

Il est difficile aujourd'hui d'évaluer l'ampleur des discriminations et par conséquent l'impact des dispositifs anti-discriminatoires. On ne peut que se borner à les décrire.

*a) En matière de logement*

*\* Les dispositifs existants :*

Ce n'est qu'avec la loi de « modernisation sociale » du 17 janvier 2002 qu'un volet « logement » a été sinon concrétisé, du moins érigé au rang de principe. Le chapitre III (luttres contre les discriminations en matière de logement) affirme ainsi : « Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, ses orientations sexuelles, ses opinions publiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »

Plusieurs dispositifs de lutte contre les discriminations sont mis en œuvre dans le domaine du logement, certains applicables à d'autres secteurs comme le numéro téléphonique gratuit 114, d'autres plus spécifiques au secteur du logement : la motivation obligatoire des refus d'attribution, le renversement de la charge de la preuve ou le numéro d'enregistrement unique des demandes de logement social, qui offre au demandeur divers moyens de connaître les motifs de l'absence de traitement de sa demande.

**Principaux dispositifs spécifiques au domaine du logement****- Le numéro d'enregistrement unique des demandeurs de logement social :**

Il a été institué par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 contre les exclusions et mis en place le 1er juin 2001. Dans un délai d'un mois, tout demandeur reçoit une attestation précisant le numéro de sa demande. Aucune demande ne peut être examinée sans ce numéro d'enregistrement. Le dispositif vise à déceler les délais d'attente anormalement longs. Le demandeur, s'il s'estime victime de discrimination, peut solliciter des explications écrites. Il peut saisir une commission de médiation. Le dispositif prévoit également l'intervention éventuelle du préfet en sa qualité de président de la CODAC.

**- La motivation obligatoire des refus d'attribution et le renversement de la charge de la preuve :**

Il s'agit d'une disposition de la loi de modernisation sociale : « La personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes mesures d'instruction qu'il estime utiles. »

Les premiers résultats des dispositifs actuels paraissent limités. La procédure des listes uniques souffre de quelques défauts de conception qui sont néanmoins en cours de résolution. Par ailleurs, si l'on s'en tient aux statistiques existant sur l'utilisation du numéro 114<sup>177</sup>, on est conduit à observer que le phénomène de discriminations est inexistant, ou que le dispositif est inefficace. De surcroît, ces dispositifs concernent principalement les discriminations exercées par des individus ; or, du moins dans le secteur du logement social, cette forme de discrimination apparaît marginale au regard d'autres formes de discrimination.

---

177) Au 30 septembre 2003, sur les 11 152 signalements par le numéro 114, les discriminations en matière de logement (9,7 %) venaient loin derrière celles en matière d'emploi (35,2 %) et d'accès aux services et aux biens (19,6 %).

*\* Les discriminations dans le secteur du logement social : des discriminations plus collectives qu'individuelles*

La nature des discriminations dans le logement social est restée assez méconnue jusqu'à ce que le HCI et surtout le GELD Leur consacrent des études plus approfondies. Il apparaît que les refus d'attribution de logements sociaux résultent principalement d'un contexte défavorable aux immigrés comme le constate ce dernier organisme dans un rapport de 2001 consacré aux discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social : « On aurait tort de s'attacher aux expressions d'un racisme ordinaire de certains agents, relativement minoritaires pour autant qu'on puisse en juger, et en tout cas en contradiction avec les valeurs des organismes HLM, des services municipaux et préfectoraux. Le problème ne provient pas des dérapages individuels qu'un ferme rappel du règlement permettrait de corriger. Nous assistons plutôt à une logique impulsée par un système de gestion – financier, administratif et politique – qui échappe à toute intention directement discriminatoire mais réclame, par l'énoncé de ses objectifs, des sélections prenant en compte l'origine ethnique et raciale des ménages. Les traitements observés se fondent sur une interprétation largement partagée : l'attribution aux ménages immigrés est rendue risquée par l'accumulation de "handicaps" socio-économiques, et par les objectifs prioritaires de redistribution contenus dans l'instauration de la mixité sociale ».

Les inégalités qui frappent les immigrés en matière de logement tiennent pour une large part aux intérêts divergents, et souvent éloignés de l'objectif d'intégration des populations immigrées, des différentes parties prenantes aux commissions d'attribution de logements sociaux : les communes adoptent parfois des règles tendant à privilégier leurs habitants au détriment de nouveaux venus, parmi lesquels se trouvent souvent des immigrés, ou se prévalent de manière plus ou moins justifiée du principe de mixité sociale pour refuser dans certaines zones l'attribution de logements sociaux à des immigrés ; les entreprises, qui disposent souvent de réservations dans le cadre du système du « 1 % logement », cherchent avant tout à procurer un logement à leurs salariés ; enfin, le comportement des organismes HLM, qui raisonnent en gestionnaires, est souvent lié à la crainte d'une dévalorisation de fait de leur patrimoine qui serait liée à une trop forte présence d'étrangers.

*b) En matière d'emploi*

L'analyse des actions qui ont été conduites dans le domaine de l'emploi montre que celles-ci ont été d'une efficacité directe toute

relative. Du moins peut-on espérer qu'elles auront contribué à sensibiliser les partenaires du service public de l'emploi sur l'importance et la nature des objectifs. Un nombre limité d'entreprises et d'organismes professionnels ont eu le mérite de se mobiliser sur l'objectif de non-discrimination en signant des conventions avec le ministère chargé de l'emploi :

- Eiffage construction (recherche actions sur les pratiques de recrutement, d'accueil et de promotion) ;
- ADECCO (pôle interne de lutte contre les discriminations) ;
- Groupe Casino (diversification des embauches et des modes de gestion en Rhône-Alpes) ;
- Fondation MACIF (emploi de jeunes issus de l'immigration pour contribuer à la rédaction d'un livre blanc européen sur l'économie sociale et l'intégration) ;
- APCM<sup>178</sup> (sensibilisation des élus, édition d'un guide, aide et conseil aux chefs d'entreprise étrangers et immigrés).

Enfin, on relèvera que comme la loi de modernisation sociale en matière de logement, la loi du 16 novembre 2001<sup>179</sup> introduit, s'agissant des discriminations à l'embauche, des dispositions renversant la charge de la preuve (article L. 122-45 du code du travail).



Un double défi est donc à relever : mettre en place un dispositif performant d'accueil et d'intégration pour les nouveaux arrivants, améliorer la situation des populations déjà installées. Les deux objectifs sont en réalité indissociables. C'est à la lumière de ce constat que la nouvelle démarche, détaillée par le comité interministériel du 10 avril 2003, doit être conduite.

---

178) Assemblée permanente des chambres de métiers.

179) Loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.



## **Chapitre III**

**Une démarche nécessaire qui reste  
à conforter**



L'immigration commence à connaître de nouvelles évolutions qui vont en modifier bien des données. Pour répondre aux exigences qui se font jour et se confirmeront, la réforme du dispositif d'accueil et d'intégration intervenue en 2003 gagnera à être précisée dans certains de ses principes et de ses modalités. Son efficacité dépendra largement de l'effort consenti pour l'approfondir et la compléter.

## **I – De nouvelles perspectives pour l'immigration**

L'efficacité de la mise en œuvre d'une politique de l'immigration sera d'autant plus grande qu'elle pourra bénéficier d'un plus large consensus. Celui-ci ne peut se réaliser que dès lors que la clarté est faite sur les perspectives d'évolution prévisible des besoins en main-d'œuvre et de leurs conséquences en termes de flux. Il faut en effet sortir du malentendu actuel entre les pouvoirs publics et une partie au moins de l'opinion trop souvent persuadée qu'il existe une volonté de lui cacher la réalité de l'immigration ou tel ou tel de ses aspects.

Les conséquences en termes d'immigration de l'évolution démographique européenne doivent être ainsi appréciées dans le contexte créé par la mondialisation, la communautarisation de la gestion des flux migratoires et la liberté de circulation dans l'UE. Elles doivent être connues et expliquées.

De la même manière, il est clair que l'objectif de maîtrise des mouvements de population prévisibles et celui d'une mondialisation équitable sont convergents<sup>180</sup>. La France peut contribuer à leur réalisation en se donnant les moyens de sortir de la contradiction immigration – aide au développement : les nouveaux comportements des immigrants, au lieu d'inquiéter, pourraient y aider.

---

180) La Cour avait estimé que « pour que les pays concernés par (les) flux commerciaux ou de migrants ne subissent pas d'hémorragie, une politique active de coopération, essentiellement bilatérale, a été mise en œuvre, dès la décolonisation, avec les principaux pays concernés afin de les aider sur le long terme ». Il lui a été répondu que « [selon le ministère des affaires étrangères] la politique de coopération n'a pas été conçue pour éviter "l'hémorragie" d'émigrés dans les pays bénéficiaires ».

## **A – Une demande quantitative et qualitative à la hausse**

Les nouvelles évolutions de l'immigration ne sont pas à venir : elles sont déjà en cours et appelées, selon toute vraisemblance, à se confirmer et s'amplifier.

### **1 – Une évolution déjà perceptible**

Migrations familiales et demandes d'asile ont constitué depuis le milieu des années 70 les principaux motifs d'immigration légale vers les pays de l'OCDE, mais on assiste aujourd'hui à une redistribution progressive de la part respective des différentes formes de migrations, avec un accroissement des migrations à des fins d'emploi.

La plupart des pays de l'OCDE ont, en effet, adopté à la fin de la décennie 90 des mesures visant à faciliter le recrutement de travailleurs étrangers qualifiés (nouvelles technologies, santé, éducation) ou de main-d'œuvre non qualifiée dans des secteurs déficitaires (services domestiques et secteur agricole notamment). L'effet de ces mesures sur les flux est nettement perceptible en 2001 aux Etats-Unis, au Japon, en Suisse, au Royaume-Uni et en Irlande pour les étrangers qualifiés. Dans les autres pays de l'OCDE, en Allemagne et Australie notamment, la même évolution se dessine. La mobilité au sein de firmes multinationales constitue une autre forme de mobilité en expansion.

Ainsi, alors que la France, les Etats-Unis, le Canada, la Suède, restent caractérisés – sans doute provisoirement – par la prépondérance du regroupement familial, les travailleurs fournissent aujourd'hui la majorité des flux d'entrée en Australie, en Suisse, au Royaume-Uni et au Portugal.

Il y a, en tout cas, désormais partout superposition de deux catégories d'immigrants :

- ceux qui s'inscrivent dans la tradition de l'immigration de masse (populations du Maghreb, Africains, Européens de l'Est), y compris les demandeurs d'asile ;
- ceux qui relèvent de l'immigration de travail, devenue désormais très sélective et faisant appel à des personnels qualifiés dans les hautes technologies ou dans les secteurs d'emploi très tendus, comme en attestent par exemple certains déficits dans les métiers sociaux et médicaux. Les besoins en la matière sont d'ailleurs plutôt mal ressentis dans des pays qui, comme la France et

l'Allemagne, ont un taux de chômage élevé et où pèse la part d'immigrants non formés de la première catégorie.

La part des diplômés dans l'ensemble des flux migratoires toutes origines confondues tend, selon l'OCDE, à s'élever : 58 % des étrangers dans le flux migratoire au Danemark, 44 % en France, 38 % en Irlande, 32 % aux Pays-Bas, sont diplômés. Il reste que l'attitude vis-à-vis de ces catégories est très variable selon les pays. Elle peut également s'inverser selon les périodes. A cet égard, il est significatif que l'harmonisation européenne soit plus lente pour les migrations à fin d'emploi qu'en matière de réfugiés ou de normes pour l'asile : chaque pays européen agit relativement seul et observe la situation des autres.

Il convient de relever aussi le développement de l'intermittence, lié à l'utilisation de plus en plus fréquente de prestataires de services pour un temps limité, comme cela se faisait traditionnellement avec les saisonniers. Les grands travaux imposent, également pour une période plus longue, des appels à une main-d'œuvre qui n'est pas uniquement composée de manœuvres, comme dans les chantiers de construction du Berlin réunifié ou ceux des installations des Jeux Olympiques d'Athènes. Il est d'ailleurs possible que certains pays, notamment ceux de l'élargissement, développent des apports temporaires, ce qui a été noté par la Commission pour des pays comme la Pologne ou la Roumanie avec des phénomènes d'allers-retours.

En France même, une évolution semble perceptible du fait des difficultés de recrutement dans l'économie française, mal supportées au moment de la reprise depuis 2001 de la croissance du chômage : plus que l'objectif de réduction annuelle de 100 000 emplois non pourvus (le tiers des offres) fixé au service public de l'emploi, c'est la cartographie des métiers considérés comme présentant une « pénurie de main-d'œuvre », établie par région (à partir de consultations locales faites en décembre 2003), qui constitue un intéressant catalogue. Même si les métiers de cuisinier, d'aide à domicile ou de maçon se retrouvent presque partout, les listes sont relativement fines. Elles sont trop récentes pour pouvoir être validées mais les organisations professionnelles leur ont fait bon accueil, tout en sachant qu'elles ont elles-mêmes une part de responsabilité dans la désaffection de certains métiers : conditions de salaire, pénibilité et rythme de travail, reconnaissance et attractivité.

En tout état de cause, l'immigration de travail se renouvelle par la circulation d'une main d'œuvre qualifiée.

**Les migrations dans le monde :  
des régimes migratoires de plus en plus complexes, des enjeux  
mondiaux**

Les migrations ont été longtemps caractérisées par l'attrait des pays neufs (Amérique du Nord et du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande) et l'importance des liens historiques et culturels entre pays de départ et pays d'accueil : Maghreb et Afrique francophone vers la France, Commonwealth vers le Royaume-Uni. L'accroissement des déséquilibres économiques et démographiques entre les régions du monde, la violence des conflits politiques dans de nombreux pays du Tiers-monde et l'expansion simultanée des moyens de transport rapide et de communication ont modifié les caractéristiques du phénomène migratoire au cours des dernières décennies, conduisant à la mondialisation des flux migratoires.

- **Extension et diversification des régions de départ des migrations** : alors que l'Europe constituait le principal pôle d'émigration dans la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle (Royaume-Uni, Irlande, Italie, Espagne), les migrations ont changé de nature à partir des années 50. Les pays du Sud alimentent aujourd'hui majoritairement ce flux, avec l'Asie au premier rang (Chine, Inde, Pakistan), l'Afrique ensuite (du Maroc à l'Egypte). Les conflits continuent d'alimenter les migrations forcées, en provenance d'Afrique mais aussi des Balkans et du Moyen-Orient.

- **Diversification des pays et des zones d'accueil** : aux pays d'accueil traditionnels d'Amérique du Nord (Etats-Unis, Canada), puis d'Europe (Allemagne, France, Royaume-Uni), qui ont constitué les principales destinations des migrations de l'après Seconde guerre mondiale, s'ajoutent de nouveaux pays en Europe (Espagne, Italie et Irlande, plus récemment pays d'Europe centrale) et de nouveaux pôles d'attraction autour des puissances économiques émergentes d'Asie du Sud-Est.

- **Cheminelements plus complexes** : les pays situés aux franges des zones d'accueil deviennent pays de transit (Maroc par exemple) ; en Europe notamment, le premier pays d'accueil est parfois différent du pays d'installation définitive, phénomène accentué dans les migrations clandestines. Les migrations dites pendulaires, caractérisées par des allers-retours entre pays d'origine et d'accueil, s'ajoutent aux schémas plus classiques, notamment entre pays d'Europe centrale et orientale et d'Europe occidentale.

- **Diversification des caractéristiques des migrants** : les migrants ne sont pas seulement des réfugiés ou les plus démunis, les migrations des personnes qualifiées et très qualifiées s'accroissent. Les femmes prennent dans les migrations une part qui tend à équilibrer celle des hommes, historiquement plus nombreux à quitter le pays.

Ainsi, les flux bilatéraux, hérités parfois d'une histoire coloniale et régulés par des politiques dont chaque Etat pouvait rester maître, ont été remplacés par des flux plus complexes et divers dans la mesure où paraît émerger, aux côtés des traditionnels facteurs économique et politique, une aspiration à l'exercice d'un véritable droit à la mobilité (chez les mieux formés).

## 2 – Les prévisions convergent largement

La plupart des organismes internationaux font le constat de l'accroissement des migrations internationales, et soulignent pour certains l'intensification conjointe de la traite des êtres humains ou de l'exploitation des travailleurs immigrés<sup>181</sup>. Les positions demeurent cependant divergentes sur la place à accorder aux migrations de remplacement ou aux migrations aux fins d'ajustement du marché du travail.

En tout cas, les problèmes liés aux migrations prennent une place croissante dans les préoccupations et les activités du système international multilatéral. Plusieurs organisations estiment que tout ou partie du dossier entre dans leur champ de compétences au point que « les chefs de secrétariat des institutions des Nations unies chargées des questions de migrations et de réfugiés (BIT, HCR, HCADH, ONUDC et CNUCED<sup>182</sup>) de même que le directeur général de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), ont décidé de se rencontrer régulièrement ». Le principal objectif de ce groupe, appelé groupe de Genève sur la question migratoire (GGM), consiste à « trouver le moyen pratique de faciliter les échanges d'informations clés au plus haut niveau et d'améliorer leur compréhension des liens qui existent entre les divers paramètres de la migration »<sup>183</sup>.

Deux nouvelles conventions des Nations unies sur les migrations sont d'ailleurs entrées en vigueur au cours de l'année 2003 : la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles (1<sup>er</sup> juillet) ; la Convention contre le crime organisé transnational (29 septembre). Cette dernière est complétée par deux protocoles qui traitent de l'introduction clandestine et du trafic d'êtres humains. Au cours de la même année, les Nations unies ont consacré leur Forum international pour le développement social au thème : « Les migrants internationaux et le développement ».

Il est intéressant de noter que non seulement la Conférence internationale du travail devait être consacrée en juin 2004 aux « droits de migration des non-nationaux » mais que, de surcroît, en 2006, le dialogue

---

181) *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous*. Organisation internationale du travail – Février 2004.

182) Bureau international du travail, Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Office des Nations unies contre la drogue et le crime, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

183) B.I.T. Conseil d'administration. GB 289/6. Genève. Mars 2004.

de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU portera lui-même sur les migrations internationales et le développement. Le Secrétaire général de l'ONU encourageait d'ailleurs l'Europe, en janvier 2004, à « ouvrir de plus grands avenues pour les migrations légales »<sup>184</sup>.

#### a) *L'avenir des migrations*

Les migrations se prêtent difficilement aux raisonnements théoriques et aux modèles prévisionnels, notamment en raison de la diversité de leurs causes, de celle de leurs acteurs et de leurs motivations, et du caractère évolutif des contextes culturels, socio-économiques et politiques dans lesquels elles se développent.

Divers travaux ont toutefois tenté d'établir des typologies pour mieux rendre compte de la complexité des migrations, en les étudiant de façon rétrospective. Peu de travaux se risquent à des prédictions.

En dépit de ces difficultés, les organismes internationaux considèrent que la pression démographique continuera d'exercer une influence majeure sur les migrations aux fins de travail, notamment pour les emplois non qualifiés : la population mondiale s'accroît actuellement de 83 millions de personnes par an, dont 82 naissent dans les pays en développement<sup>185</sup>.

#### b) *Migrations et vieillissement des populations des pays développés*

La plupart des pays occidentaux à l'exception des Etats-Unis connaîtront, à partir de 2010, une diminution et un vieillissement de leur population<sup>186</sup>, en raison de la baisse de la fécondité et de l'accroissement de la longévité. En 2000, la division des populations de l'ONU a posé de façon brutale une question importante pour la définition des politiques d'immigration, face au constat des évolutions démographiques mondiales : « *Migrations de remplacement : s'agit-il d'une solution au déclin et au vieillissement des populations ?* ».

La situation démographique nouvelle des pays développés impose, en effet, des adaptations qui peuvent porter sur divers éléments (notamment l'âge de la retraite, les niveaux de prestations et de

---

184) Discours de M. Kofi Annan lors de la remise du Prix Sakharov par le Parlement européen (29 janvier 2004).

185) *World development indicators 2002*. Banque mondiale, Washington DC.

186) L'OCDE a publié en 1998 un rapport sur les enjeux du vieillissement démographique.

participation de la population active), parmi lesquels l'ONU évaluait dans quelle mesure les migrations peuvent constituer une variable d'ajustement, selon qu'on leur assigne différents objectifs : empêcher une diminution de la population totale, maintenir l'effectif de la population d'âge actif, ou maintenir le rapport entre population d'âge actif et personnes âgées de 65 ans et plus.

Le rapport conclut que si les migrations ne seront pas à même d'empêcher le vieillissement des populations, elles peuvent contribuer – sans modification majeure de leur volume actuel, notamment en France et dans la plupart des pays européens-, à maintenir constante la taille de la population, voire à freiner la diminution des populations en âge de travailler, ce qui demanderait des ajustements plus importants.

Le rapport de l'ONU a été critiqué, ses scénarios prenant en compte uniquement les changements démographiques pour répondre aux enjeux liés au vieillissement des populations. Néanmoins, les migrations sont déjà une composante majeure de l'accroissement de la population dans la plupart des pays de la zone euro, bien que la France, les Pays-Bas et l'Irlande fassent encore exception, et la question de la contribution des migrations aux ajustements du marché du travail dans les pays développés demeure pertinente.

### *c) Les migrations et les besoins du marché du travail*

Si la plupart des organismes internationaux s'accordent à considérer que les évolutions démographiques et la globalisation économique façonneront à l'avenir dans une large mesure les migrations liées à l'emploi, des nuances importantes, voire des divergences, portent sur la place à accorder aux migrations pour atténuer les pénuries de main-d'œuvre, notamment au regard des autres enjeux liés à l'immigration : questions éthiques telles que la fuite des cerveaux, capacité d'intégration des pays d'accueil – et problèmes éventuels de sécurité, notamment.

L'OCDE, qui observe dans son dernier rapport le regain d'intérêt des pays membres pour les politiques migratoires aux fins d'emploi destinées à atténuer les pénuries de main-d'œuvre qualifiée, mais aussi non-qualifiée<sup>187</sup>, souligne « les limites des politiques migratoires sélectives à des fins d'emploi » : difficultés techniques d'une véritable maîtrise des caractéristiques des migrants, faible impact des politiques publiques sur les sorties, nécessité de prendre en compte la libre circulation et le droit au regroupement familial, mais aussi problèmes d'appauvrissement des pays de départ. L'OCDE conclut que

---

187) Tendances des migrations internationales – OCDE – SOPEMI 2003.

« l'immigration à elle seule ne permettra ni de résoudre les dysfonctionnements du marché du travail ni de régler les problèmes posés par le vieillissement des populations ».

Certes, on peut opportunément se souvenir que la France pourrait échapper au déclin démographique qui affectera la plupart des pays développés. L'INED estime ainsi que « la France est le seul grand pays d'Europe qui pourra maintenir les effectifs de sa population d'âge actif sur le demi-siècle qui vient. Elle atteindra cet objectif si sa fécondité reste voisine du seuil de remplacement et si elle continue d'accueillir des immigrants au rythme de cent vingt mille par an en migration nette ».

Il n'en demeure pas moins que l'immigration qui se produira chez ses partenaires la concernera directement. Et il est clair que, au-delà de leur évolution qualitative escomptée ou espérée, les flux de l'immigration vont être considérables dans les prochaines décennies pour répondre aux besoins de main-d'œuvre de l'UE.

C'est bien l'avis exprimé dans le rapport du Conseil économique et social sur « Les défis de l'immigration future » :

« Une relance ciblée de la politique d'immigration pourrait (...) s'imposer. Après 2005, de nombreux métiers connaîtront des difficultés de recrutement, aggravées par la désaffection des jeunes générations pour certains d'entre eux. Comme cette tendance se reflétera dans la plupart des pays développés, on peut s'attendre à une concurrence de plus en plus vive pour attirer une main-d'œuvre complémentaire, jeune et productive, issue des pays d'émigration : les pays qui auront le moins anticipé seront d'autant plus pénalisés que les flux migratoires s'inscrivent dans la durée et dans des traditions ; ils ne peuvent être créés ex nihilo sans inconvénient. »

*La Cour estime, à cet égard, qu'il serait opportun que le Commissariat général du plan, avec le soutien de la DPM, de l'INSEE et de l'INED, soit expressément chargé d'une étude, à rendre publique, sur les conséquences pour la France des flux migratoires qui doivent concerner l'Europe au cours des prochaines années.*

## **B – Sortir des contradictions**

On conçoit l'ampleur des problèmes qui se trouvent ainsi posés.

L'Organisation internationale des migrations (OIM) souligne les dilemmes auxquels doivent faire face les politiques publiques en matière de migrations : contrôle des frontières ou libre échange, liberté de mouvement (dérivant du droit privé et international) ou liberté

d'établissement (qui dérive des lois nationales et de l'exercice de la souveraineté pour assurer la sécurité interne et le succès de l'intégration)<sup>188</sup>». L'OIM considère que la dimension internationale de la gestion des migrations est l'un des défis majeurs auxquels doivent faire face les nations, dans un contexte de mondialisation.

Plus précisément encore, l'Organisation Internationale du Travail (OIT), constatant aussi l'accroissement de la migration des personnes hautement qualifiées vers les pays développés, a consacré depuis 2001, sous l'impulsion du Royaume-Uni, une série de travaux à l'impact de l'exode des compétences sur les pays en développement<sup>189</sup>. Selon ces travaux, l'impact direct de l'exode des compétences (potentiel de croissance des pays de départ diminué par la perte de capital humain) peut être compensé par des effets en retour plus positifs (renvois de capitaux, effets des retours et des diasporas sur les transferts de technologies), sous réserve que les pays d'accueil veillent à maximiser ces avantages en favorisant notamment les migrations temporaires et les retours. Le rapport de synthèse estime en tout état de cause que « si l'on croit que toutes les parties gagnent à avoir un régime ouvert, les décideurs politiques seront plus susceptibles que par le passé d'écouter ceux qui demandent instamment des régimes plus libéraux de mobilité internationale ».

## 1 – La nature des contradictions

Les perspectives donnent, en effet, à penser qu'il existe un risque spontané de pillage des ressources intellectuelles et professionnelles des pays pauvres. On se référera utilement, pour en prendre la mesure, à la communication de la Commission au conseil des ministres et au Parlement européen en date du 22 novembre 2000 :

« L'émigration peut avoir des effets négatifs sur l'économie locale lorsque ce sont les personnes qualifiées et ayant l'esprit d'entreprise le plus développé qui quittent le pays. Le problème de la fuite des cerveaux est particulièrement préoccupant dans les pays en développement qui ne peuvent nullement se permettre de perdre le bénéfice des investissements qu'ils ont réalisés dans les domaines de l'éducation et de la formation, en particulier dans l'enseignement supérieur. L'ampleur de ce problème

---

188) Managing migration. Challenges and responses for people in move. World Migration 2003. International Organization for Migration.

189) L'émigration des personnes hautement qualifiées de pays en développement : impact et réponses politiques. Rapport de synthèse. Bureau international du travail, Programme migrations internationales. 2003.

s'accroît actuellement dans un certain nombre de pays, notamment sur le continent africain et en Inde, et devrait encore augmenter tant que la pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée dans certains secteurs, qui touche l'Europe et d'autres parties du monde développé, et les gros écarts de salaires inciteront les personnes qualifiées des pays en développement à émigrer. »

On n'échappe pas à la question si souvent posée : le départ de personnes souvent qualifiées des pays pauvres vers les pays riches va-t-il contribuer à affaiblir encore davantage les pays pauvres ou est-il porteur d'opportunités sérieuses de développement ? La question mérite d'autant plus d'être posée qu'on se trouve aujourd'hui dans un contexte général de baisse de l'aide au développement. Par ailleurs, il se trouve que la France est tout particulièrement interpellée. D'après l'INED, en effet, « au regard de l'amélioration du profil scolaire des arrivants, un point peut inquiéter : les travaux en cours montrent que la France puise ses immigrés dans un ensemble de pays de plus en plus défavorisés. Comparé aux autres pays européens, le profil socio-économique des pays d'immigration vers la France apparaît aussi plus faible. Finalement, l'augmentation des niveaux individuels qui s'effectue dans un contexte relativement appauvri conforte l'hypothèse de l'exode des cerveaux des pays en développement. »<sup>190</sup>

Et le problème mérite d'autant plus attention que, s'il n'était pas réglé, on obtiendrait fatalement une hausse de la pression migratoire, y compris en provenance de catégories sociales éventuellement non désirées.

## **2 – La solution du co-développement**

A ces questions, il existe une réponse : celle du co-développement. Le concept, aussi arbitraire que difficile à mettre en œuvre, souffre d'un handicap au départ : l'interprétation restrictive, en forme de contresens, qui en a été donnée. La Cour n'a pu que constater l'ambiguïté même de la notion de co-développement, motivée à l'origine par le souci de favoriser, au moyen d'incitations économiques et financières, le retour de salariés issus de l'immigration pour répondre aux évolutions économiques du pays d'accueil, puis par la volonté de maîtriser plus globalement les flux migratoires.

Au demeurant, la contradiction était et demeure flagrante entre l'affirmation répétée, par les gouvernements successifs, du caractère de

---

<sup>190</sup>) Déclaration de M. Xavier Thierry, représentant de l'INED, le 19 janvier 2004 au Sénat (deuxième journée sur les migrations).

« politique prioritaire » du co-développement et l'extraordinaire modestie, qu'on a déjà relevée, des moyens administratifs et financiers mis en place à son profit. Il n'est que temps de donner sa pleine signification et ses chances de succès au co-développement. Ce fut probablement une erreur de l'associer quasi exclusivement à l'idée de retour.

*Le co-développement peut et doit être conçu comme le moyen privilégié de sortir de la contradiction qui existe entre le recours à une immigration de main-d'œuvre, dont le niveau de recrutement semble devoir augmenter, et les nécessités du développement des pays d'origine. C'est ainsi qu'il est officiellement présenté depuis peu, après qu'on ait progressivement rompu avec une approche délibérément centrée sur les flux migratoires.*

Le rapporteur au Conseil économique et social<sup>191</sup> rappelle ainsi que :

« Les pays en voie de développement forment plus de cadres qu'ils ne peuvent en employer. L'émigration est, pour ces pays, une perte plus potentielle que réelle, alors que la non-émigration est, pour les cadres concernés, la certitude d'une déqualification. L'exode des compétences est ainsi davantage la conséquence du sous-développement que sa cause ; le remède est bien le développement, c'est-à-dire la création de richesses et d'activités qui permette de conserver sur place les cadres nationaux.

« Il faut rappeler également que les transferts financiers des migrants vers l'Afrique subsaharienne sont supérieurs à l'aide publique au développement (APD) reçue par ces pays.

« Pour ne pas être assimilée à un pillage, la mobilité des compétences doit s'inscrire dans le cadre d'un partenariat, être accompagnée de mesures de compensation. Il appartient aux Etats d'arbitrer face à des intérêts contradictoires et d'organiser les échanges de manière durable. C'est ce à quoi sont parvenus le Canada et le Maroc : le premier fait appel aux compétences qualifiées du second et, en compensation, assure sur place la formation des métiers correspondant à des emplois solvables. Cette action de développement est de nature à réduire l'émigration. »

Quatre définitions largement concordantes permettent aujourd'hui de cerner la notion de co-développement dans son acception nouvelle :

---

191) « De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement ». Mme Mireille Raunet, rapporteur. Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 15, septembre 2001.

**a)** celle que donne le Haut conseil de la coopération internationale, en janvier 2002, à la faveur de sept recommandations dont six concernent le co-développement dans son approche actuelle :

- changer le regard du public sur les migrations par la valorisation du travail des associations issues de l'immigration ;
- aider les associations de personnes issues de l'immigration à devenir des partenaires institutionnels afin qu'elles prennent la place qui leur revient dans le dispositif français de coopération : l'Etat et les collectivités locales devraient poursuivre ce but dans le cadre de leurs projets de coopération décentralisée ;
- consolider la compétence technique des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration (OSIM) par des programmes de formation ;
- permettre que les flux d'épargne des migrants vers leurs pays d'origine participent davantage au financement du développement ;
- mobiliser les compétences sur un mode partenarial, ici et là-bas, à partir des besoins locaux en compétences, expertise et savoir-faire ;
- garantir la liberté de circulation pour les acteurs de la coopération, les initiatives des personnes issues de l'immigration ne pouvant être efficaces sans un lien intime et régulier avec leur communauté d'origine ;

**b)** celle qu'a donnée le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), le 11 décembre 2002, rappelant l'intérêt du co-développement « qui valorise le rôle des migrants et qui doit être mieux intégré dans notre politique d'aide au développement » :

« Le nouvel ambassadeur au co-développement devra promouvoir des approches nouvelles impliquant associations de migrants, pouvoirs publics et collectivités locales, et se fondant sur un partenariat avec les autorités des pays concernés. Une réflexion sur la création d'instruments nouveaux doit, de même, être conduite s'agissant en particulier de la formation professionnelle, de la création d'activités économiques et de la mobilisation de l'épargne des travailleurs migrants au profit d'investissements dans les pays d'origine » ;

**c)** celle qui a été donnée en octobre 2003 lors d'une communication en conseil des ministres par le ministre chargé de la coopération : « le co-développement vise à reconnaître et à promouvoir le

rôle que les migrants peuvent jouer dans le développement de leur pays d'origine. Le gouvernement a décidé de donner une plus grande ambition à sa politique de co-développement et d'ouvrir à cet effet deux programmes nouveaux concernant la canalisation de l'épargne des migrants vers l'investissement et la mobilisation des élites des communautés étrangères en faveur du développement de leur pays d'origine » ;

**d)** celle qui a été donnée par le rapporteur du Conseil économique et social et qui résume ces évolutions du concept dans la formule concise suivante : « le co-développement est une approche nouvelle qui tend à valoriser le rôle des migrants dans le développement de leurs pays, à fluidifier les mouvements migratoires dans un cadre légal concerté et à favoriser la coopération active des pays concernés ».

Son rapport indique par ailleurs que « le co-développement doit être impérativement dissocié de l'aide au retour, sinon il échoue car il est ressenti comme un instrument de retour forcé ».

Cette approche qui fonde les thèses françaises n'est guère reprise que dans l'enceinte internationale du dialogue 5+5 qui réunit les pays du pourtour méditerranéen (Algérie, Espagne, France, Italie, Libye, Malte, Maroc, Mauritanie, Portugal et Tunisie). Ainsi, dans le cadre de la Déclaration de Tunis d'octobre 2002 sur la migration en Méditerranée occidentale, un des trois thèmes de réflexion était consacré au co-développement. Il s'agissait d'aborder :

- la poursuite des échanges d'information sur les actions entreprises dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et pour le développement local dans les régions à fort potentiel migratoire ;
- le renforcement des efforts entrepris par les pays des deux rives pour faciliter la participation des migrants au développement économique de leurs régions d'origine (aide à l'investissement, au transfert du savoir-faire, appui à la réintégration des migrants) ;
- le renforcement des efforts menés par les pays d'origine en matière de formation professionnelle pour rapprocher l'offre de la demande d'emploi et consolider les capacités de formation dans ces pays en liaison avec les besoins en ressources humaines sur les deux rives de la Méditerranée ;
- la poursuite de la coopération en matière de co-développement et l'examen des opportunités de mise en place des programmes de création d'emplois visant à garantir la fixation des migrants potentiels dans leur pays d'origine.

Il faut noter que certains principes du co-développement ont déjà été mis en œuvre... alors même qu'il n'avait pas été défini. Ce fut le cas pour l'immigration originaire d'Italie, dans les années 50, et plus encore, quelques années plus tard, d'Espagne et du Portugal. Il a fallu pour cela que les gouvernements s'attachent à maintenir des liens étroits avec leur diaspora et que les banques nationales parviennent à attirer les fonds des immigrants pour en faire bénéficier ceux des secteurs de l'économie qui étaient susceptibles de favoriser la croissance globale.

Ainsi, le « boom » immobilier de l'Espagne des années 60 qui a permis de drainer vers ce pays des flux touristiques importants a-t-il été, pour une bonne part, financé par l'argent des immigrants espagnols qui souhaitent posséder un bien dans leur pays d'origine et étaient souvent eux-mêmes les clients des investissements qu'ils avaient permis de réaliser. Les Portugais n'ont pas procédé différemment. Il est vrai que, plus et mieux encore que d'autres gouvernements qui disposent également d'administrations en charge des relations avec leurs émigrés, les gouvernements portugais se sont impliqués dans le rapport avec leurs nationaux installés à l'étranger et, en particulier, en France. Il existe ainsi au Portugal un secrétariat d'Etat qui est spécialement en charge de l'émigration et des communautés portugaises à l'étranger. Plus pratiquement encore, les gouvernements portugais successifs, plutôt que d'inciter aux retours définitifs, ont cherché à favoriser les retours temporaires réguliers susceptibles de créer une forte demande en infrastructures touristiques. En Afrique même, on s'est longtemps contenté, dans certains pays, de ponctionner les flux financiers par les méthodes les plus diverses. Mais un pays comme la Tunisie a su s'inspirer des exemples espagnol et portugais. Récemment, l'Office des Tunisiens à l'étranger a su monter, avec l'appui du BIT, une opération exemplaire mobilisant temporairement les compétences d'universitaires expatriés pour la création de trois nouvelles universités.

*La Cour estime que la France, comme d'autres pays d'accueil, pourrait utilement appuyer les initiatives des groupes concernés issus de l'immigration, établir un partenariat avec les pays d'origine et définir des actions ayant des effets sur la croissance des pays de départ. A cet égard, les propositions de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation méritent de retenir l'attention.*

**Mettre les migrations au service des pays d'origine :  
les propositions de la Commission mondiale sur la dimension sociale  
de la mondialisation**

La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a été constituée sous l'égide de l'Organisation

internationale du travail. Présidée par les présidents de la République de la Finlande et de la République unie de Tanzanie, elle a présenté pour la première fois son rapport en mars 2004 devant le conseil d'administration du Bureau international du travail. Ce rapport comporte notamment des propositions visant à mettre les migrations au service des pays d'origine :

« (...) Nous pensons que le projet d'un cadre multilatéral pour les mouvements internationaux de personnes est réalisable en raison des avantages évidents qu'il peut procurer. Quelques idées intéressantes ont déjà été exprimées.

Un certain nombre de ces idées sont liées au problème de la fuite des cerveaux. Les migrations de travailleurs qualifiés vers les pays industrialisés entraînent à la fois des coûts et des avantages pour les pays en développement exportant leur main-d'œuvre. Les travailleurs ont manifestement beaucoup à gagner, tandis que les compétences, le savoir-faire technologique et les connaissances en gestion d'entreprise qu'ils acquièrent à l'étranger profitent également à leur pays d'origine à travers les contacts qu'ils entretiennent avec lui et au moment de leur retour éventuel au pays. Toutefois, ces effets positifs ne se produisent pas toujours spontanément ni pleinement. Il est possible d'accroître les avantages pour les pays en développement en adoptant des mesures facilitant le retour, même provisoire, de ces travailleurs dans leur pays d'origine. Les mesures visant à stimuler cette "circulation des compétences" incluent l'acceptation de la double citoyenneté à la fois par les pays hôtes et les pays d'émigration, des conditions de réadmission plus faciles pour les migrants non permanents et des mesures d'incitation fiscale et autres pour encourager le retour des migrants qualifiés dans leur pays d'origine. Un développement de cette "circulation des compétences" profiterait à la fois aux pays industrialisés et aux pays en développement. Les pays industrialisés pourraient continuer à embaucher de la main-d'œuvre qualifiée en provenance des pays en développement. En même temps, elle réduirait les inégalités actuelles résultant d'une fuite des cerveaux permanente des pays pauvres vers les pays riches.

« L'opération présente aussi des coûts pour les pays en développement, notamment pour ceux d'entre eux qui sont confrontés à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, au profit des pays industrialisés. Les migrations aggravent le déficit de main-d'œuvre qualifiée. Le problème est particulièrement aigu dans le domaine des services sociaux essentiels, comme l'éducation et la santé. Si les politiques nationales visant à renforcer les mesures incitatives et les possibilités offertes à la main-d'œuvre qualifiée de rester au pays constituent un élément central de la solution, il a également été suggéré que les pays industrialisés coordonnent leurs politiques d'embauche avec les pays en développement qui sont confrontés à des pénuries de main-d'œuvre dans le domaine des services essentiels.

« Une autre idée à envisager concerne les mesures que l'on pourrait adopter pour accroître les avantages procurés par les migrations internationales en matière de développement. Pour cela, il faudrait

stimuler les envois de fonds des migrants en baissant le coût et les risques des transactions, en adoptant des mesures fiscales visant à encourager les migrants à réinvestir dans leur pays d'origine et en faisant adopter par les pays hôtes des mesures visant à permettre aux migrants de retour au pays de rapatrier leurs cotisations de sécurité sociale. Diverses autres idées ont été avancées pour faire bénéficier les pays qui ont investi dans les compétences et l'éducation des migrants de certains des avantages de l'opération. L'une d'elles, fort simple, consisterait à allouer une partie des sommes payées par les migrants au titre de l'impôt sur le revenu à un fonds de développement (...). »

### **3 – Les effets à escompter des nouveaux comportements des populations issues de l'immigration**

Paradoxalement, les nouveaux comportements qu'on observe dans les populations issues de l'immigration – comportements qui sont parfois à l'origine d'inquiétudes – peuvent renforcer les chances d'atteindre l'objectif de co-développement.

Le relevé de décisions du comité interministériel du 10 avril 2003 affirme que « nous ne sommes plus (...) confrontés à une immigration de transit mais à une immigration durable appelée à se fondre dans la communauté nationale ». Cette appréciation, si elle a le mérite de rompre avec le mythe du retour, doit être sérieusement nuancée s'agissant des ressortissants des pays francophones et, plus particulièrement, de ceux des pays maghrébins dont la proximité « affective » se double d'une proximité géographique. Le volume des retours « en congé », mesurable dans les ports et aéroports, donne une première illustration de la pérennité d'un lien avec les pays d'origine qui ne laisse pas présager une simple « fusion » dans la société d'accueil. La position affichée par les gouvernements des pays concernés constitue un autre indice marquant. Elle traduit une volonté de « fidélisation » à la mère patrie des intéressés. Elle se double, au demeurant, d'une volonté d'organisation (et de direction) de la communauté concernée. Selon cette approche, les « expatriés » restent au service de leur pays, appelés à servir « outre mer » en permettant, par leur force de travail, des rentrées financières au bénéfice de la communauté nationale et en y acquérant des compétences qui pourront être ultérieurement utiles. Normalement, donc, ils sont, au moins théoriquement, considérés comme ayant vocation à rentrer au pays – selon un calendrier, un rythme et des modalités non définies.

Bien des indices donnent à penser que si l'on est bien passé d'une immigration de transit à une immigration durable, assimilable à une

« immigration de peuplement », l'alternative n'est plus entre perspective du retour et choix exclusif de l'intégration dans le pays d'accueil. En réalité, les choses sont beaucoup moins tranchées.

*La Cour ne saurait trop insister sur la nécessité de conduire des études sur les nouveaux comportements des immigrants pour qui intégration ne saurait signifier rupture avec le pays d'origine – comportements qu'illustre et consacre la montée du phénomène de la bi-nationalité.*

*a) Les indications fournies par les études déjà engagées*

L'étude déjà citée pour le Commissariat général du Plan<sup>192</sup> considère que, grâce au développement des moyens de communication et de circulation performants désormais à la portée de tous, il n'y a plus de « bipolarité conceptuelle et idéologique entre centres et diasporas (...). La notion d'exil (est) relativisée, l'idée du retour désabsolue et désutopisée ». Dès lors se pose une question fondamentale : « comment intégrer ce type de fonctionnement pluri-référentiel et à plusieurs niveaux dans le cadre européen, c'est-à-dire dans un espace qui, à bien des égards, continue à se penser et à se représenter comme stable et homogène et à considérer les références identitaires des hommes et des femmes qui y vivent et y circulent comme fixes et exclusives ? »

*b) Le développement de la bi-nationalité*

L'augmentation du nombre des personnes qui possèdent une double nationalité mérite également de retenir l'attention et ses implications en termes « d'appartenance plurielle » gagneraient à être correctement appréciées.

Comme l'a noté le HCI, « c'est en effet l'un des principes du droit français de la nationalité qu'un postulant à la nationalité française n'est en aucune manière obligé de renoncer à sa nationalité d'origine.

« Inversement, nombre de pays dont sont originaires les immigrants en France tiennent à conserver des liens juridiques avec leurs ressortissants, même lorsqu'ils s'installent durablement dans un autre pays et en acquièrent la nationalité. (...). Le maintien d'une certaine "allégeance" est ressenti comme une question de souveraineté.

Et même la ratification par la France de la Convention de Strasbourg du 6 mai 1963, par laquelle les pays signataires (tous

---

192) Voir Première partie, II, A.

européens) s'engageraient à réduire les cas de double nationalité, n'a pas produit les résultats escomptés. (...) On estime ainsi à plus d'un million de personnes le nombre des franco-algériens et à environ un million et demi celui des franco-maghrébins.

« La qualité de double national est loin de ne comporter que des désavantages mais le développement de ce type de situations à partir de systèmes juridiques profondément différents, précisément en ce qui concerne le statut personnel peut être également source d'incertitudes et de complications ».

La montée du phénomène des doubles nationaux est effectivement une des principales caractéristiques de la période la plus récente.

A la demande de la Cour, la sous-direction des naturalisations de la DPM s'est efforcée de procéder à une estimation du « stock » de ces doubles nationaux à partir du total des Français par acquisition. Elle a accepté de la compléter par une évaluation du nombre des franco-algériens nés Français pour la France mais considérés comme Algériens par l'Algérie.

Les chiffres fournis doivent être appréciés à la lumière de deux précisions :

- il y a de très nombreuses erreurs de déclaration de nationalité (et de nationalités d'origine). Nombreux sont en effet les étrangers qui se déclarent ou déclarent leurs enfants comme étant Français, d'autres faisant une déclaration inverse ;

- les résultats obtenus minimisent probablement le phénomène<sup>193</sup> ;  
on obtient ainsi :

Algérie	209 000
Maroc	222 000
Tunisie	107 000
Portugal	236 000
Ex-Yougoslavie	41 500
Vietnam	64 000
Liban	22 500
Italie	369 000
Roumanie	14 000
Iran	<u>9 000</u>
	1 294 000

sur un total de 2 350 000 Français par acquisition.

Plus de 55 % des Français par acquisition ont donc une double nationalité.

A ces personnes, il convient encore d'ajouter les enfants nés en France d'au moins un parent né en Algérie avant l'indépendance de ce pays. En application du double *jus soli*, ces enfants sont Français de naissance (par attribution et non par acquisition) alors que l'un de leurs parents ou les deux sont étrangers. Il est vraisemblable que l'Algérie les considère comme ses nationaux. La DPM évalue leur nombre, pour la période 1963-1999, à un minimum de 360 000 personnes. La question qui se pose ensuite est de savoir comment l'Algérie considère les descendants de ces Franco-Algériens. En fonction de la réponse, le nombre de 360 000 peut augmenter sensiblement.

Compte tenu de l'ampleur des débats qu'a pu provoquer par le passé ce qu'on appelait la « double allégeance », on pourra utilement vérifier si le sentiment d'un passé commun et de l'appartenance à une même communauté francophone n'est pas de nature à atténuer largement les risques que pourrait présenter cette situation. On observera en tout état de cause, que la bi-nationalité pourrait être du moins propice à l'existence de certaines retombées positives de l'immigration pour les pays d'origine. C'est là tout l'enjeu pour demain.

Les potentialités positives de la bi-nationalité prévaudront d'autant plus aisément que le pays d'accueil et le pays d'origine se retrouveront

---

193) On s'en est tenu à dix nationalités. De plus le chiffre des Franco-Algériens pourrait être sous-estimé, car l'année retenue est celle du recensement de 1999. Or les chiffres ont dû augmenter de manière significative.

dans un ensemble multinational organisé voire intégré ou, à tout le moins, dans un regroupement international de type affinitaire. L'UE est le meilleur exemple de la première formule. L'Organisation internationale de la francophonie peut être une illustration de la seconde. Or, une part non négligeable des populations issues de l'immigration non-européenne est originaire de pays membres de cette organisation.

*La Cour recommande donc que les pouvoirs publics portent à l'agenda des instances de la francophonie le thème d'un co-développement fondé, en particulier, sur les ressources de la binationalité.*

## **II – Un dispositif à préciser et concrétiser**

Qu'on la considère comme la consécration d'une évolution continue ou comme un tournant, la politique d'accueil et d'intégration arrêtée en 2003 constitue un fait majeur.

### **A – Des principes qui gagneraient à être précisés**

#### **1 – Les principes de la réforme**

Même si la notion de « contrat d'intégration » n'est pas nouvelle<sup>194</sup>, même si les idées qu'il avance ne sont pas toutes neuves, c'est le mérite du HCI d'avoir présenté une analyse globale du défi à relever et d'avoir énoncé des propositions cohérentes.

##### *a) L'apport du HCI*

Les principales propositions formulées par le HCI en 2001 ont été reprises par les pouvoirs publics et, d'abord, par le Président de la République, dans son discours de Troyes du 14 octobre 2002 : « Derrière ce mot d'intégration, les réalités sont multiples. Il y a la nécessité

---

194) Dans la communication du ministre délégué à la ville et à l'intégration au conseil des ministres du 26 mars 1997, il est déjà question d'un « contrat d'intégration ». Il ne s'agit encore que d'un guide bilingue des droits et devoirs et des règles de vie en France, à remettre systématiquement aux nouveaux arrivants, mais la présentation détaillée du programme de onze chapitres est intitulée : « Agir pour l'intégration : le contrat républicain ».

d'accueillir dans de bonnes conditions les nouveaux arrivants, ceux qui rejoignent notre pays légalement et qu'il faut aider à mieux s'insérer dans notre société. Je souhaite ainsi, qu'à l'instar de ce qui existe chez certains de nos voisins, chaque nouvel arrivant s'engage dans un véritable contrat d'intégration comprenant notamment la possibilité d'accéder à des formations et à un apprentissage rapide de notre langue. » La création d'une agence de l'accueil et la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration figureront bientôt en bonne place dans le relevé de décisions du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. Quatre et cinq mesures leur sont respectivement dédiées.

« Aide trop ponctuelle, service morcelé, absence de suivi » : telles sont les critiques que le HCI a adressées au système alors en vigueur.

« Ces travers, écrit-il, qui peuvent rester supportables lorsqu'ils concernent les usagers à même de connaître leurs droits et de faire appel aux services qui les intéressent, ne sont pas acceptables lorsqu'ils pénalisent les individus en recherche d'intégration et sans repères dans la société d'accueil. »

Le HCI estime qu'il existe « un espace propre pour une politique d'intégration qui ne saurait se réduire ni à la définition, en amont, d'une politique migratoire, ni à la mise en place, en aval, d'une politique efficace de lutte contre les discriminations ».

Le HCI demande donc la transformation de l'OMI en une agence nationale de l'accueil disposant avec des « maisons d'accueil » de prolongements systématiques sur le plan local. Les « maisons d'accueil » rassembleraient en un lieu unique « des professionnels salariés de l'Agence et, en tant que de besoin, des représentants du secteur associatif susceptibles (...) d'offrir à chaque étranger les prestations de service auxquelles il peut prétendre (...). Elles seraient enfin le point d'appui visible auquel les primo-arrivants (pourraient) avoir recours tout au long de leur intégration.

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

« Un tel contrat qui symbolisera la première étape du processus d'intégration répond à un triple objectif. Il doit d'abord permettre d'individualiser le service rendu grâce à une identification des besoins concrets des primo-arrivants. Il sera ensuite l'occasion de formaliser l'ensemble des services et des prestations offerts dans le domaine de l'accueil, notamment en matière linguistique par l'Agence et ses

partenaires. Il doit enfin marquer la volonté du migrant de s'insérer dans la société d'accueil. »

Le HCI définit ainsi ce qu'il dénomme lui-même une « fusée à trois étages » :

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

Le public concerné constitue ce que le Haut conseil regroupe sous le vocable de « primo-arrivants », à savoir « les étrangers qui pénètrent pour la première fois sur le territoire français ». On notera que cette acception diffère de celle qui est retenue par le dispositif d'accueil et au terme de laquelle le terme de « primo-arrivant » désigne aujourd'hui « une personne étrangère arrivée régulièrement en France depuis deux ans », alors même qu'il est délicat de borner a priori dans le temps la qualité de primo-arrivant. Aucune de ces définitions ne paraît totalement satisfaisante. En effet, si celle du Haut conseil entraîne moins d'inconvénients que la définition généralement pratiquée, elle inclut inopportunément dans la catégorie considérée l'immigrant clandestin au premier jour de présence et l'exclut définitivement de toute aide bénéficiant au premier arrivant dès lors qu'il viendrait à être régularisé. On voit mal, pourtant, comment on pourra éviter de considérer comme un primo-arrivant tout étranger entamant en France, pour la première fois, un séjour régulier.

Le problème du caractère obligatoire ou facultatif du contrat n'a été ni discuté ni même posé par le Haut conseil qui n'a pas été plus prolix sur l'existence ou non d'une sanction en cas de non-respect de son contenu.

#### *b) Le comité interministériel d'avril 2003*

La réunion, le 10 avril 2003, du comité interministériel à l'intégration, sous la présidence du Premier ministre, a été présentée

comme « un tournant en matière de politique publique d'intégration ». « Recréé » par un décret du 30 janvier 2003, le comité doit se réunir au moins une fois par an.

La DPM se voit confier un rôle de pilotage de la préparation et du suivi de la politique d'accueil et d'intégration. Chargé du secrétariat de ce comité interministériel, le directeur de la population et des migrations a été conduit à organiser les réunions, consulter les ministères, susciter des propositions de mesures, proposer des méthodes de travail, centraliser et coordonner les travaux d'élaboration des mesures jusqu'à leur adoption par le comité en étroite collaboration avec les cabinets du Premier ministre et du ministre des affaires sociales. L'objectif visé est d'élaborer un programme cohérent et lisible d'actions publiques concrètes, évaluables à l'occasion du comité interministériel à l'intégration de 2004. Les publics visés sont les étrangers en situation régulière et les personnes issues de l'immigration.

Sept réunions thématiques se sont tenues sous l'autorité du directeur de la population et des migrations concernant la santé, l'éducation et la formation, l'accès à l'emploi et la formation professionnelle, le logement, les sports, la culture et la communication, les femmes, la nationalité et la citoyenneté. Pour chacun de ces domaines, un fonctionnaire de la DPM a été identifié comme point de contact.

Les mesures décidées en avril 2003 ont été très nombreuses (55), développant de façon inégale les différents sujets (24 concernent directement ou indirectement le renforcement de la scolarisation des élèves nouveaux arrivants), et de portée très diverse (regroupement de l'OMI et des « services sociaux missionnés par l'Etat » pour créer la future Agence de l'accueil, aménagement des plates-formes d'accueil, mise en place d'un « lieu de mémoire », principes d'un parcours d'intégration).

Une nouvelle réunion du comité interministériel a eu lieu le 2 juin 2004 ; elle avait été annoncée par le Premier ministre, à la fin de l'année, aux associations d'immigrés. Elle a été consacrée à la formation et à l'emploi, ce qui peut être interprété soit comme une volonté d'approfondir et de passer en revue successivement tous les aspects de la politique, soit, au contraire, comme une limitation, déjà, de ses ambitions.

## **2 – Des points qui restent à préciser**

La politique de l'accueil et de l'intégration pourrait être désormais ainsi caractérisée :

- Il revient à la collectivité nationale d'organiser l'accueil des étrangers qui doivent entamer un séjour de moyenne ou de longue durée, ou de caractère définitif, sur son sol.
- À l'occasion de leur « entrée » sur le territoire national, elle doit leur offrir, ainsi qu'à leur famille, dans des conditions conformes à leurs besoins, les moyens de s'adapter à la vie française, en d'autres termes d'avoir une existence décente et de connaître leurs droits et devoirs. Cet objectif implique des prestations qui, pour les unes, sont collectives, pour les autres, individualisées.
- Une fois cette opération d'insertion menée, mais dans des délais qui ne sauraient raisonnablement excéder une période fixée contractuellement à deux ans, les étrangers concernés ressortissent de l'ensemble des dispositifs de droit commun.
- Afin de leur garantir un accès analogue à celui des nationaux, un dispositif est mis en place pour veiller à la non-discrimination à leur endroit. Par ailleurs, des mesures spécifiques d'accompagnement peuvent, en tant que de besoin, être mises en œuvre au bénéfice de personnes ou de groupes dûment identifiés.

Cependant, il ne suffit pas de clarifier les principes. Encore faut-il effectivement les mettre en œuvre. A cet égard, la Cour estime que de réelles difficultés pourraient naître d'approches différentes, par les diverses institutions concernées, de l'accueil et de l'intégration. Des clarifications paraissent nécessaires dans quatre secteurs au moins.

#### *a) Clarifier les rapports entre accueil et intégration*

Les diverses actions de soutien conduites dans le cadre de la politique d'immigration s'articulaient jusqu'ici autour de deux objectifs successifs et distincts :

- l'accueil proprement dit, c'est-à-dire selon les termes de la communication en conseil des ministres du ministre de l'emploi et de la solidarité du 21 octobre 1998, tout ce qui vise à « organiser concrètement l'arrivée de celui qui a été autorisé à résider en France et à se préoccuper des besoins du nouvel arrivant de façon à faciliter son installation » ;
- l'intégration, c'est-à-dire l'ensemble des actions organisées, une fois le séjour entamé.

Les publics concernés n'étaient pas les mêmes. L'ensemble des populations issues de l'immigration peut bénéficier des actions d'intégration, y compris des « Français de souche » vivant dans leur

proximité. En revanche, seuls les « primo-arrivants » sont susceptibles de bénéficier des opérations d'accueil. Cette dualité se retrouvait dans celle des organismes chargés d'assumer chacune des missions en cause. Les opérations d'accueil étaient conduites par un organisme unique : l'OMI. Quant aux actions d'intégration, elles relevaient à titre principal du FASILD. Le mode même de financement des actions traduisait leur différence : pour l'essentiel, les actions conduites par l'OMI étaient financées par leurs bénéficiaires et, le cas échéant, leur employeur<sup>195</sup>. Les actions du FASILD étaient, en revanche, gratuites et relevaient du service public.

Les plus récentes initiatives des pouvoirs publics devraient aller logiquement dans le sens d'un rapprochement, voire d'un fusionnement, des notions d'accueil et d'intégration. Certaines institutions souhaitent pourtant que des frontières nettes soient établies ou maintenues entre accueil et intégration. Si l'on peut discerner les enjeux qui sont en arrière-plan de cette volonté de séparation, il faut prendre conscience de ses dangers : c'est une bonne part du dispositif prévu qui serait vouée à l'inexistence ou à l'inefficacité, comme on s'efforcera de l'illustrer ci-après avec l'exemple du « parcours d'intégration ».

*Il serait opportun que les pouvoirs publics fassent connaître clairement que l'accueil et les prestations prévues à cette occasion ne sont qu'un temps, un temps fort, du processus d'intégration.*

#### *b) N'exclure aucune acception de la notion de discrimination*

La loi française évoque depuis 1989, pour les interdire, les « agissements discriminatoires (...) au motif de l'appartenance à une ethnie, une nation, une race, une religion ». Depuis 2001, les agissements discriminatoires en matière d'emploi sont explicitement condamnés : « aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire directe ou indirecte... ». En 2002, le terme a fait son entrée dans la loi pour ce qui concerne la santé et le logement.

Il est clair néanmoins que ce sont principalement des discriminations de caractère individuel qui sont visées. Or il existe, à l'évidence, d'autres types de discriminations ayant une portée collective. Elles ne constituent pas, le plus souvent, un manquement à la loi et ne procèdent même pas toujours d'une intention délibérée ; elles sont le

---

195) S'il ne s'agissait pas, en droit, de redevances pour service rendu, elles en avaient, de fait, nombre de caractéristiques.

résultat de processus qui produisent le même effet et touchent globalement une catégorie particulière.

En dépit de leur distance par rapport aux réalités sociologiques, les statistiques mettent en évidence une situation moyenne des étrangers (ou des immigrés) à l'égard, par exemple, du chômage ou du logement, qui est très en retrait par rapport à la moyenne de l'ensemble de la population. On peut, dans de telles situations, déjà parler de discrimination. On peut en parler à coup sûr lorsque les critères de niveau de formation, dans un cas, les critères de revenus, dans l'autre, sont analogues et que les études traduisent néanmoins des écarts réels. Il apparaît alors que des processus complexes sont à l'origine de telles situations.

*La Cour estime qu'il importe d'abord d'identifier les processus générateurs de discrimination collective et, à défaut de pouvoir directement les contrecarrer, de prendre les mesures adaptées pour atténuer leurs effets. On dira bientôt que la nécessité paraît exister de structures chargées de repérer ces phénomènes, tant au plan national qu'au plan local, et de faire toutes propositions utiles pour y répondre. Dans l'immédiat, la Cour souligne que les mesures de nature à répondre, pour un individu ou un groupe, au risque de discrimination lui paraissent également nécessaires.*

### *c) L'incertitude sur la notion de mixité sociale*

La mixité sociale est un concept dont l'usage, complexe, est souvent galvaudé. Fréquemment annoncée comme objectif, sa mise en œuvre révèle d'innombrables difficultés.

L'objectif de « mixité sociale » a été affirmé dès 1991 par la loi d'orientation pour la ville, puis repris dans le pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996 et la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le comité interministériel des villes du 30 juin 1998 précisait que l'enjeu était « de dépasser la simple réparation des quartiers les plus en difficulté, pour traiter les causes de l'exclusion spatiale et sociale, au niveau des villes et des agglomérations ». La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 concrétise cet objectif en créant un prélèvement dû par les agglomérations de plus de 50 000 habitants dont le parc compterait moins de 20 % de logements sociaux.

Pourtant, aucun des textes cités ne fait d'allusion explicite aux populations issues de l'immigration, alors que l'une des questions sous-jacentes est celle de leur concentration. Certes, et cela est relevé par le GIP Habitat et interventions sociales, « en parler clairement supposerait

d'accepter le principe de statistiques sur l'origine ethnique des locataires en place et celle des candidats. En tout cas, l'absence de définition (de la notion de mixité sociale) interdit toute quantification objective et toute comparaison entre organismes HLM et villes». Paradoxalement, cet objectif se retourne au final contre les familles originaires de l'immigration qui, selon le GELD, éprouvent des difficultés à se loger dans certains quartiers : « les immigrés (...) deviennent des indésirables renvoyés de quartiers en quartiers jusqu'à l'obtention du dosage acceptable », tandis que pour le GIP Habitat et interventions sociales « l'objectif de mixité sociale (...) joue en défaveur des familles africaines, qu'il s'agisse d'un objectif curatif, rétablir la mixité, ou préventif, la préserver ».

La mixité sociale est par conséquent fréquemment vue par les professionnels de l'intégration, dans son application actuelle, comme une arme redoutable qui défavorise et stigmatise paradoxalement les populations immigrées et complique leur installation<sup>196</sup>.

Si la mixité sociale n'est que rarement formulée en termes raciaux ou ethniques, sa définition implicite, tout autant que son objectif induit, est bien la lutte contre le regroupement résidentiel de minorités ethniques. Autrement dit, en termes de politique publique, mixité sociale et mixité ethnique sont synonymes, la première expression étant l'euphémisme de la seconde. Mais, théoriquement, cette assimilation n'a rien d'inévitable ou d'évident comme le montre l'exemple de certains quartiers de Paris où

---

196) Il paraît urgent de résoudre ces contradictions entre mixité sociale et droit au logement. Au cours des dernières années, certains ont recommandé dans ce cas de privilégier le droit au logement, en attribuant par exemple un logement social à une famille immigrée alors même que les conditions de peuplement dans le quartier ou l'immeuble imposeraient, au nom de la mixité sociale, de les loger dans un autre quartier.

Les administrations interrogées dans le cadre de l'enquête (DPM, CILPI, DGUHC) se refusent à arbitrer en défaveur de l'objectif de mixité sociale. Elles considèrent d'abord que le dilemme précédemment décrit est pour une part non négligeable le fruit de l'insuffisance actuelle de logements sociaux. Mais elles jugent aussi urgent, et la Cour ne peut que confirmer cette nécessité, d'engager une réflexion sur cette question encore peu débattue. A ce titre, le délégué général de la CILPI envisageait dans une réponse adressée à la Cour quelques voies à explorer : définir et valider localement les objectifs de mixité (et non seulement à la seule initiative d'une commission d'attribution ou d'un bailleur social), ouvrir aux ménages immigrés qui ont vu leurs demandes refusées au nom du principe de mixité sociale dans une partie du parc social l'autre partie du parc social, limiter la possibilité d'utiliser un tel motif de refus à plusieurs reprises à l'encontre d'un même ménage sans lui apporter de solution, faire suivre par une instance extérieure les refus d'attribution fondés sur le motif de mixité.

ces deux réalités divergent, la concentration de minorités visibles s'accompagnant sans problème, à l'intérieur de ces groupes, d'une mixité sociale réelle, au sens propre du terme : à Paris, la mixité sociale n'est pas nécessairement plus faible dans le quartier chinois du 13<sup>ème</sup> arrondissement que dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement.

*En ce domaine, les politiques publiques gagneraient à clarifier leur sémantique et donc leurs objectifs. Car agir en considérant que la concentration des minorités est, en soi, un critère d'écart à la norme relève du choix d'une politique qui renvoie à une forte volonté d'intégrer les immigrés. Dès lors, rendre explicite ce choix serait sans doute de nature à faciliter l'adhésion à cet objectif tant au sein de la société d'accueil que pour les migrants eux-mêmes.*

*d) Bien distinguer « mesures » et « organes spécifiques »*

Même si l'on suppose réglé le problème de la légitimité d'actions ou de mesures spécifiques en direction de populations issues de l'immigration, il demeure un malentendu à dissiper : nombre de partenaires de la politique d'intégration estiment que des mesures spécifiques ne peuvent et ne doivent être mises en œuvre que par des organismes spécifiques. Il est vrai que chacun peut considérer y trouver son compte : les organismes spécifiques veillent à entretenir une exclusivité qui leur paraît pérenniser leur utilité ; les autres instances – et en particulier certains départements ministériels – peuvent ainsi se considérer déchargées de dossiers dont le traitement est complexe, astreignant ou coûteux.

*La Cour estime donc souhaitable que chaque département ministériel soit rappelé en permanence à ses responsabilités s'agissant des publics concernés.*

## **B – La priorité donnée à l'accueil, première étape du parcours d'intégration**

### **1 – Le projet de contrat d'accueil et d'intégration et son expérimentation**

#### *a) La formule du contrat*

Il a déjà été rappelé que le programme détaillé publié à la suite de la présentation au conseil des ministres du 26 mars 1997 d'une communication sur la politique de l'intégration s'intitule : « *Agir pour l'intégration : le contrat républicain* ».

Le projet de contrat d'accueil et d'intégration (CAI) tel qu'il a été lancé officiellement en 2003 découle directement des préconisations présentées par le HCI dans son rapport pour 2001 « Parcours d'intégration » ; il a été concrétisé par la relance des dispositifs d'accueil des immigrants engagée par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 : il paraît d'ailleurs être l'un des principaux outils, si ce n'est le principal, de cette initiative. L'objectif est de proposer au primo-arrivant de s'inscrire dans une démarche volontaire d'intégration par la voie contractuelle. Cette démarche marque l'attachement que l'immigrant témoigne à son intégration et lui donne le bénéfice de prestations qui la faciliteront.

#### *b) Les objectifs du contrat*

Les termes du contrat sont par nature déséquilibrés, car ils marquent l'effort réalisé par la collectivité pour faire de l'accueil le début d'un parcours d'intégration. Si la conclusion du contrat ouvre droit pour l'immigrant à des prestations concrètes (essentiellement des formations), elle lui impose en contrepartie le respect de principes et valeurs fondamentales de la République et une obligation d'assiduité à ces formations.

Le primo-arrivant acceptant de conclure un CAI lors de son passage sur la plate-forme d'accueil locale bénéficiera ainsi automatiquement d'une journée de formation civique et, selon son niveau de maîtrise de la langue française, de sessions de formation linguistique qui pourront atteindre 500 heures. A titre complémentaire et facultatif, il pourra suivre les modules « Vivre en France », consacrés à la présentation des services publics, des institutions et de la vie courante en France. Son

inscription à ces diverses sessions et la prise de rendez-vous seront par ailleurs directement effectuées sur la plate-forme, en sa présence, par un auditeur de l'OMI.

De manière plus fondamentale, la signature du contrat peut avoir deux autres intérêts pour le primo-arrivant sans que cela, dans un cas comme dans l'autre, apparaisse encore certain : la lettre d'accompagnement du contrat du 1<sup>er</sup> juillet 2003, signée du ministre des affaires sociales, précise en premier lieu « qu'il sera tenu compte du respect par vous-même du contrat que vous venez de signer lors de l'attribution de la carte de résident, voire, à terme, de votre demande d'acquisition de la nationalité française ». Il s'agit visiblement de donner toute leur portée à certaines des novations apportées par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. La volonté de mettre en œuvre cet objectif a provoqué la publication d'une circulaire du ministère du 24 janvier 2004.

Le texte du CAI dispose, en second lieu, en son article 6, qu'un suivi de la réalisation du contrat est assuré par l'OMI, qui fera ensuite le point avec l'immigrant sur les questions liées à son intégration. En l'absence de dispositifs spécifiques susceptibles d'apporter une réponse concrète aux besoins de l'immigrant, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure le suivi effectué par l'OMI pourra apporter de telles réponses aux difficultés relevées.

Les possibilités offertes par le lancement du contrat sont par conséquent nombreuses, mais également ambitieuses : il s'agit de donner un contenu symbolique fort à l'accueil, tout en assurant des prestations concrètes et en garantissant une égalité de traitement des usagers du nouveau service public de l'accueil. Il s'agit aussi et surtout d'enclencher une dynamique de lien entre l'accueil et l'intégration, dynamique que plusieurs réformes avaient jusqu'alors tenté de provoquer, en vain.

Le Haut conseil à l'intégration a souligné l'importance de la formation civique que comporte le CAI. Elle fait connaître les lois communes que l'Etat entend faire respecter. Elle affirme le droit des personnes, et notamment des femmes et des jeunes.

### *c) La mise en œuvre du contrat*

Le CAI a été lancé au cours de l'été 2003 par une procédure d'expérimentation menée dans douze départements, la plupart accueillant d'importants flux de primo-arrivants. Cette procédure a été formalisée par une circulaire du directeur de cabinet du ministre des affaires sociales qui

crée le contrat, arrête les éléments essentiels de son contenu et ses modalités de conclusion et définit les termes de son expérimentation. La généralisation du CAI est d'ores et déjà engagée, mais sera progressive. Quatorze nouveaux départements doivent proposer cette prestation aux immigrants dans le courant de l'année 2004, les autres départements devant mettre en œuvre la réforme d'ici à 2006, selon un rythme déterminé par la DPM.

Certains constats ont été progressivement tirés de la mise en œuvre de l'expérimentation. Ainsi peut être noté un taux élevé de signature du CAI, près de 87 % des primo-arrivants acceptant de s'engager, avec toutefois de fortes disparités selon les plates-formes d'accueil (les taux de signature se situent dans une fourchette allant de 75 % à 98,5 %). Ces disparités tendent à se maintenir dans la durée sans que leurs justifications aient pu être mises en évidence. Le niveau de maîtrise par les immigrants de la langue française s'est révélé meilleur qu'attendu. Le besoin de formation, qui était anticipé à hauteur de 50 % de l'effectif accueilli, n'est apparu à l'occasion des bilans linguistiques que pour 34 % des immigrants signataires du contrat.

Certaines difficultés sont cependant révélées par cette expérimentation : les taux de présence aux formations sont décevants ; ils oscillent entre 50 % (formations linguistiques) et 61 % (formation civique). Cette assiduité limitée est d'autant plus préoccupante pour les formations linguistiques qu'elle concerne l'entrée dans des cycles de formation longs ; elle devrait par conséquent logiquement se diluer encore au cours de l'année – ou des deux années – prévue. Décevant est également le rythme selon lequel les collectivités territoriales - au premier chef, les conseils généraux - sont associées à la démarche contractuelle du PDA : à la fin de l'année 2003, seul un département avait accepté d'adhérer à ce plan et de lui prêter un concours actif. De même, le lien prévu entre le service public de l'accueil et le service public de l'emploi paraît encore balbutiant, l'essentiel des implications concrètes de l'ANPE dans l'accueil des primo-arrivants ne portant encore que sur des actions d'information sensibilisant des auditeurs de l'OMI au métier complexe de l'ANPE.

#### *d) Les implications financières de la réforme*

Le coût du CAI est estimé à 46,1 M€ pour les années 2003 et 2004, le financement étant obtenu par redéploiement de crédits existants :

## Coût estimé du CAI

(en M€)

Imputation	Prestation	2003	2004	2005	2006
FASILD <sup>197</sup>	Prestations linguistiques	10,4	27,2	50,4	70,5
	Formation civique	1,2	3,0	5,2	7,3
	Formation Vivre en France	nd	1	1,9	2,7
	<b>Total</b>	<b>11,6</b>	<b>31,2</b>	<b>57,5</b>	<b>80,5</b>
	<i>Dont à financer</i> <sup>198</sup>	-	-	20,3	43,3
OMI <sup>199</sup>	Personnel	1,1	1,7	3,0	4,3
	Fonctionnement	0,1	0,1	0,3	0,4
	Interprétariat <sup>200</sup>	0,1	0,2	2,0	3,0
	<b>Total</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>5,3</b>	<b>7,7</b>
Services sociaux conventionnés sur départements sans plate forme	- Accueil et suivi du CAI - Suivi social		Non chiffré		
<b>Total général</b>		<b>12,9</b>	<b>33,2</b>	<b>62,8</b>	<b>88,2</b>

Source : DPM

A moins d'un complément de financement de l'ordre de 20 M€ en 2005 et 40 M€ en 2006, la montée en puissance du CAI risque donc d'obérer une grande part des capacités de financement du FASILD, les conditions selon lesquelles le coût de l'accueil doit être pris en charge par les divers intervenants n'étant cependant pas totalement claires.

*Une clarification de ce financement à moyen terme serait opportune à deux titres : d'une part pour donner une visibilité à l'organisation de l'accueil (nombre de plates-formes à créer, coût estimé*

197) Sur la base du budget primitif 2004 du FASILD. Les dépenses des services sociaux spécialisés ne sont pas prises en compte, ces services percevant des subventions du FASILD.

198) Ecart entre le coût prévisionnel et le montant disponible au budget primitif 2004 du FASILD.

199) Sur la base d'estimations fournies par l'OMI en mars 2003. L'OMI ne s'estime pas en mesure de réactualiser ces chiffres.

200) En 2003, financement sur 11 plates-formes d'accueil par le FASILD. En 2004 : somme affectée par l'OMI au financement de l'interprétariat. Pour 2005 et 2006 : estimations DPM.

*des formations au vu des expérimentations, répartition des responsabilités), d'autre part, pour tirer toutes les conclusions des évictions que cette réorientation provoque sur les autres opérations du FASILD.*

Par ailleurs, le projet annuel de performance (PAP) de la DPM prend pour indicateur central le taux de CAI signés, en affichant un objectif de 90 %.

*Plutôt qu'entrer dans une logique qui serait surtout quantitative, il serait intéressant d'intégrer dans le projet de performance définitif des indicateurs d'impact plus révélateurs de la qualité de l'action financée, tels des indicateurs d'intégration définis pour quelques domaines sensibles, ou un indicateur synthétisant la situation de l'immigrant deux ans après son installation et découlant du suivi assuré par l'OMI.*

## **2 – La création de la nouvelle agence**

Dans son rapport pour 2001, le HCI avait noté « qu'il doit être mis fin à l'éclatement (...) entre les structures qui sont chargées des primo-arrivants, qui est source de difficultés inutiles pour les étrangers comme pour les acteurs de la politique d'accueil ».

Le même rapport recommande, dans ce but, de créer une « agence nationale de l'accueil, opérateur institutionnel unique chargé de la mise en œuvre d'une politique globale d'accueil » à partir de l'OMI. Il note par ailleurs que « la création d'un acteur unique (...) conduit nécessairement à s'interroger sur la pérennité du partenariat institutionnalisé qui existe entre les grandes associations, le SSAE et l'ASSFAM, qui interviennent dans ce domaine ».

C'est pour mettre en œuvre ces recommandations et contribuer à la refondation de la politique d'accueil que le comité interministériel à l'intégration d'avril 2003 a décidé de « créer l'Agence française de l'accueil et des migrations internationales et mettre en place un véritable service public de l'accueil ». Cette mesure suppose de « regrouper les moyens consacrés à la politique d'accueil autour d'un opérateur unique chargé de coordonner les interventions des différents acteurs. (L'agence) sera créée début 2004 par l'intégration des moyens de l'OMI et du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) ».

a) *La mise en œuvre de la réforme*

La concrétisation de l'objectif fixé s'est heurté aux difficultés concrètes de la fusion d'un établissement public et d'une association, groupant des collaborateurs de statuts très divers.

La Cour relève en effet que :

- la définition préalable des objectifs à atteindre et des missions à assumer n'a pas été complète ; certaines options relatives aux missions de la future agence ne sont toujours pas levées à ce jour ;
- la décision sur le mode de structuration et d'agencement entre eux de certains des divers organismes œuvrant dans le secteur de l'immigration a précédé cette réflexion sur la détermination des objectifs et des missions relevant de l'Etat, laquelle est encore loin d'être aboutie ;
- une fois le principe de la fusion retenu, il n'y a pas eu d'audit préalable de chacune des structures pour réaliser un état des lieux précis de leur situation respective et être en mesure de mieux déterminer les difficultés éventuelles engendrées par ce rapprochement. L'absence d'audit – à l'exception d'un rapport de l'IGAS sur les conséquences de la fusion pour le personnel – conduit à découvrir les difficultés en chemin et hypothèque les chances de réussite rapide d'une telle fusion ;
- dans ce contexte, il y a d'autant plus nécessité pour l'OMI de se doter au plus vite d'outils informatiques performants et fiables, notamment de métier et de comptabilité, de rétablir sa comptabilité (notamment en passant en créances irrécouvrables ce qui ne peut plus être recouvré) et d'adopter les procédures garantissant à l'avenir la transparence de ses comptes.

Un décret constitutif de l'Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM) – nouvelle dénomination retenue – vient consacrer cette évolution après une très longue gestation. La voie réglementaire avait théoriquement les avantages de la rapidité ; elle gardera l'inconvénient, dans un milieu et un domaine où les symboles pèsent, de donner l'impression qu'on ne procède qu'à une transformation de l'OMI et que celui-ci se contente d'absorber le SSAE. Les personnels pourront y voir la priorité donnée à la continuité sur le changement. Or la réforme ne saurait être considérée comme une confirmation et un simple élargissement des vocations de l'OMI. Ce sont des règles et un état d'esprit qui devraient désormais prévaloir.

Il conviendra, en particulier, que l'Agence sache s'affranchir des deux handicaps qui affectent l'Office et qu'avait déjà souligné, en mai 1997, la mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers : « une certaine culture d'exécution (...) qui freine son dynamisme et sa capacité d'initiative ; une certaine dispersion de ses centres d'intérêt, qui donne l'impression que l'institution n'a pas de stratégie clairement affichée ».

*La Cour n'a constaté en 2003, dans le cadre du contrôle de l'OMI, qu'une évolution insuffisante de cette réalité ; la nécessité d'améliorer la situation, alors que l'agence est en voie de création, est impérative.*

#### *b) Une réforme à accompagner*

Pour donner à la création de l'ANAM tous les effets, notamment symboliques, qui en sont attendus, une double évolution paraît nécessaire en ce qui concerne le mode de financement et les missions de l'agence :

En matière de financement, l'OMI bénéficie de ressources non budgétaires, qui prennent notamment la forme de redevances perçues en échange d'un service rendu (aux entreprises et aux primo-arrivants). Désormais chargée d'un service public, l'ANAM ne peut symboliquement reposer sur les mêmes fondements : la logique du service public n'est en effet pas celle de la vente de prestations mais celle de droits positifs et de prestations offertes que le contrat d'accueil et d'intégration rassemble et consacre. Le paiement d'un service rendu, qui serait acquitté par le primo-arrivant, se trouve dès lors en décalage par rapport à cette évolution d'ensemble.

*La Cour considère donc qu'une réflexion sur la réforme du mode de financement de l'ANAM serait opportune : elle pourrait mener à une budgétisation des ressources de l'ANAM et à une réorganisation de prestations donnant lieu à paiement qui ne pourraient que devenir marginales.*

S'agissant des missions, pour des raisons essentiellement historiques qui ont été évoquées dans la première partie, l'OMI exerce, outre l'accueil des primo-arrivants, des missions diverses. Ces missions complémentaires sont souvent accessoires, périphériques au regard du cœur d'activité de l'établissement, mais elles contribuent à brouiller son image et à diluer ses priorités et ses moyens.

*La création de l'ANAM serait une occasion pour recentrer l'action de l'opérateur sur les priorités dégagées en 2003. Dans cette perspective, l'idée de délester l'OMI – puis l'ANAM – de certaines attributions semble s'imposer.*

*Tel est le cas au premier chef de l'aide à l'expatriation des Français recherchant un emploi à l'étranger, aide qui avait à l'origine pour premier but de soutenir l'activité de l'Office après la suspension de l'immigration de main-d'œuvre et dont la reprise par le réseau consulaire du ministère des affaires étrangères pourrait être envisagée. A tout le moins, la Cour recommande que les structures gérant cette mission puissent être rapprochées du réseau consulaire du ministère des affaires étrangères ; une telle opération serait à l'origine d'économies et de gains d'efficacité.*

La participation de l'OMI aux programmes d'aide au retour pourrait être également réexaminée dans la mesure où rien n'impose que l'Agence en charge de l'accueil soit chargée des retours au pays et de la mise en œuvre des actions de co-développement.

L'engagement de l'Office pour l'accueil des impatriés dans le cadre de la promotion de l'attractivité du territoire français découle d'une logique différente. Cette mission peut être considérée comme relevant de l'accueil. Mais les objectifs poursuivis et le public concerné sont si différents de l'accueil des primo-arrivants que l'opportunité de la gestion par le même organisme de ces deux missions mérite d'être réexaminée.

La présence de l'Office dans les centres de rétention administrative (CRA) doit enfin être évoquée. La mission exercée est une assistance aux étrangers placés en rétention, dans l'attente de leur reconduite. Là encore, aucun lien évident n'est établi avec la mission principale de la nouvelle Agence.

*La Cour estime donc souhaitable de s'interroger sur les attributions futures de l'ANAM.*

### *c) La situation de l'ASSFAM*

Dès que la décision de principe de création de l'Agence de l'accueil a été prise, les pouvoirs publics ont envisagé d'y intégrer l'Association Service Social Familial Migrants, au même titre que le SSAE. Cette perspective valait reconnaissance de l'importance du rôle joué par cette association ancienne et expérimentée<sup>201</sup>, de la qualité de ses prestations et de la nécessité de sa contribution à la mise en place et au fonctionnement du nouveau dispositif.

Lors de la promulgation de la loi de 1984 sur le statut des étrangers, de premières interrogations étaient apparues sur le rôle et

---

201) Voir la brochure « Venues d'ailleurs ». L'accueil et l'intégration des familles en France. Cinquante années d'histoire de l'ASSFAM 1951-2001

l'avenir de l'ASSFAM. Un accord-cadre sera conclu avec le FAS en 1991, chargeant l'ASSFAM de concourir «à l'insertion sociale des populations d'origine étrangère en tant que service social spécialisé à déontologie de service social ».

En 1995, deux ans après la création des plans départementaux d'accueil, une convention tripartite est signée avec la DPM et le FAS, qui s'inscrit dans le cadre « de la politique d'intégration définie par le gouvernement ». Renouvelée en 1999, elle donne à l'ASSFAM une « mission de service public » déléguée par l'Etat. La circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1999 du ministère de l'emploi et de la solidarité relative aux plates-formes d'accueil désigne l'association comme un « acteur de l'accueil ». L'expérience du travail en commun a fait ressortir toutefois que les approches de l'OMI et de l'association avaient beaucoup de difficultés à converger. L'association était d'autant plus encline à cultiver ses particularismes qu'elle avait d'autres activités que l'accueil et d'autres financeurs, notamment des départements (au titre du RMI) et des communes (politique de la ville).

S'agissant du projet engagé début 2003, le président de l'ASSFAM a fait connaître en juin 2003 par lettre adressée au ministre chargé du travail le refus de l'association de rejoindre la nouvelle agence. L'association, précise son président, « s'est toujours attachée à ne pas établir de frontière entre cette mission d'accueil à laquelle elle participe et une action sociale continue, menée en profondeur, sur le long terme. Elle ne sépare pas les actions qui relèvent d'une politique d'accueil et celles qui sont au cœur d'une politique d'accompagnement social sans laquelle une intégration véritable, c'est-à-dire une adhésion progressive à des valeurs communes, ne peut se réaliser durablement. »

Simultanément, l'association a sollicité le maintien du partenariat financier du FASILD et de la future Agence afin de pouvoir poursuivre sa propre méthode d'intégration.

Le refus de l'ASSFAM peut inciter les pouvoirs publics à s'interroger sur deux points concernant l'intervention de l'Agence :

- Les modalités de l'action des assistantes sociales d'un service social spécialisé sur les plates-formes pourraient être mieux aménagées pour que les migrants puissent tirer le meilleur bénéfice de leur présence en évitant de reproduire l'intervention des auditeurs sociaux dont le champ de compétences est plus large. Actuellement, un migrant désirant soumettre un problème à régler doit présenter au minimum à trois reprises ses difficultés avant qu'elles puissent être réellement prises en charge par un service social spécialisé. Le recentrage de l'activité des assistantes sociales sur l'accompagnement est d'autant plus nécessaire que, comme le souligne l'OMI, la future Agence « ne pourra consacrer, sauf de façon ponctuelle, d'effectifs supplémentaire de travailleurs sociaux aux missions d'accueil sur les plates-formes » ;

- Il est plus que souhaitable que la phase d'accueil soit incluse dans le parcours d'intégration.

*Les missions de l'ANAM ainsi redéfinies, l'intégration de l'ASSFAM pourrait paraître moins inopportune à cette dernière. Or sa participation peut contribuer au succès de la réforme.*

### **3 – L'organisation de l'accueil**

Sur ce sujet, comme sur ceux qui suivent, les recommandations de la Cour impliquent des redéploiements des moyens et enveloppes budgétaires actuels ; ces redéploiements nécessaires sont rendus malaisés par l'état lacunaire - déjà décrit - de la connaissance des crédits affectés à l'accueil et à l'intégration des immigrants.

#### *a) Adapter le périmètre de l'accueil*

L'effort à réaliser en direction des immigrés déjà présents sur le territoire, mais qui n'ont pu bénéficier du nouveau dispositif a déjà été mentionné.

Une seconde question se pose qui concerne les mineurs.

Dans l'actuel dispositif d'accueil, les carences les plus nettes sont relevées pour les jeunes gens âgés de 16 à 18 ans, qui ont dépassé l'âge de la scolarisation légale et ne sont pris en charge que de manière marginale par les services publics de droit commun (notamment les missions d'insertion). Cet état de fait justifierait que le CAI prît en compte leurs difficultés spécifiques pour lier, dans ce cas précis, accueil

et intégration. Il ressort pourtant du cadre posé en 2003 qu'un CAI ne peut être conclu par un mineur de moins de 18 ans.

*La Cour recommande d'ouvrir la signature du CAI aux mineurs âgés de plus de 16 ans (pour aligner cet âge sur la condition à remplir pour signer un contrat de travail). Cette mesure permettrait de prendre en compte plus efficacement la situation des intéressés. Pour autant le refus du mineur de signer le CAI ne devrait pas contrarier sur le moyen terme sa capacité à bénéficier de la naturalisation.*

#### *b) Donner au CAI des effets juridiques*

Le CAI ouvre deux types de droits : le premier, clair, est le bénéfice de formations ; le second, plus flou, est la possibilité, déjà évoquée, d'un cheminement vers l'acquisition de la carte de résident puis celle de la nationalité française. La seule obligation du signataire - outre le respect des valeurs de la République - est l'assiduité aux formations.

*Pour donner au CAI tous ses effets juridiques et lui conférer un rôle substantiel, la Cour suggère :*

- *de s'assurer que les textes d'application de la loi du 26 novembre 2003 sont susceptibles de fonder les conditions dans lesquelles le signataire du contrat pourra juridiquement bénéficier du respect des termes de son contrat dans les procédures d'attribution de la carte de résident et de naturalisation ;*
- *de mieux asseoir juridiquement le CAI car la lettre du directeur de cabinet du ministre des affaires sociales organisant l'expérimentation du CAI en 2003 paraît, à ce titre, insuffisante si le contrat lie réellement, l'idéal étant d'utiliser un texte législatif pour donner force et valeur symbolique au document ;*
- *d'assurer un suivi minutieux du respect des contrats, c'est-à-dire de l'assiduité aux formations, ce suivi qui doit, en principe, être assuré par l'OMI étant pris en compte pour l'attribution du titre de résident ou lors de la demande de naturalisation ;*
- *d'organiser la « vie du contrat », en le renouvelant et en le réorientant si cela est nécessaire puisque l'accueil et les formations peuvent durer deux ans, tandis que le CAI est conclu pour un an seulement ;*
- *de sanctionner le non-respect du CAI en organisant une procédure de résiliation (qui n'existe pas actuellement) en cas d'absence aux formations, ou de non-respect des valeurs de la République.*

c) *Donner un contenu substantiel à l'accueil du primo-arrivant*

L'objectif affiché est d'organiser la prestation d'accueil en vue de l'intégration des immigrants dans la société française. Pour ce faire, il est nécessaire, au-delà d'une prestation ponctuelle, d'apporter une réponse aux besoins essentiels que sont par exemple le logement et l'emploi.

S'approcher de cet objectif nécessite, selon la Cour, de remplir trois conditions préalables :

- *Rechercher une meilleure articulation sur le fond entre l'accueil et les dispositifs de droit commun, ce qui suppose de créer des liens effectifs avec les services compétents et d'organiser des procédures locales (à travers le plan départemental d'accueil) : la transmission de la demande aux bailleurs sociaux avec l'identification du caractère signalé de la demande sur la plate-forme d'accueil, un bilan professionnel effectué au démarrage de la formation linguistique pour mieux l'orienter, seraient par exemple des voies à suivre. Outre certaines initiatives dont les effets sont encore limités (désignation de correspondants locaux ANPE, diffusion de brochures d'information), un projet plus ambitieux présente de l'intérêt, qui consisterait à assurer un double suivi informatisé, d'une part des signataires du CAI dans le logiciel de gestion des demandeurs d'emploi et, d'autre part, de la situation au regard de l'emploi des signataires du CAI sur l'outil informatique de l'OMI.*
- *Assurer la participation effective des services de l'Etat ou placés sous sa tutelle à la prestation d'accueil. S'il est difficile de contraindre une commune ou un conseil général à participer à une plate-forme, tel ne devrait pas être le cas de la DDTEFP, de l'inspection académique ou de l'agence locale pour l'emploi. La circulaire de novembre 2003 va dans ce sens qui évoque un « véritable service public de l'accueil » en liaison avec les autres services publics et notamment celui de l'emploi ; mais cette préoccupation, qui était déjà présente en 1999, ne s'est guère traduite, jusqu'à présent, par une participation active de ces services.*
- *Garantir la mise en place d'un véritable suivi et d'une évaluation des actions entreprises, sur le plan tant collectif (évaluation des formations par exemple) qu'individuel (le bilan de l'intégration à l'issue de la première année du CAI, puis après deux ans quand s'achève la possibilité de prise en charge par les services spécialisés). Le suivi individuel du parcours des signataires du CAI n'est actuellement pas assuré de manière uniforme. L'OMI*

*est chargé par le protocole d'accord du 4 juillet 2003 et par l'article 5 du contrat du « suivi administratif » de l'exécution du CAI et de son évaluation, mais selon des modalités non précisées. A cet égard, on pourrait utilement rechercher la remontée de l'appréciation des migrants eux-mêmes sur la qualité du service qui leur est rendu.*

*d) Assurer la prise en compte concrète des besoins différenciés d'accueil des immigrants*

La circulaire du 24 novembre 2003 prévoit un accueil uniforme, étendu à toutes les catégories juridiques d'immigrants (y compris les travailleurs permanents), avec un tronc commun de « prestations minimales », éventuellement complétées en cas de besoin par quelques services personnalisés. De la même manière, « le contrat sera systématiquement proposé à chaque nouvel arrivant » (circulaire du 23 avril 2003).

Cette conception égalitaire de l'accueil, sous-tendue par l'affirmation d'une mission de service public, considère les primo-arrivants de manière uniforme, sans tenir compte de leurs différences de situations et de besoins. Il est néanmoins permis de s'interroger sur l'obligation faite aux travailleurs permanents envoyés en France par leur entreprise de déférer à la convocation sur la plate-forme et de « bénéficier » des prestations de l'accueil.

*La Cour préconise, pour éviter des situations aberrantes conduisant à imposer l'accueil complet à des personnes qui ne s'installeront manifestement pas en France de manière durable, de prévoir une possibilité de différenciation : les personnes qui ne souhaitent pas s'installer définitivement en France (cas des impatriés) pourraient alors recevoir un accueil minimum dont les contours resteraient à définir. La DPM s'est déclarée désireuse d'organiser un mode d'accueil différencié pour ce type de public, mais n'en a pas, à ce jour, défini les principes.*

La création d'un service public, prestataire de services pour l'utilisateur de l'accueil, conduit à sortir d'une logique administrative « obligatoire » pour aller vers une meilleure prise en compte des contraintes et besoins de l'immigrant.

*La Cour, dans cette perspective, et pour assurer une présence maximale tant lors de l'accueil qu'à l'occasion des formations prescrites, estime que plusieurs mesures sont nécessaires :*

- *organiser des plates-formes en soirée ou en fin de semaine, pour prendre en considération les horaires de travail des personnes accueillies ;*
- *faciliter la présence en formation en décalant les sessions de formation vers les soirées et le samedi, en négociant des solutions de gardes d'enfant avec le conseil général et les CAF (par convention ou dans le cadre du comité de pilotage du PDA) ; en revoyant la carte des lieux de formation pour assurer une plus grande proximité géographique avec la résidence, les lieux de formation ne devant pas être nécessairement au chef-lieu de département ;*
- *organiser la formation civique trois à six mois après l'accueil. Le choix actuel d'un délai de quinze jours après l'accueil provient du souhait de lier ces deux phases. Mais les inconvénients qui en résultent sont nombreux (difficulté à se rendre de nouveau disponible malgré son emploi ; sentiment de précipitation ; problème de maîtrise de la langue) et induisent des taux de présence en formation faibles ;*
- *réorienter les formations linguistiques vers l'apprentissage de la langue écrite, même si cela nécessite d'accroître le plafond horaire total (jusqu'à 800 heures<sup>202</sup>). Cette évolution, qui répondrait aux besoins professionnels, serait évidemment articulée avec l'effort de formation réalisé par ailleurs par le FASILD dans le cadre de l'intégration des populations d'origine étrangère.*

*e) Organiser administrativement l'accueil*

La réforme en cours laisse subsister deux modes d'accueil, l'essentiel des immigrants étant accueillis sur une plate-forme offrant des prestations complètes, les autres (soit plus de 20 %) étant accueillis par des structures locales qui devront être conventionnées par les DDASS (collectivités, associations). Le risque de rupture d'égalité entre immigrants, selon qu'ils pourront ou non bénéficier d'un accueil sur une plate-forme d'accueil, est donc réel.

*Pour contourner ce risque et organiser un véritable service public de l'accueil respectueux du principe d'égalité, la Cour recommande d'explorer deux solutions envisageables pour les départements ruraux :*

---

202) Le CAI prévoit un maximum de 500 heures, alors que les réfugiés statutaires peuvent bénéficier de 800 heures.

- *La première solution consiste à ne pas forcément accueillir dans le département de résidence, mais plutôt à conduire l'accueil sur la plate-forme d'accueil la plus proche, où qu'elle se trouve. Cette solution, administrativement aisée à mettre en œuvre, ne serait viable qu'à la condition d'accroître légèrement le nombre de PFA pour assurer une relative proximité de tout point du territoire avec ce type de structure (la proximité physique étant un élément de la qualité du service rendu). La question du transport des personnes jusqu'à la plate-forme devrait être préalablement résolue.*
- *La seconde revient à assurer un accueil dans chaque département au moyen de plates-formes provisoires ou itinérantes, qui seraient organisées avec des moyens mobiles au gré des besoins. Les moyens seraient ceux, groupés, de l'OMI et du SSAE : la fusion est, en effet, une occasion de décroiser les effectifs du SSAE et les déployer de manière plus souple sur plusieurs départements.*

Le principal obstacle à la seconde solution est l'organisation de l'examen médical, qui nécessite sur place des installations spéciales (salle d'examen et équipement radiologique). La raison d'être de la visite médicale mérite cependant d'être examinée : compte tenu des objectifs qu'elle comporte actuellement (il s'agit essentiellement d'un bref examen et d'une information sur l'accès aux soins), sa transformation peut être envisagée. La DPM a indiqué à ce sujet à la Cour que « des réflexions sont engagées entre l'OMI, la DPM et la direction générale de la santé, pour réorienter son contenu sur un volet de prévention renforcée et d'incitation au dépistage du VIH ».

La visite médicale peut donc être disjointe de l'accueil lui-même pour devenir une consultation organisée dans l'hôpital le plus proche, la DDASS organisant localement cette évolution.

Sans doute le certificat médical est-il actuellement le document qui permet d'obtenir la délivrance du titre de séjour et, de ce fait, qui contraint l'immigrant à assister à l'accueil. Toutefois, l'accueil sur la plate-forme, qu'elle soit fixe ou itinérante, pourrait donner lieu à la délivrance d'un certificat administratif (et non médical) qui débloquerait la délivrance du titre de séjour. La visite médicale, qui pourrait intervenir plus tard, jouerait son véritable rôle : rendre un service d'ordre médical aux personnes.

*Enfin, il paraît intéressant d'étudier la possibilité de généraliser l'expérience engagée localement dans plusieurs départements, consistant à délivrer le titre de séjour à l'occasion du passage sur la plate-forme, en*

*ne contraignant plus l'immigrant à effectuer pour cela un déplacement spécifique auprès des services préfectoraux. Cette mesure irait dans le sens d'une simplification des prestations délivrées, tant pour l'utilisateur que pour l'administration considérée globalement.*

#### **4 – Le lien entre l'accueil et le parcours d'intégration**

La récente réforme de l'accueil des primo-arrivants devrait normalement instaurer un lien entre accueil et intégration.

Cette idée n'est d'ailleurs pas nouvelle. Elle inspirait les précédents dispositifs d'accueil des immigrants, lorsque la circulaire du ministère des affaires sociales du 1<sup>er</sup> juin 1999 précisait : « l'accueil n'est pas une action ponctuelle (...). L'accueil ne se limite pas au moment de l'arrivée de la famille parce que le parcours d'intégration doit se dérouler à son rythme. Cependant, ce parcours sera d'autant plus rapide qu'il aura été mieux anticipé ». La même circulaire rappelait que « les orientations retenues (s'inscrivaient) dans la continuité de celles qui inspiraient la politique d'accueil jusqu'à présent ».

Lorsque la circulaire du ministère des affaires sociales du 24 novembre 2003 relance le dispositif d'accueil en créant le « service public de l'accueil », elle s'inscrit dans la même perspective : l'accueil est décrit « comme une prestation globale associant plusieurs domaines d'intervention (...), qui constituera systématiquement la première étape d'un véritable parcours d'intégration. L'accueil ne se limite pas en effet à la séance de pré-accueil et d'accueil, mais constitue la première phase d'un cheminement plus long qui justifie la contribution coordonnée des services publics et d'autres partenaires pendant plusieurs mois, voire plusieurs années ».

De cette succession de textes, deux constats peuvent être tirés :

- une grande continuité existe sur les objectifs affichés et recherchés ;
- depuis 1993 au moins, l'accueil n'est pas considéré *stricto sensu*, mais comme un acte continu qui intègre l'amont (la préparation de l'arrivée) et l'aval (les actions d'intégration). Distinguer strictement les efforts d'accueil et d'intégration serait dès lors erroné, puisque les deux notions sont étroitement imbriquées.

Il faut pourtant constater qu'au-delà des termes des circulaires et des relances successives du dispositif d'accueil, celui-ci rend au primo-arrivant un service qui demeure essentiellement ponctuel (visite médicale, formalités diverses, bilan linguistique), peu de réponses pouvant être

apportées au cours de l'accueil à ses besoins plus fondamentaux (logement, formation professionnelle, emploi).

Or, il s'agit là d'un problème crucial.

*a) Le problème posé*

Le HCI a été sensible au risque de voir les insuffisances actuelles se pérenniser au sein du nouveau dispositif. Au-delà des prestations incluses dans le « contrat d'intégration » et conformément à l'une des vocations qu'il lui prête (« individualiser le service rendu grâce à une identification des besoins concrets des nouveaux arrivants »), il a souhaité la mise en place d'un parcours individuel, dénommé parcours d'intégration.

« Compte tenu de ses difficultés à se repérer dans la société d'accueil et des multiples problèmes qu'il rencontre (logement, scolarisation des enfants, emploi), le primo-arrivant devrait pouvoir, en aval des prestations offertes par la structure d'accueil, faire appel à un interlocuteur susceptible de l'aider dans ses démarches et qui pourrait en retour faire régulièrement le point sur l'évolution de sa situation. »

**Les carrefours d'intégration au Québec**

Le HCI s'est déclaré impressionné par les services rendus au Québec par les carrefours d'intégration. Subdivisions des directions régionales du ministère chargé de l'immigration, ces carrefours proposent une offre de service variée, accessible à toute personne présente sur le territoire depuis moins de cinq ans. Ces structures ont pour partenaires les équivalents locaux des ANPE, CAF, CPAM et chambres de commerce. Tous les services sont offerts. 90 % des « clients » viennent au cours de la première année. Le programme proposé dans les carrefours inclut des sessions de groupe sur les premières démarches nécessaires à l'établissement au Québec. Nombre de prestations sont par ailleurs individualisées : établissement d'un profil pour le marché du travail, aide à la recherche d'emploi, accompagnement pour le logement, etc.

On ne retrouve pas de réelle mise en œuvre de ce qui constitue, pour le moins, le début d'un « parcours d'intégration » dans le relevé de décisions arrêté par le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. Certes, l'expression est reprise, mais au pluriel, écartant donc l'idée d'un dispositif unique, aux format et modalités déterminés. Et de fait, les huit mesures annoncées sous cette rubrique (« 1. Construire des parcours d'intégration » puis, paradoxalement : « 1-3. Consolider les parcours

d'intégration ») ont la double caractéristique d'être hétéroclites et de ne pas avoir toujours de caractère réellement opérationnel :

10. « Favoriser l'accès aux droits concernant plus particulièrement les étrangers ;
11. Conforter et cibler les missions des adultes-relais ;
12. Faciliter l'accès des migrants à la prévention et à l'éducation à la santé ;
13. Créer des centres d'apprentissage dans les quartiers ;
14. Développer l'offre de formation au français pour les candidats à la naturalisation ;
15. Encourager l'apprentissage de la langue française par la diffusion de programmes radiophoniques ;
16. Adapter l'offre de logements aux besoins identifiés localement ;
17. Réduire les délais de naturalisation ».

Une ambiguïté subsiste sur le sens à donner au parcours d'intégration, deux interprétations étant indifféremment avancées :

- ce parcours serait celui de l'immigrant en France, durant la période séparant son arrivée sur le territoire et sa complète intégration. Dans ce sens, qui n'a pas de contenu juridique, le parcours ne peut avoir de durée prédéterminée ;
- le parcours d'intégration peut avoir un sens plus administratif, voisin de celui suggéré par la circulaire du 23 novembre 2003, qui précise que l'accueil est la première étape dans un parcours d'intégration, et stipule que l'accueil est un acte durable qui peut s'étaler sur deux ans au plus, au gré des besoins de la personne. Dans ce sens, le parcours peut être compris comme les deux années durant lesquelles l'immigrant bénéficie de prestations d'accueil et d'intégration sans que celles-ci soient distinguées : la seule importance est qu'elles contribuent au même but.

#### *b) Les solutions*

La Cour ne peut que recommander que soient rapidement mis en place les moyens susceptibles de permettre la définition et l'application de parcours d'intégration individualisés, quitte à en restreindre le bénéfice à ceux des migrants dont il est prévisible qu'ils connaîtront des difficultés particulières.

Organiser un parcours d'intégration dont l'accueil serait la première étape pourrait conduire, selon la Cour :

- à en définir le sens : la Cour propose à cet égard de considérer que le « parcours d'intégration » est la période de deux ans qui suit l'arrivée en France. Cette définition permet de lier accueil et intégration sans figer entre ces deux concepts une distinction qui ne pourrait qu'être artificielle ;
- à préciser l'ambition du dispositif : assurer l'intégration du primo-arrivant, c'est l'aider à surmonter les difficultés spécifiques liées à sa qualité d'immigrant ; c'est aussi lui permettre de mener à moyen terme une vie normale, ce qui suppose que soient résolues les difficultés matérielles de la vie courante, et notamment les questions d'emploi et de logement (difficultés qui ne sont pas propres aux immigrés) ;
- à mettre en place un dispositif administratif intégrant l'accueil et les politiques sectorielles d'intégration qui, par des actions spécifiques ou de droit commun, soit susceptible de satisfaire les besoins identifiés.

Mettre en place un parcours d'intégration consisterait ainsi à construire un dispositif dont pourrait bénéficier l'immigrant qui en émettrait le souhait (il ne s'agirait pas de rendre l'ensemble du circuit obligatoire pour tous), pendant la période de deux ans fixée par les circulaires de 1999 et 2003.

Ses principales étapes pourraient être :

- la préparation à l'accueil (déjà organisée par les textes pour les procédures de regroupement familial et les conjoints de Français) ;
- l'accueil, qui doit permettre, d'une part, de réaliser un diagnostic précis mettant en évidence, quelle que soit la procédure qui a conduit au séjour en France, les difficultés et besoins fondamentaux de la personne ; d'autre part, d'assurer un lien formel avec les services ou prestations qui, après l'accueil, permettront au primo-arrivant de construire son intégration. La première condition est satisfaite dès lors que l'immigrant est accueilli sur une plate-forme OMI (dont l'utilisation dans l'accueil se généralise). La seconde demeure par contre problématique en dépit des objectifs affichés : la conclusion d'un contrat d'accueil et d'intégration permet, en effet, de satisfaire aux besoins de formation linguistique, mais ne comporte pas de lien organisé avec le service public de l'emploi, les bailleurs sociaux ou même les services sociaux de droit commun ;
- des prestations, articulées avec l'accueil. L'immigrant devrait pouvoir recevoir des prestations personnalisées s'il en exprime le

*besoin : établissement d'un bilan professionnel, proposition d'une formation ou remise à niveau. L'organisation de ces liens articulés est un des défis de la mise en œuvre de la circulaire du 24 novembre 2003 : elle est impérative, dès lors que les services susceptibles de répondre à ces besoins sont des services de droit commun et que l'on souhaite donner un sens véritable aux ambitions affichées ;*

*- des rendez-vous avec un service référent. Ils doivent conduire à dresser un bilan à échéance régulière sur le parcours de la personne. L'établissement de ce bilan doit, surtout, permettre de relancer et de réorienter l'effort réalisé par les « services partenaires » afin de compenser les échecs ou les insuffisances observés. Le contrat d'accueil et d'intégration prévoit, dans son article 5, un « suivi administratif et une évaluation par l'OMI » et précise que cette évaluation permet d'infléchir en tant que de besoin les formations suivies et de « faire le point sur les autres problèmes d'intégration ». L'essentiel paraît donc dit : le souci du suivi de l'immigrant dans son parcours est présent, mais la marge de manœuvre du service qui sera chargé de ce suivi paraît des plus étroites, la véritable réalisation d'un parcours d'intégration abouti (c'est à dire entraînant l'intégration de la personne) imposant de répondre aux problèmes identifiés.*

### **C – Les initiatives du comité interministériel sur les déterminants de l'intégration devraient être renforcées**

Le relevé de décisions du comité interministériel d'avril 2003 avait pour objectif et a le mérite de ne négliger aucun des grands dossiers de l'immigration et de l'intégration. Cette ambition louable explique probablement la portée inégale des initiatives, elle-même liée à la diversité des capacités de réaction et d'implication des ministères concernés. Il en résulte la nécessité d'un renforcement du dispositif dans certains secteurs.

Le souci de réalisme impose de bien définir les objectifs, leur précision semblant de nature à assurer aux yeux de tous leur légitimité et leur caractère équitable. Il s'agit :

- de commencer par améliorer la place des demandeurs d'emploi étrangers dans la file d'attente, dès lors qu'ils sont aujourd'hui anormalement pénalisés ;
- de favoriser l'accès à un logement et à un type d'habitat ne constituant pas, pour les familles issues de l'immigration, un handicap supplémentaire ;

- de créer pour leurs enfants les conditions d'une réelle égalité des chances à l'école.

## 1 – Le logement

On peut s'étonner que la question du logement n'ait pas fait l'objet dans le cadre du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 de mesures à la hauteur des enjeux. Ceux-ci avaient pourtant été clairement définis par le HCI en 1998<sup>203</sup> : « Parmi les droits économiques et sociaux dont l'exercice effectif conditionne l'application du principe d'égalité, le droit au logement est l'un des plus fondamentaux au regard de l'intégration. Sans un logement décent, en effet, il sera impossible à la famille de trouver son équilibre, les enfants ne pourront pas effectuer un parcours scolaire normal et les parents ne trouveront pas d'emploi ».

Or, sur cinquante-cinq mesures, deux seulement se rattachent directement à la question du logement : la mesure n° 16 « adapter l'offre de logement aux besoins identifiés localement », qui vise à augmenter le nombre de très petits et surtout de très grands logements généralement adaptés à la composition familiale des ménages immigrés, et la mesure n° 46 « simplifier l'accès aux droits et prestations de droit commun offertes aux travailleurs immigrés », qui traite du problème du vieillissement des occupants de foyers. Une troisième mesure concernant le traitement des foyers de travailleurs migrants semble avoir été ajoutée après coup.

On peut regretter la modestie des suites réservées à ces « décisions ». Les deux dernières ne sont à l'origine d'aucun progrès réellement significatif : les mesures concernant les foyers ne sont que la reprise d'objectifs déjà définis dans le plan de traitement pour 2002-2006 ; les initiatives visant à mieux prendre en compte le problème du vieillissement se bornent pour l'instant à des études ou des projets d'expérimentation.

Quant à la première mesure, sans doute trop ambitieuse, elle a surtout donné lieu à deux circulaires (un seul paragraphe sur le sujet des besoins spécifiques des immigrés) et à la création, au sein du Conseil national de l'habitat, d'un groupe de travail sur la discrimination dans l'accès au logement, à l'édition d'une brochure grand public sur « l'égalité des chances dans le logement », dont il apparaît, vu sa date de diffusion et eu égard aux délais de commande et d'impression, que son

---

203) Rapport publié en 1998 « *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité* ».

principe était bien antérieur à la tenue du comité interministériel. Sans doute la première fiche de bilan établie en janvier 2004 donne-t-elle la clé de ce manque de résultats concrets : « La définition des politiques locales du logement et des actions en faveur du logement des personnes rencontrant des difficultés particulières devrait désormais relever principalement des collectivités locales (structures intercommunales et départements) ». C'est là, au demeurant, un problème majeur qui se trouve posé.

*La Cour, considérant que le cadre de la politique du logement va se trouver profondément transformé par la loi sur les libertés et responsabilités locales, recommande que l'Etat trouve un positionnement, les moyens et les procédures nouvelles susceptibles de faire prendre en compte les problématiques de l'immigration sans empiéter sur l'autonomie des collectivités. Une attention toute particulière devra être portée aux « aides à la pierre ». Par ailleurs, l'Etat, responsable de la politique d'intégration, devra, à l'échelon national ou local, dans le cadre des conventions de délégation ou celui des programmes locaux de l'habitat (PLH), être particulièrement attentif à la prise en compte d'objectifs se rapportant à l'intégration et à la mixité.*

C'est à cette condition que l'action déterminée et quantifiée qui est nécessaire sera possible. Celle-ci va s'organiser à titre principal selon quatre orientations générales, le traitement des foyers de travailleurs migrants et l'hébergement des demandeurs d'asile appelant par ailleurs des solutions spécifiques :

- l'offre globale de logements sociaux doit être relancée ;
- des mesures d'accompagnement en direction des populations issues de l'immigration doivent être définies et mises en œuvre ;
- une impulsion plus grande doit être donnée par les pouvoirs publics aux actions en faveur du logement des immigrés ;
- la lutte contre les discriminations dans le domaine du logement doit mieux se concrétiser.

*a) L'offre de logements doit être relancée*

Nombre de rapports ont établi le constat d'une insuffisance globale de l'offre de logements, insuffisance particulièrement marquée dans les secteurs à forte densité de personnes issues de l'immigration ; cet écart entre offre et demande concerne tant le logement considéré globalement que le logement social. La Cour prend notamment acte du récent

« rapport Pommellet »<sup>204</sup>, qui met en évidence l'insuffisance de l'offre de logements en Ile-de-France, région dans laquelle la présence de personnes issues de l'immigration est particulièrement forte. Le ministre de l'équipement présentant ce rapport, soulignait d'ailleurs que « tous les indicateurs illustrent le déséquilibre entre l'offre et la demande » et présentait une série de dispositifs destinés à remédier à cette situation.

*La Cour rappelle qu'aucune amélioration des conditions de logement des personnes issues de l'immigration, aucune mesure d'accompagnement ou de lutte contre les discriminations, ne pourra être efficace aussi longtemps que persistera le déséquilibre actuel entre l'offre et la demande.*

*b) L'action des structures administratives doit être confortée*

Le pilotage des actions consacrées au logement des immigrés relève de plusieurs autorités qui parviennent difficilement à exercer pleinement leur rôle dans ce domaine.

La DPM a dû traiter en priorité, depuis le début des années 2000, la question de l'hébergement des demandeurs d'asile et n'exerce pas en matière de logement le rôle d'impulsion que l'on pourrait attendre d'elle. La DGUHC<sup>205</sup> occupe une place centrale dans la mesure où l'essentiel de la politique consacrée au logement des immigrés repose aujourd'hui sur des dispositifs de droit commun mais cette question ne constitue qu'une thématique parmi d'autres dont elle a la charge : personnes âgées dépendantes, personnes handicapées, jeunes, familles monoparentales, grandes familles, accédants en difficulté, saisonniers et gens du voyage. Enfin, créée en 1998, la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), qui constitue à la fois une structure de coordination entre ministères réunie périodiquement et une structure administrative permanente, est censée formuler toutes propositions et coordonner l'ensemble des actions relatives au logement des populations immigrées et de leurs familles. Malgré la participation ponctuelle de son délégué général à l'élaboration de textes, cette structure, principalement occupée par le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, n'a qu'imparfaitement exercé cette mission. De surcroît, conçue comme « une commission de ministres garantissant une pleine responsabilité politique » selon les termes employés en 1998 par le ministre des affaires

---

204) « Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics », rapport au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, établi par M. Pierre Pommellet, octobre 2003.

205) Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

sociales, elle apparaît en fait comme une commission de responsables administratifs.

*La Cour relève que le rattachement du secrétariat d'Etat au logement au ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale pourrait avoir, en la matière, des effets positifs. Si les administrations concernées par la question du logement des immigrés (DPM, DGUHC, CILPI, DIV) étaient déjà habituées à dialoguer, ne serait-ce que dans le cadre de la CILPI, cette réorganisation gouvernementale devrait donner une impulsion politique nouvelle dans la mesure où toutes ces structures administratives sont désormais placées sous la responsabilité d'une même autorité politique.*

*Il paraît également souhaitable que la CILPI devienne le cadre d'orientation des actions en faveur du logement des immigrés, et comme prévu à l'origine.*

*c) Les conditions de mise en œuvre de mesures d'accompagnement*

Il est inutile, en matière de mesures d'accompagnement, de définir à nouveau des objectifs. Ils ont été déjà clairement énoncés, notamment dans le rapport 1999 de la CILPI : « Il ne s'agit pas de survaloriser cette spécificité et de revenir à un logement adapté ou "pour immigrés" mais le nier ne permettrait pas de rattraper le retard constaté dans les conditions de logement de ces populations et conduirait à se contenter le plus souvent d'expédients. Il faut clairement affirmer que le choix de la banalisation doit s'accompagner d'une attention constante portée à la manière dont les dispositifs dits "de droit commun" répondent à ces besoins, ne pas hésiter à s'abriter derrière un principe de non-stigmatisation pour refuser tout ajustement de ces politiques. »

*La Cour estime que ces préconisations restent d'actualité et que le recours à des politiques de droit commun en matière de logement ne doit pas conduire les pouvoirs publics à négliger les difficultés spécifiques rencontrées par certaines populations issues de l'immigration.*

La prise en compte dans les politiques de droit commun d'objectifs précis en matière de logement des immigrés a connu une première traduction à l'occasion de la préparation des contrats de ville pour la période 2000-2006 : des directives du Premier ministre puis du ministère de la ville ont demandé aux préfets de s'assurer que la thématique de l'intégration serait traitée dans les contrats de ville.

*La Cour estime qu'il convient de s'assurer que les intentions ainsi affichées ont donné lieu à des mesures concrètes.*

Mais il importe aussi de veiller à ce que la mise en œuvre de telles mesures soit entourée de précautions garantissant leur acceptation par la communauté des locataires.

La plus grande prudence devrait être observée à l'égard de la médiatisation d'opérations de relogement d'occupants de squats ou des expédients consistant en l'attribution de villas à des ménages en difficultés, opérations qui, dans la mesure où elles ne peuvent se reproduire à grande échelle, sont de nature à faire naître un sentiment d'injustice auprès de demandeurs plus anciens quelle que soit leur origine.

*d) Une lutte contre les discriminations prenant mieux en compte le phénomène des discriminations collectives*

Ce n'est qu'avec la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002<sup>206</sup> que s'est concrétisé le volet logement de la politique de lutte contre les discriminations. Elle aménage notamment la charge de la preuve en cas de litige<sup>207</sup>. Après la CNIL qui, dans son 22<sup>ème</sup> rapport d'activité portant sur l'année 2001, avait mentionné certaines pratiques « de nature à susciter l'inquiétude des demandeurs de logements, en alimentant des suspicions de discriminations à leur égard », la mission interministérielle d'inspection du logement social MILOS, dans son rapport 2002, a noté « qu'il existe un décalage significatif entre des règles juridiques exigeantes (...) et une pratique non conforme aux textes (...). » Plus récemment, un groupe de travail du Conseil national de l'habitat (CNH) a rendu des conclusions sur la question des discriminations dans l'accès au logement.

*La Cour relève que les dispositifs actuels s'intéressent essentiellement aux discriminations de caractère individuel et négligent, à tort, une forme de discrimination dans l'accès au logement social que l'on peut qualifier de « discrimination collective » ou, selon la formule retenue par le CNH, de « processus discriminatoire collectif et cumulatif ».*

*Sur la base des analyses et des orientations présentées par le CNH, qui prennent en compte cette dimension du problème, il convient maintenant que les pouvoirs publics définissent les mesures concrètes permettant de s'assurer que les refus d'attribution de logements sociaux*

---

206) Loi n° 2002-73 du 17 janvier relative à la modernisation sociale, chapitre III, article 157 et suivants.

207) Voir supra chapitre II - III H.

*à des demandeurs issus de l'immigration ne le sont que pour des raisons objectives.*

*Dans cette perspective, la Cour juge indispensable que les priorités retenues par les parties prenantes aux commissions d'attribution (préfecture, communes, mouvement 1 %, bailleurs sociaux) ou par les commissions elles-mêmes soient plus clairement définies qu'elles ne le sont actuellement, si nécessaire après débat public local, afin que les choix puissent être appréciés au regard de critères connus de tous.*

*Il conviendra, dans un deuxième temps, de désigner l'autorité qui sera chargée à l'échelon national ou local de vérifier que les choix de la commission d'attribution, au regard des priorités définies localement mais aussi d'une analyse statistique des attributions faisant appel si nécessaire à des comparaisons avec les résultats observés sur d'autres sites, ne sont pas discriminatoires.*

*e) La levée des obstacles à la réalisation du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants*

On a pu déjà constater que le bilan du plan de traitement des foyers des travailleurs migrants, sans être négligeable, n'est pas à la hauteur des ambitions initiales, ce qui a justifié sa prorogation jusqu'en 2007. La stratégie retenue dans le cadre du plan quinquennal n'a pas empêché, par exemple, les difficultés actuelles de traitement des foyers sur-occupés. On peut considérer qu'il aurait été préférable de se concentrer sur les foyers posant le plus de problèmes, pour la plupart des foyers sur-occupés accueillant des personnes originaires d'Afrique subsaharienne. Les services et organismes publics interrogés sur ce point dans le cadre de l'enquête maintiennent que l'objectif prioritaire est d'améliorer, partout où cela est nécessaire, les conditions de vie dans les foyers en adoptant des mesures d'habitat moderne, les foyers sur-occupés constituant des cas préoccupants mais malgré tout minoritaires.

Ce plan mérite cependant d'être poursuivi compte tenu d'acquis indéniables. Les pouvoirs publics possèdent désormais, grâce à l'action de la CILPI, une connaissance de la situation de chaque foyer, ce qui mérite d'autant plus d'être souligné qu'elle tranche avec la faiblesse des informations disponibles sur la situation du logement des immigrés hors foyers. Il apparaît ensuite que les démarches pour faire accepter aux différents intervenants à l'échelon local (en particulier aux communes) le principe du traitement d'un foyer et pour constituer un projet impliquent un travail de longue haleine qu'il convient de poursuivre. Enfin, les efforts entrepris sous l'égide de la CILPI pour porter remède à la situation

financière préoccupante de plusieurs gestionnaires de foyers doivent être relevés. Toutefois, la Cour recommande qu'une attention particulière soit accordée à certains problèmes :

*- la sur-occupation des foyers :*

Le problème de la sur-occupation de foyers a été fort bien analysé par la CILPI en 2003. Il n'en demeure pas moins que les solutions manquent et que les parties prenantes sont démunies dans la mesure où le phénomène réapparaît même dans des foyers rénovés dont certains faisaient pourtant figure, à juste titre, de réussites. La dégradation de la situation est contraire à l'objectif premier du plan qui est d'améliorer les conditions de vie des occupants ; la crédibilité du plan serait également gravement remise en cause si les infrastructures devaient revenir rapidement à l'état antérieur malgré les lourds investissements financiers consentis.

*La Cour estime donc indispensable que les pouvoirs publics, quelle que soit la complexité de la tâche, mènent une action résolue, et au besoin répressive, pour lutter contre le phénomène de sur-occupation, a fortiori dans les foyers récemment traités. Ceci implique que les projets aient été accompagnés de solutions de relogement ; mais ceci implique aussi que les décisions de justice soient exécutées, que des contrôles soient réalisés pour limiter la présence d'irréguliers et que les activités illicites ou présentant des risques pour la sécurité ou l'hygiène soient interdites lorsque les tentatives de normalisation de leur cadre d'exercice ont échoué.*

*- le financement :*

Le financement du plan de traitement par l'Etat a suscité quelques inquiétudes au cours des dernières années et retardé la réalisation de plusieurs opérations. Il apparaissait en effet que les plus gros projets (surtout en Ile-de-France) grevaient une part souvent très importante des crédits alloués aux directions départementales de l'équipement et nécessitaient des arbitrages difficiles avec des opérations ne concernant pas les foyers. Ce problème a cependant trouvé une solution en 2004 dans plusieurs régions avec la constitution de réserves régionales permettant de faire face au financement des projets les plus coûteux.

*La Cour note que ce problème risque de réapparaître dans l'avenir, sous une autre forme, dès lors que les responsabilités de l'Etat en matière d'aides à la pierre sont transférées par délégation aux collectivités territoriales. Il s'agira alors de veiller à ce que des moyens financiers exceptionnels soient attribués aux communes ayant à financer*

*un projet de traitement de foyer afin que les enveloppes courantes n'en soient pas durablement affectées.*

*- le vieillissement des occupants :*

Le vieillissement des occupants, tout particulièrement des personnes d'origine maghrébine, constitue un défi pour l'avenir. Si des études de la SONACOTRA et un rapport de l'IGAS remis en novembre 2002 ont permis de clarifier le débat, les foyers rénovés, et a fortiori non encore rénovés, devront se préparer à faire face à ce problème.

*La Cour juge indispensable que les recommandations faites par l'IGAS soient mises en œuvre non seulement en matière de logement mais encore en matière d'accompagnement social où les avancées paraissent pour l'instant très limitées.*

Par ailleurs, les études sociologiques menées auprès des occupants de foyers parvenus à l'âge de la retraite montrent que l'idée intuitive selon laquelle les immigrés, une fois accomplie leur vie active en France, aspireraient à retourner dans leur pays d'origine et rejoindre leur famille restée sur place, n'est pas totalement fondée. Il apparaît en revanche que pour diverses raisons psychologiques (perte de contact progressive avec les enfants, risque de faire ressortir un relatif échec du séjour en France) mais aussi matérielles (crainte de ne pouvoir bénéficier dans leur pays d'origine d'un système de soins comparable), une majorité d'immigrés ne souhaite pas quitter les foyers ou, du moins, souhaite conserver un lien avec ceux-ci. Cet état de fait ne doit cependant pas conduire à écarter toute initiative en la matière.

Il apparaît en particulier que la pratique des allers-retours entre la France et les pays d'origine perturbe la gestion de certains foyers : une absence supérieure à six mois entraîne en principe la perte du droit à allocation (par exemple l'APL), ce qui a pour effet d'aggraver la situation financière des gestionnaires de foyers qui la perçoivent. Mais il n'est pas certain que ces dispositions soient toujours appliquées et que des allocations ne soient pas indûment versées.

*En tout état de cause, la Cour se doit de relever que cette situation est d'autant moins satisfaisante que les problèmes risquent de s'accroître avec le vieillissement des occupants. L'examen de cette question sous l'égide de la CILPI, qui figure parmi les actions retenues par le comité interministériel du 10 avril 2003, devra rapidement aboutir à des solutions concrètes.*

De manière plus générale, les pouvoirs publics eux-mêmes semblent considérer que la situation sociale des travailleurs immigrés

âgés, aujourd'hui retraités, qui continuent de vivre en France, garde tout son intérêt et son actualité. En témoigne la demande d'avis adressée sur ce sujet le 16 février 2004 par le Premier ministre au HCI.

*La Cour estime nécessaire que, pour la fraction d'occupants actuels de foyers qui seraient disposés à quitter leur foyer pour regagner leur pays d'origine mais qui hésitent pour des raisons matérielles à rompre le lien avec la France, des solutions soient étudiées. Le « rapport Cuq »<sup>208</sup> avait, en son temps, recommandé de favoriser le retour des personnes concernées dans leur pays d'origine en mettant en œuvre deux mesures :*

- *le règlement des pensions et retraites par les consulats de France dans les pays d'origine ; cette proposition était inspirée par le constat que leurs bénéficiaires ne font pas confiance aux administrations de leur pays quant au versement effectif des sommes dues ;*
- *la création de résidences médicalisées spécialisées dans les pays d'origine au profit de ceux des immigrants qui souhaitaient rentrer chez eux.*

*Il est dommage que ces propositions n'aient jamais été expérimentées quand bien même elles ne concerneraient qu'une fraction des occupants actuels des foyers.*

#### *f) Le problème particulier des demandeurs d'asile*

S'agissant du problème particulier posé par les demandeurs d'asile et les déboutés, la Cour a pris connaissance avec intérêt des propositions formulées par le rapport de la mission commune IGA-IGAS de janvier 2004 relatives :

- à l'amélioration du dispositif CADA, tenant tant à la couverture de la demande d'hébergement des publics prioritaires actuels et des personnes isolées qu'à la poursuite de la répartition des places de CADA par le rapprochement des taux d'équipement des régions ;
- à l'accueil par les CHRS des seuls publics en voie d'insertion (en limitant le recours à l'ALT aux sorties de réfugiés)<sup>209</sup>;

---

208) Mission d'études sur la situation et le devenir des foyers des travailleurs immigrés, rapport remis au Premier ministre par M. Henri Cuq, député, avril 1996.

209) Centres d'hébergement et de réinsertion sociale ; allocation de logement temporaire.

- à la transformation des hôtels, dès lors qu'ils sont devenus un mode d'hébergement massif et durable, en CADA ou en hôtels sociaux, en assurant un suivi des personnes se référant au standard du CADA ;
- à la création d'un système d'information unique pour connaître en temps réel les disponibilités.

Elle relève également que la loi du 10 décembre 2003 relative à la réforme du droit d'asile et ses textes d'application à paraître devrait avoir des effets non négligeables mais aussi contradictoires sur le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile<sup>210</sup>.

## 2 – L'école

Si la relance du comité interministériel à l'intégration a eu des effets positifs sur la prise en considération par divers départements ministériels de leurs responsabilités particulières en matière d'intégration, cela se vérifie tout particulièrement dans le cas du ministère de l'éducation nationale et, plus précisément, de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO). Il est vrai qu'il s'agissait du cas où la prise de distance avec le dossier posait le plus de problèmes : l'affirmation d'une obligation d'offre de formation s'avérait primordiale.

Ce ne sont pas tant les mesures annoncées au comité interministériel d'avril 2003 ou leur mise en œuvre qui retiennent l'attention qu'un véritable changement d'état d'esprit dont les effets sont déjà perceptibles dans le mode de gestion des enfants nouvellement arrivés en France (ENAF).

En réalité, la plupart des mesures figurant au relevé des conclusions du 10 avril 2003 s'apparentaient à des pétitions de principe.

---

210) Certaines dispositions devaient se traduire par une augmentation du besoin en hébergement. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, tous les demandeurs d'asile dépourvus de revenus suffisants ont accès aux prestations réservées auparavant aux seuls demandeurs d'asile conventionnel : l'hébergement accompagné ou le versement de l'allocation d'insertion. En outre, la DPM a indiqué à la Cour que le choix entre ces deux possibilités sera à terme supprimé lorsque les capacités d'accueil spécialisées le permettront, l'hébergement accompagné devenant la seule solution proposée. En revanche, le raccourcissement espéré des délais d'instruction des demandes d'asile et des recours pourrait fluidifier le dispositif national d'accueil et desserrer la contrainte pesant actuellement sur les capacités d'hébergement. La DPM estime à cet égard qu'un raccourcissement des délais de traitement des dossiers, toutes procédures confondues, à six mois (au lieu des dix-huit mois constatés en 2003) permettrait d'héberger en CADA trois fois plus de demandeurs d'asile.

La DESCO a fait savoir que ces mesures avaient été initiées dès la rentrée 2003-2004 et devraient être reconduites en 2004-2005 « sous réserve que les financements le permettent ».

- . Mesure n° 3/11.3 : Renforcer les formes adaptées de scolarisation au profit des élèves primo-arrivants
- . Mesure n° 4/11.4 : Préparer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes étrangers de 16 ans nouvellement arrivés en France
- . Mesure n° 18/21.1 : Soutenir les enseignants dans leur mission d'accueil des élèves dans leur diversité
- . Mesure n° 19/21.2 : Refondre les outils d'information et d'orientation scolaire
- . Mesure n° 26/21.9 : Créer l'émulation en liant des établissements scolaires des quartiers à des partenaires
- . Mesure n° 28/21.11 : Encourager l'accès aux arts et à la culture
- . Mesure n° 34/22.6 : Généraliser le parrainage des jeunes sous statut scolaire / Renforcer le lien Ecole-Entreprise
- . Mesure n° 37/22.7 : Préparer aux concours et informer les candidats aux métiers de la fonction publique (*cette mesure devait être initialement portée par la DGAFP*)<sup>211</sup>
- . Mesure n° 42/31.5 : Dynamiser les missions civiques de l'école
- . Mesure n° 44/31.7 : Reconnaître les apports des musiques étrangères dans la constitution du patrimoine de la musique française (*cette mesure relève des compétences du ministère de la culture*)
- . Mesure n° 51/33.1 : Promouvoir à l'école dès le plus jeune âge le respect mutuel filles/garçons

Quant aux deux mesures les plus significatives, les résultats enregistrés un peu plus d'un an plus tard dénotent un niveau inégal de progrès.

Pour ce qui concerne la mesure n° 20/21.3 « Cibler les dispositifs des bourses au mérite », le ministère déclare avoir resserré son dispositif ; l'objectif poursuivi d'avoir 10 000 bénéficiaires en deux ans aurait été

---

211) Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

atteint à 50 % dès la rentrée 2003 : 4 954 élèves des établissements des territoires de la politique de la ville auraient reçu une bourse au mérite.

Au sujet de la mesure n° 25/21.8 Etendre le dispositif « école ouverte » à toutes les académies, l'augmentation du nombre de semaines offertes (3 688 dans 663 établissements en 2004 contre 3 019 dans 573 établissements en 2003) se traduit par une hausse de 17 % de la participation budgétaire de l'éducation nationale ; la circulaire aux établissements pour la rentrée 2004-2005 incite à l'intensification du dispositif notamment sur les territoires de l'éducation prioritaire.

En revanche, les indices d'une prise de conscience peuvent être trouvés sur d'autres terrains. Pour la première fois, à la connaissance de la Cour, la spécificité des difficultés que peuvent rencontrer nombre d'élèves issus de l'immigration a été expressément reconnue.

Sept catégories de handicaps ont pu ainsi être identifiées. L'origine socio-économique défavorisée, voire très défavorisée des familles est un premier constat général, dont témoigne en particulier la situation de bon nombre des enfants originaires d'Afrique subsaharienne. Langue de scolarisation, le français est inégalement maîtrisé et nécessite un effort général de mise à niveau de dispositifs spécifiques en fonction des besoins. L'absence de scolarité antérieure ou encore une scolarité antérieure très chaotique constituent un autre handicap qui se répand dans la période la plus récente de l'immigration, avec des conséquences plus dommageables encore chez les jeunes adultes. Un quatrième handicap tient à la concentration spatiale qui, après avoir conduit nombre de familles sur les sites les plus difficiles du territoire, les rassemble ensuite dans les mêmes établissements au risque de faire déboucher le ghetto social sur un ghetto scolaire. Un autre handicap, conséquence directe du précédent, est « l'ethnisation rampante » dans l'allocation de l'offre de formation : ce risque est loin d'être toujours conjuré, comme en témoigne la montée des manifestations de racisme ou encore la discrimination, que l'on retrouve en particulier dans les difficultés d'accès aux stages en entreprise, ou dans les modes de regroupement des élèves qui peuvent être retenus dans certaines filières de formation professionnelle. Un sixième handicap fréquemment rencontré est une baisse de l'estime de soi qui atteint l'élève, « sur fond d'une famille qui sort de l'épreuve » et dont le défaut d'information tout autant que le fatalisme peut inhiber les initiatives éducatives. Un dernier obstacle à l'égalité des chances résulte de l'inégale capacité des enseignants à répondre positivement et efficacement aux défis didactiques et pédagogiques que peuvent représenter des besoins spécifiques nécessitant fréquemment une part de prise en charge individuelle des élèves.

En se combinant à des degrés divers selon le parcours et l'histoire personnelle, ces handicaps se cumulent ; ils font ainsi peser sur les élèves de lourds risques d'échec, tout en diminuant très sensiblement l'expression des potentialités initiales de ces jeunes et de la diversité culturelle apportée par l'immigration.

*a) La scolarisation des élèves nouvellement arrivés en France (ENAF)*

S'agissant des ENAF, les résolutions paraissent claires. En écho aux mesures 3/11.3 et 4/11.4 du comité interministériel d'avril 2003, la circulaire de rentrée 2004 entend ainsi répondre au besoin de pilotage de la scolarisation des ENAF par un ensemble de nouvelles mesures qui paraît cohérent.

Elle prévoit pour les ENAF une « adaptation du réseau des dispositifs particuliers » qui repose sur « l'analyse des flux et de la durée des séjours dans les CLIN et les CLA au cours de ces dernières années »<sup>212</sup>. Si les élèves, en particulier les adolescents, ont été antérieurement scolarisés, « on doit viser au plus vite l'intégration dans une classe ordinaire ».

S'agissant plus précisément de l'intégration scolaire et professionnelle des jeunes issus de l'immigration, « une attention spécifique » doit être apportée aux parcours des ENAF jeunes peu scolarisés antérieurement, ainsi qu'aux « adolescents qui arrivent en France à l'âge limite de l'obligation scolaire, voire au-delà de 16 ans ». L'insertion est visée par les moyens de droit commun (mission générale d'insertion) mais aussi par des mesures spécifiques d'accueil et de formation pour les jeunes de plus de 16 ans, développées en 2004 dans 10 départements, dans le cadre des contrats d'accueil et d'intégration.

*La Cour prend acte des orientations retenues. Elle recommande qu'on veille à ce que les ENAF puissent toujours bénéficier des mesures de droit commun prioritairement réservées aux élèves en grande difficulté : parrainage par le milieu professionnel, alternance collège / entreprise, diversification horaire de la classe de troisième, mise en place d'un « projet pluridisciplinaire à caractère professionnel en BEP », ouverture de « sections expérimentales préparant en trois ans au baccalauréat professionnel ».*

---

212) Classes d'initiation (CLIN) et classes d'accueil (CLA)

*b) La scolarisation de l'ensemble des élèves issus de l'immigration*

S'agissant de l'ensemble des élèves issus de l'immigration, la Cour estime que la situation qu'elle a décrite appelle cinq types d'actions : une meilleure implication du ministère de l'éducation nationale dans des actions menées aujourd'hui par d'autres instances : l'identification des publics ; l'accueil des élèves dans les établissements ; l'implantation et l'insertion des actions éducatives sur le territoire ; l'orientation des jeunes en fin de scolarité.

*- Une meilleure implication du ministère :*

Le ministère de l'éducation nationale doit apporter sa collaboration à des actions conduites, en l'espèce, par d'autres instances quand elles servent l'intérêt général ; il doit assumer ses responsabilités quand l'intervention de ces instances résultait de sa propre inaction.

*De ce point de vue, la Cour recommande :*

*- que le ministère intègre explicitement le traitement des difficultés des divers publics issus de l'immigration dans la hiérarchie de ses priorités et en affiche la traduction financière ;*

*- que le ministère, par l'intermédiaire des autorités académiques concernées, s'implique systématiquement dans l'accueil des familles de primo-arrivants, ce qui permettra de lier l'information des parents, l'évaluation-orientation des enfants, ainsi que la détection des effectifs prévisibles, notamment d'ENAF. Il est anormal et dommageable que le ministère ne soit présent que de manière intermittente sur les plateformes d'accueil ;*

*- que le ministère, dans un souci pédagogique et afin de bien coordonner l'application des programmes et les actions de soutien, prenne la maîtrise de l'organisation des actions dites d'accompagnement. Un redéploiement en sa faveur des crédits affectés par le FASILD pourrait être parallèlement envisagé.*

*- Le suivi des élèves concernés :*

Si l'on souhaite que les élèves issus de l'immigration soient intégrés dans l'engagement en faveur de « la réussite de tous les élèves », une information claire et à jour sur les parcours des élèves, l'identification des handicaps lorsqu'ils sont spécifiques ou lorsqu'ils affectent aussi d'autres catégories d'élèves, une bonne connaissance des liens entre les handicaps scolaires et les handicaps familiaux, sont absolument indispensables. Un tableau de bord détaillé est d'autant plus

nécessaire que les handicaps spécifiques des élèves issus de l'immigration, qui sont généralement lourds, se différencient nettement selon les parcours scolaires d'intégration.

*La Cour recommande en conséquence qu'un dispositif national d'enregistrement périodique des cursus et des résultats permette de connaître et de distinguer les handicaps spécifiques à des fins d'action pédagogique territoriale et locale. Il s'agit en particulier d'adapter les modalités de traitement des difficultés scolaires aux données des principaux parcours visant la réussite scolaire, et d'abord dans les zones de forte concentration urbaine, qu'elles relèvent ou non de l'éducation prioritaire.*

*- L'accueil dans les établissements :*

La Cour a pris acte de l'engagement de la DESCO pour un net resserrement des partenariats notamment avec les collectivités territoriales, qui conditionne la continuité de l'action éducative pendant les cours et hors de l'école dans le temps scolaire et ceci sur les deux degrés de l'enseignement scolaire.

*La Cour recommande qu'un suivi précis et territorialisé soit assuré pour tous les éléments de cette politique d'accueil, qui est la clef de l'adhésion des familles sans laquelle cette politique ne peut réussir ; elle recommande qu'une évaluation annuelle des actions entreprises soit coordonnée par la DESCO et qu'elle fonde l'ajustement des mesures en fonction des résultats enregistrés.*

*La Cour recommande également que les ZEP soient des terrains privilégiés pour la mise en œuvre des innovations pédagogiques les plus susceptibles de réduire les handicaps des élèves concernés. Elle souhaite que l'Etat, en tant que garant de l'égalité des chances, apporte aux collectivités territoriales les moyens d'accompagner un aménagement du temps scolaire qui permette un rythme d'acquisition des connaissances – sur la journée, la semaine et l'année – compatible avec les possibilités des élèves, et qui offre, parallèlement, une gamme d'activités sportives et culturelles de nature à renforcer chez ces derniers le développement de leur confiance en leurs capacités.*

La Cour a relevé par ailleurs l'intention du ministère de l'éducation nationale de favoriser l'accès aux grandes écoles et l'exploration, dans cette perspective, de deux pistes :

- la création de pôles d'excellence dans les ZEP (une expérience est menée dans l'académie de Toulouse avec le soutien d'écoles d'ingénieurs et de l'université) ;

- la mise en place d'un soutien scolaire aux élèves des ZEP pour les aider à accéder aux classes préparatoires aux grandes écoles.

*La Cour recommande que les sections dites originales, ou d'excellence, ou les classes préparatoires qui pourraient être créées en ZEP, soient dotées des moyens en personnel enseignant et en crédits pédagogiques pour prévenir leur dévalorisation.*

- *L'implantation et l'insertion des actions éducatives sur le territoire :*

La déconcentration de la carte scolaire et de la carte des formations est un acquis de la décennie écoulée, qui vise l'ajustement de l'offre scolaire aux données territoriales, et ainsi à l'égalisation des chances de réussite.

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a souhaité « une régulation forte par les autorités académiques pour faire de la carte des formations un instrument dynamique et non le fruit d'un constat ». Cette régulation doit d'abord tout naturellement profiter au rééquilibrage de l'offre de formation sur les territoires où l'égal traitement des élèves est le plus menacé.

*La Cour recommande en conséquence de clarifier la prise en compte des populations issues de l'immigration dans l'enseignement scolaire du second degré, en particulier dans les collèges des zones d'éducation prioritaire, ainsi que dans tous les contextes où ces élèves présentent des handicaps spécifiques que la carte des formations devra localement corriger.*

Cependant, cette correction ne saurait se mener sans une réflexion sur les modalités actuelles de la prise en charge des élèves : à cet égard, la faible proportion des places d'internat au collège (7 % contre 22 % au lycée) est un incontestable désavantage pour ces élèves.

*La Cour recommande donc la relance de la construction d'internats, notamment d'internats de semaine. Un objectif national pourra être fixé avec une carte des priorités pour les établissements les plus concernés.*

*La Cour recommande, dans le même esprit, la prise en compte des besoins d'accompagnement de l'élève à la faveur d'un réexamen des conditions d'octroi des divers types d'aides individuelles.*

- *L'orientation des jeunes en fin de scolarité :*

L'éducation à l'orientation est une priorité de la direction de l'enseignement scolaire ; elle porte aussi bien sur l'amélioration des

dispositifs scolaires que sur les conditions d'un choix réfléchi des élèves. La proportion des élèves orientés vers les diverses filières débouchant du collège appelle une réflexion nationale sur l'adéquation entre les décisions d'affectation des élèves, l'information des familles et les débouchés professionnels.

*La Cour souhaite que la mise en œuvre de la « réduction forte » des sorties sans qualifications, visée explicitement par la DESCO, prenne en compte la forte proportion qu'y occupent les jeunes issus de l'immigration, et plus particulièrement ceux de l'immigration récente.*

*c) Le problème posé par l'enseignement des langues et cultures d'origine*

Le HCI a estimé, dans son rapport de novembre 2000 sur « L'Islam dans la République », que devait être substituée aux pratiques actuelles une nouvelle approche de l'enseignement des langues et cultures d'origine. Il avait déjà souligné, dans son rapport de 1995 consacré aux « liens culturels entre intégration et culture d'origine », que « l'intégration suppose une connaissance de soi, de ses origines, et c'est cette connaissance qui permet une intégration réfléchie, assumée et donc réussie. La connaissance permet aussi de se détourner des travestissements de la culture d'origine. Le retour à une identité sans recherche de connaissance peut se traduire par la seule adoption de signes extérieurs d'appartenance, par un rigorisme supplantant la compréhension ».

Le HCI recommandait ce qui suit : « Si la connaissance de la culture d'origine est un élément d'autant plus indispensable que sa méconnaissance fait bien souvent de l'Islam l'unique référent identitaire, elle doit être dispensée de manière ouverte et s'adresser à l'ensemble de la communauté scolaire afin de faciliter le “vivre ensemble”. Aux générations issues de l'immigration, elle permettra de mettre en perspective, sur des plans historique, politique et artistique, leur culture ; aux autres, elle aidera à lever un certain nombre de préjugés ».

*La Cour a constaté l'existence d'appréciations contradictoires sur le sujet. Le ministère de l'éducation nationale est lui-même très circonspect, compte tenu du bilan mitigé des enseignements déjà mis en place.*

*La Cour a pu noter que dans le cadre de la préparation du comité interministériel à l'intégration 2004, le cabinet du Premier ministre avait demandé qu'un bilan fût fait sur l'apprentissage des langues d'origine et qu'une réflexion fût engagée sur une évolution du dispositif existant.*

*La Cour souhaite que la réflexion soit étendue aux cultures d'origine. Elle recommande qu'un arbitrage soit rendu le plus rapidement possible pour sortir des incertitudes actuelles.*

### **3 – L'apprentissage du français**

Réaffirmer l'importance de l'apprentissage de la langue au cœur d'un processus global d'intégration doit conduire à une logique de parcours de formation s'appuyant sur une valorisation des premiers apprentissages : le volet linguistique du CAI n'est qu'un élément d'un dispositif linguistique plus large, qui doit permettre un accès effectif au droit commun de la formation et de l'emploi. S'il revient à l'Etat et aux collectivités publiques de veiller à la mise en place de cette formation, force est de constater que l'éclatement des dispositifs et des structures compétentes pose la question de l'efficacité des actions conduites, en tout cas de leur articulation.

L'agence nationale de lutte contre l'illettrisme a exposé, en réponse à la Cour, que « toutes les préoccupations d'accès aux savoirs de base, aux compétences de base, que sont la lecture et l'écriture pour les personnes en situation d'illettrisme, rejoignent la problématique de l'alphabétisation et de l'acquisition du français comme langue seconde ou étrangère pour les migrants faiblement scolarisés dans leur pays de résidence », avant de constater « l'existence, au niveau national de séparations administratives, de cloisons relativement étanches (...) entre les différentes catégories d'actions de formations linguistiques – illettrisme, alphabétisation, français langue seconde ou français langue étrangère – destinées aux adultes et jeunes adultes ».

Pourtant, si les publics visés diffèrent, ils ont en commun des besoins voisins ; les réponses et les moyens sont bien souvent les mêmes, alors que, fréquemment, l'action publique distingue les groupes concernés sur un même territoire (et, partant, les financements), sans que cela résulte d'un partage réfléchi et lisible des responsabilités, mais plutôt d'une situation de fait héritée, strate par strate, de politiques parallèles évoluant sans tenir compte l'une de l'autre, ou seulement « par défaut ». Selon l'ANLCI, « si le choix français de politiques séparées – intégration d'un côté, illettrisme de l'autre – a son histoire et sa logique, il est impératif de les relier en matière de formation, ce qui appelle des décisions de type politique plus que technique ». La mutualisation des moyens institutionnels, fondée sur les besoins réels de l'ensemble des personnes d'un même territoire, offrirait « une plus grande souplesse pour l'adaptation des réponses sur les lieux de vie ou de travail et une plus grande rationalité pour la gestion des organismes de formation contraints

de jongler entre les financements fléchés par publics », et permettrait d'économiser des moyens affectés à des politiques voisines comme le montre, par exemple, le partenariat entre le DRTEFP, le FASILD et le Conseil régional de Lorraine, qui est inscrit au contrat de plan Etat-région.

La DIV crée, pour sa part, des centres d'apprentissage du français dans les quartiers, qui regroupent dans un même lieu, ouvert à tous, les services de repérage, de bilan de compétences linguistiques et formations.

La DGEFP, quant à elle, constate que les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie (article 5 de la loi du 4 mai 2004)<sup>213</sup> et donne consigne à ses services déconcentrés de viser l'accueil de tous les groupes concernés car « la finalité de la maîtrise des savoirs de base doit primer sur le statut de la personne, sans que cela se fasse cependant au détriment des publics pris en charge sur le programme IRILL<sup>214</sup> ».

Selon elle, le passage du FASILD à une culture de la commande publique (usage des appels d'offres et interdiction des co-financements) « peut entraîner en fait des difficultés pour l'ensemble des organismes qui interviendront dans le champ des formations linguistiques », voire « un effet d'éviction des petits organismes de formation qui travaillaient conjointement à la lutte contre l'illettrisme et à l'alphabétisation et permettaient d'assurer une couverture territoriale des besoins de formation dans des zones où la mixité des publics est nécessaire à la réalisation des formations ».

La convergence de ces analyses sur la nécessité d'une meilleure articulation des actions conduites sur le terrain, au regard des objectifs fixés, implique qu'il soit mis fin à l'éclatement des dispositifs et des structures compétents en matière d'apprentissage du français. Une clarification des rôles s'impose, celui du FASILD particulièrement, eu égard à l'évolution de ses missions.

*Il faudrait en effet apprécier si les marchés de prestations linguistiques, d'environ 59 M€ en 2004, doivent continuer à être portés par le FASILD. Dans la négative, il faudrait qu'un nouvel établissement support reprenne la mission d'apprentissage de la langue française et les financements correspondants, qui pourraient être alors dédiés, non plus*

---

213) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

214) IRILL : programme d'insertion, de réinsertion et de lutte contre l'illettrisme (chapitre 43-70 « financement de la formation professionnelle » du budget du travail)

*aux populations immigrées, mais à l'ensemble de la population française, en souhaitant toutefois que ce transfert s'accompagne également d'une réorganisation et d'une clarification de cette activité, par regroupement avec des structures existantes et de compétences voisines, l'ANLCI notamment.*

Enfin, cette nécessaire évolution doit prendre en compte le rôle accru qui revient au ministère de l'éducation nationale.

*La Cour recommande à cet effet que ce ministère, directement ou en encourageant ses personnels à intervenir dans ce champ, prenne toute sa part dans des actions de soutien aux adultes dans le cadre de l'école, en liaison avec les collectivités territoriales pour ce qui concerne l'utilisation des locaux en dehors du temps scolaire.*

En tout état de cause, l'affirmation de la priorité accordée à l'apprentissage du français dans le processus d'accueil et d'intégration doit conduire à la prise en charge de l'ensemble des publics concernés, nouveaux arrivants et immigrés installés, la montée des besoins financiers dans le cadre du CAI ne devant pas priver ces derniers de l'accès à ces enseignements.

#### **4 – L'emploi**

Le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 avait retenu une quinzaine de mesures directement liées à l'emploi. Le comité du 2 juin 2004 a centré également ses actions sur l'éducation, l'emploi et la formation. Ces mesures sont :

- |                     |   |
|---------------------|---|
| Mesure n° 4/11.4 :  | Préparer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes étrangers de plus de 16 ans nouvellement arrivés en France |
| Mesure n° 8/12.4 :  | le CAI : lier service public de l'accueil et service public de l'emploi   |
| Mesure n° 21/21.4 : | Favoriser l'intégration, par la formation et l'emploi, en zone rurale   |
| Mesure n° 29/22.1 : | Construire un cadre d'expertise et de prospective des besoins de main d'œuvre   |
| Mesure n° 30/22.2 : | Donner à l'apprentissage de la langue française le statut de compétence professionnelle                               |
| Mesure n° 31/22.3 : | Mobiliser les grands réseaux économiques pour la promotion sociale et professionnelle                                 |

---

Mesure n° 32/22.4 :	Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur
Mesure n°33/22.5 :	Doubler le nombre de bénéficiaires de parrainage vers l'emploi
Mesure n° 34/22.6 :	Généraliser le parrainage des jeunes sous statut scolaire – renforcer le lien école-entreprise
Mesure n° 35/22.8 :	Consolider la création d'activités ou d'entreprises par des personnes d'origine étrangère
Mesure n° 36/22.8 :	Encourager l'initiative économique
Mesure n°37/22.7 :	Préparer aux concours et informer les candidats aux métiers de la fonction publique
Mesure n° 50/32.4 :	Combattre localement les discriminations à l'emploi

Pour autant, le premier bilan paraît peu probant. Les décisions récentes constituent des opérations ponctuelles plus qu'une réelle politique : certaines sont expérimentales, la plupart ne sont que des incitations, reposant sur des chartes et recourant à la mobilisation de réseaux. Les préoccupations avancées concernent l'emploi, mais aussi l'égalité des chances, la fin des pratiques discriminatoires au sein du service public de l'emploi, les parcours au mérite et la réussite des jeunes issus de l'immigration.

Certaines mesures restent à l'état de projet (mesure 29/22.1), tandis que d'autres sont à peine ébauchées. Ainsi la mesure 50/32.4 se réduit à certaines actions pilotes, d'un périmètre limité. La mesure 35/22.8 prévoit un diagnostic, qui ne paraît pas encore commencé, trois années étant prévues pour réaliser l'action.

D'autres sont en cours d'exécution, sans qu'il soit encore possible d'évaluer les effets concrets des actions entreprises. C'est notamment le cas des mesures 34/22.6 et 37/22.7 ou 21/21.4. Certaines sont d'ailleurs, par nature, d'une évaluation complexe, car elles tiennent à des actions de sensibilisation et de mobilisation (la mesure 32/22.4 semble ainsi appliquée, mais aucune évaluation ne peut être établie sur son efficacité), ou visent un changement de mentalité (mesure 31/22.3).

Parfois enfin, la mise en œuvre de la mesure révèle la modestie des résultats atteints. Le parrainage des jeunes et le lien école-entreprise (mesure 34/22.6) ont ainsi rencontré des difficultés diverses, les administrations engagées dans cet effort relevant « la faiblesse des résultats ». Les « parrainages vers l'emploi » présentent un résultat qui

paraît intéressant (8 432 parrains en 2003), mais qui ne progresse pas réellement par rapport à l'année précédente.

*En matière d'emploi des immigrants, la Cour souligne avant tout l'importance d'une application complète et rapide de l'ensemble des mesures décidées par le comité interministériel à l'intégration en 2003 et de leur évaluation, celles-ci pouvant être complétées sur les points suivants :*

*a) L'emploi et le parcours d'intégration*

L'accueil sur les plates-formes et le dispositif des contrats d'accueil et d'intégration peuvent offrir aux immigrants un premier contact avec l'emploi, le rapprochement entre les deux services publics de l'emploi et de l'accueil étant d'ailleurs l'une des mesures précitées (mesure 8/12.4). Cependant, l'ANPE a été jusqu'à présent cantonnée à la désignation de correspondants et les modalités selon lesquelles elle pourrait assurer un suivi informatique des intéressés ne sont qu'une perspective. Malgré un renforcement de la mobilisation de l'ANPE, et l'élaboration de brochures et documents pédagogiques, la place consacrée à l'approche des questions d'emploi est encore insuffisante et doit être confortée.

*Dans le cadre des perspectives définies dans la mesure 8/12.4 du comité interministériel sur le lien entre les services publics de l'accueil et de l'emploi, la Cour recommande :*

*- de désigner clairement l'outil institutionnel le mieux adapté pour assurer un suivi du parcours individuel, à travers des rencontres régulières avec l'immigrant, qu'il s'agisse de l'OMI, en théorie responsable de ce suivi, de l'ANPE, des DDTEFP, ou pour les jeunes, des missions locales d'insertion/PAIO (en complément des termes de la mesure 4/11, exclusivement confiée aux Inspections académiques) ;*

*- de développer des actions d'orientation et de bilans-évaluations en matière linguistique qui peuvent aider les immigrants dans la recherche d'emploi et leur permettre de contrecarrer d'éventuelles pratiques discriminatoires.*

*b) Les formations professionnelles*

Une relance des filières de formation professionnelle, notamment en alternance, mérite d'être explorée afin de favoriser l'accès à l'emploi. Cette évolution nécessite qu'il soit mis fin à des pratiques discriminatoires déjà relevées.

*La Cour recommande de conforter les initiatives du comité interministériel de 2003 :*

*- en développant les opérations de parrainage et le recours aux « réseaux locaux » favorisant la découverte des métiers ;*

*- en facilitant l'accès, sous condition, à la fonction publique, et en favorisant la création de structures locales d'aide à la préparation des concours (l'initiative de l'IEP de Paris paraît à cet égard intéressante) ;*

*- en attribuant effectivement les diverses bourses prévues, dont seul un petit nombre avait été mis en œuvre fin 2003.*

### *c) L'accès à l'emploi*

Compte tenu des constats établis par la Cour s'agissant de l'accès à l'emploi des populations issues de l'immigration, *plusieurs voies de réforme pourraient être examinées :*

*- L'idée d'une extension du régime des quotas pour certaines professions déficitaires, retenue par l'administration en liaison avec les branches professionnelles concernées, pourrait être opportunément explorée. Les inconvénients tenant à une telle évolution (risque de retournement rapide du marché de l'emploi ; difficulté à chiffrer les besoins) devraient toutefois être pris en compte avant d'utiliser des formules du type de celles qui ont été parfois employées ailleurs avec succès (au Canada et dans une moindre mesure en Allemagne) ;*

*- Des mesures conventionnelles lancées pour des métiers ou des branches pourraient lier contrat de travail de longue durée et accompagnement social et culturel (en prenant en compte la situation des familles) ;*

*- Des initiatives plus légères pourraient, à l'instar de l'autorisation donnée à 100 jeunes Sénégalais de venir travailler 18 mois en France sans visa, être prises dans le cadre de la promotion professionnelle ;*

*- En matière hospitalière, des assouplissements des quotas et des pratiques administratives pourraient conduire à favoriser l'accès des immigrants, notamment aux professions d'infirmier et d'aide soignant, afin de satisfaire tant les intéressés que les besoins du secteur hospitalier.*

La relance de l'immigration de main-d'œuvre qualifiée ne peut avoir pour effet de marginaliser les immigrants non qualifiés déjà présents sur le territoire.

*En conséquence, la Cour recommande :*

- de lier dans certains cas l'octroi d'autorisations préalables à l'embauche de nouveaux immigrants à des engagements sur le recrutement d'immigrants déjà entrés et sélectionnés durant l'accompagnement du parcours d'intégration. Cela imposerait au sein des DDTEFP un changement de pratiques, et la fin de l'isolement habituel du service de la main-d'œuvre étrangère par rapport aux autres activités du service public de l'emploi ;

- de privilégier des outils qui permettraient de répondre aux besoins des immigrants qui n'ont pu trouver un emploi au cours de la phase d'accueil, ces outils pouvant appuyer tant les dispositifs que les candidats : les zones franches sont une solution qui peut apparaître à ce titre intéressante à condition de ne pas être exclusive.

*d) Une prise en compte différente de l'accès à l'emploi par les administrations*

La question de l'assouplissement de l'accès des immigrants à l'emploi doit être posée, sans qu'il soit forcément proposé de mettre fin au régime de l'autorisation préalable, compte tenu de l'incertitude concernant l'ampleur des effets d'une telle mesure.

Certaines réglementations, comme celle qui impose la carte de commerçant étranger, n'ont plus de justification. Procédure trop longue et inadaptée à la vie des affaires, elle s'applique de façon insuffisamment différenciée à une population hétérogène au regard de l'importance économique de l'implantation. Les modes d'appréciation de la viabilité et de la pérennité de l'entreprise par les compagnies consulaires sont parfois contestables. Enfin, alors que les salariés bénéficient depuis 1984 d'un titre unique de séjour et de travail, les commerçants, industriels et artisans restent soumis à un double titre. Malgré la rénovation en 1998 d'une réglementation, instituée en 1938 et répondant à d'autres objectifs, celle-ci se révèle aujourd'hui obsolète et, de surcroît, dépourvue d'intérêt puisque le nombre de cartes de commerçants étrangers et d'étrangers qui accèdent chaque année aux professions visées reste inconnu des administrations centrales. L'ordonnance du 25 mars 2004 substitue à cette carte un régime d'autorisation préalable dont les conditions seront définies par décret<sup>215</sup>.

---

215) Art. L. 121.1 du code du commerce modifié par l'ordonnance 2004-279 du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles. Les ressortissants des pays de l'Espace économique européen et de l'OCDE sont dispensés d'autorisation préalable de commercer.

A l'instar de la procédure rapide envisagée pour les cadres salariés de haut niveau, il y aurait lieu de réformer le traitement des demandes présentées par des dirigeants d'entreprises signalés par nos ambassades.

Enfin, l'adaptation et la réactivité globales des administrations intervenant sur le lien entre accueil et emploi ne sont pas suffisantes et pourraient être sensiblement dynamisées.

La Cour préconise donc :

*- d'accélérer et de simplifier les procédures de délivrance de titres aux dirigeants d'entreprises, à tout le moins par une fusion des titres existants ;*

*- de s'efforcer de mieux connaître la situation de l'emploi en temps réel, avec une typologie de l'emploi par secteur et par région. Le projet d'informatisation du lien DPM-DDTEFP, ainsi que les études engagées sur ces thèmes, devraient être menés à leur terme ;*

*- de prendre davantage en compte les formes nouvelles du travail et du séjour, notamment de l'emploi saisonnier, qui non seulement ne se réduit pas, mais dont la durée tend à s'allonger ;*

*- de développer la prise en compte spécifique de phénomènes nouveaux, tels que la prestation de services de main-d'œuvre étrangère dans l'industrie et les services, ou le développement de grands chantiers d'infrastructure s'inscrivant dans des durées de 5 à 8 ans.*

#### *e) L'information diffusée à l'étranger*

Sujet abordé avec précaution dans le discours officiel, l'immigration en France est un thème rarement abordé à l'étranger, l'action du réseau diplomatique et consulaire se limitant à diffuser une information « administrative » sur les demandes de visa.

*La Cour recommande :*

*- de mener des actions de communication utilisant les réseaux d'influence français à l'étranger pour focaliser l'attention sur certains métiers (personnel médical et paramédical, scientifiques). Cette initiative pourrait être un volet de la campagne de communication lancée par le gouvernement en 2004 sur l'attractivité de la France.*

*- de mettre en garde, à l'inverse, les étrangers candidats à l'immigration sur les conditions et difficultés réelles de la vie en France. Des indications concrètes portant sur certains métiers devraient pouvoir être fournies. La volonté de lutter contre le travail irrégulier devrait aussi être davantage affirmée.*

*f) Une intensification de la lutte contre le travail irrégulier*

Bien que, comme déjà indiqué, il concerne autant des nationaux que des immigrants réguliers ou clandestins, le travail irrégulier fausse largement le débat sur l'immigration. Or la lutte contre le travail irrégulier n'est plus une priorité mise en avant par les pouvoirs publics comme en témoigne l'absence de réunion du comité interministériel de 1997 à juin 2004<sup>216</sup> et de la commission nationale depuis 1998. Quant à la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), elle n'a pas été en mesure de remplir pleinement sa mission même si des progrès récents peuvent être notés.

Le Gouvernement a notamment présenté, lors d'une réunion de la commission nationale le 18 juin 2004, un plan de relance de la lutte contre le travail illégal, sans toutefois retenir de dispositions particulières pour les immigrants et notamment ceux en situation irrégulière.

Dans l'ensemble, les services se mobilisent peu ; seules les URSSAF sont réellement actives dans leurs recherches, mais n'ont pas de pouvoir de verbalisation. L'inspection du travail est des plus discrètes, la police et la gendarmerie interviennent principalement pour démanteler des filières ou combattre la grande criminalité. Si quelques opérations spectaculaires peuvent être citées, l'impression d'ensemble reste celle d'une grande passivité sur une situation qui paraît acceptée ou tolérée. Le bilan des infractions et des condamnations pour l'emploi de travailleurs sans titre est dérisoire, la priorité de la matière pour les autorités judiciaires restant toute relative.

*La Cour considère que les initiatives récemment prises sur ce sujet (réactivation des commissions départementales présidées par les préfets et des comités opérationnels présidés par les procureurs de la République ; implication des groupements d'intervention régionaux ; activité soutenue de l'OCRIEST<sup>217</sup>) ne suffisent pas à faire de l'action menée contre le travail irrégulier une priorité. Elle estime que des efforts nettement plus ambitieux seraient nécessaires pour aboutir à des résultats tangibles.*

---

216) Il a fallu attendre la nomination d'un ministre délégué aux relations du travail en mars 2004 pour que le comité soit à nouveau réuni.

217) Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (direction centrale de la police aux frontières).

## 5 – Les femmes de l'immigration

La méconnaissance de la situation des femmes issues de l'immigration est un premier obstacle à lever.

*La Cour recommande que soit établi rapidement et mis à jour périodiquement un recueil de statistiques et d'informations sur les femmes de l'immigration.*

S'agissant de l'accueil des femmes primo-arrivantes, les termes du contrat d'accueil et d'intégration ne sont pas ambigus : « Le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes est un principe fondamental de la société française (...). Les femmes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les hommes. Ce principe s'applique à tous, Français et étrangers. (...) Les femmes ne sont soumises ni à l'autorité du mari, ni à celle du père ou du frère pour, par exemple, travailler ou ouvrir un compte bancaire ».

Pourtant, la mise en œuvre de l'accueil sur les plates-formes d'accueil révèle des difficultés fréquentes : lorsque les conjointes viennent accompagnées, il est difficile de tenir des entretiens individuels et d'aborder sans intermédiaire les questions liées à l'emploi et au logement, à la situation sociale et aux conditions concrètes d'intégration dans la société française.

*La Cour recommande que l'accueil des migrantes soit personnalisé, au moins pour la partie relative à l'explication des droits de la femme concernée et pour le recueil de ses propres appréciations sur la conception que s'en fait son conjoint.*

*Cet objectif impose de tenir un discours clair lors du pré-accueil et à l'occasion des convocations, et de disposer de ressources d'interprétariat (le mari justifiant souvent sa présence par le besoin d'interprète). La signature par les primo-arrivantes de leur contrat d'accueil et d'intégration doit être l'occasion de leur proposer un accès à l'apprentissage de la langue française qui doit être facilité par l'indication des possibilités de garde des enfants en bas âge.*

Le comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003 a consacré ses dernières fiches-actions aux problèmes spécifiques des femmes : par exemple, promouvoir dès le plus jeune âge le respect mutuel filles-garçons, renforcer les actions de formation professionnelle dans les secteurs où les femmes sont peu représentées, prévenir les mariages forcés, et relancer un programme de prévention et de lutte contre les mutilations sexuelles féminines.

Il ne semble pas toutefois que les thèmes retenus aient été suivis d'initiatives concrètes, car le programme 2004 du comité interministériel reprend comme axes prioritaires dans sa rubrique « Améliorer l'insertion des femmes immigrées ou issues de l'immigration à la vie sociale » les questions les plus lourdes évoquées par le HCI un an auparavant, à savoir : le statut personnel des femmes, leur autonomie lorsqu'elles viennent dans le cadre du regroupement familial, la formation des professionnels à la spécificité de leur situation et de leurs droits (policiers, magistrats, enseignants, travailleurs sociaux), la lutte contre la traite et la prostitution, la prévention des mariages forcés et des mutilations sexuelles, enfin l'application de conventions bilatérales en contradiction avec certains principes généraux du droit français.

*La Cour estime qu'il y a urgence à dénoncer les conventions qui méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité entre hommes et femmes ou les engagements internationaux de la France, en particulier la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans le même esprit, il faudra dès lors envisager de privilégier en France la loi du pays de domicile pour éviter l'application aux femmes de l'immigration d'un statut inégalitaire.*

*Plus généralement la Cour recommande que les services chargés des droits des femmes s'attachent à mettre en œuvre les mesures contenues dans l'avis émis le 2 juillet 2003 par le Haut conseil à l'intégration.*

Les propositions ci-après méritent tout particulièrement de retenir l'attention :

- prévenir et lutter contre les mutilations sexuelles en pénalisant les faits commis même à l'étranger sur une personne résidant habituellement sur le territoire français, en renforçant la connaissance sur ces pratiques, plus particulièrement à partir des signalements qui seraient obligatoirement effectués par les médecins de ville, les médecins scolaires et les enseignants, et en sensibilisant les magistrats et les agents de police formés à l'accueil des victimes ;
- prévenir et faire annuler les mariages forcés en modifiant le code civil sur ce point, en sensibilisant les agents diplomatiques et consulaires susceptibles de suspendre la transcription d'un acte de mariage célébré à l'étranger, et en créant un groupe d'étude et

- de réflexion sur le cas de mineures de plus de 16 ans retirées de l'école pour contracter un mariage précoce à l'étranger<sup>218</sup> ;
- lutter contre les réseaux de traite et de prostitution des femmes en renforçant la protection des victimes et en accordant, à l'instar de la Belgique ou de l'Italie, un titre de séjour assorti d'un programme d'accompagnement social, médical et psychologique aux femmes acceptant de dénoncer ces réseaux<sup>219</sup> ;
  - faire des femmes un public privilégié des politiques d'intégration en assurant les moyens financiers des associations de défense des femmes et des centres d'accueil de droit commun.

## 6 – Les problèmes sociaux

Enfin, dans le domaine social lato sensu, la Cour estime que des initiatives sont souhaitables dans trois domaines : celui de l'aide médicale d'Etat ; celui des droits des anciens assurés ; celui de la prise en charge des demandeurs d'asile.

### *a) L'aide médicale d'Etat*

*S'agissant de la création récente d'un ticket modérateur que devront désormais acquitter les bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat, la Cour note tout l'intérêt que recèlera un prochain bilan de cette réforme. Ce bilan devrait prendre en compte les économies engendrées par ce nouveau dispositif, mais également l'ensemble de ses effets liés, notamment en ce qui concerne l'accès aux soins ; il pourrait permettre d'éclairer toute future évolution structurelle de l'aide médicale d'Etat.*

### *b) Les droits des anciens assurés*

*La Cour recommande de mettre à jour les règles et pratiques concernant la réglementation du maintien des droits des anciens assurés étrangers devenus irréguliers et de leurs ayants droit afin de clarifier le régime et la gestion de ces affiliés particuliers, source de nombreux litiges et de difficultés de gestion.*

---

218) Un groupe interministériel a été constitué par le ministre de la parité et de l'égalité professionnelle.

219) La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure prévoit la délivrance d'un titre de séjour aux victimes qui acceptent de coopérer avec les pouvoirs publics.

*c) La prise en charge des demandeurs d'asile*

*La Cour exprime son intérêt pour les propositions émises par la mission commune IGA-IGAS tendant à améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile, même si certaines d'entre elles pourraient rendre moins compréhensibles des mesures d'éloignement qui interviendraient après l'échec d'une procédure de demande d'asile à l'encontre de personnes ayant bénéficié de premières mesures d'intégration. La mission ne s'est pas contentée de souhaiter un alignement de la durée de versement de l'allocation sur la durée de la procédure ou une meilleure prise en compte des charges de famille. Dans le respect du principe d'opposabilité de la situation du marché de l'emploi, elle a également demandé le retour à un examen des demandes au cas par cas. Surtout, elle a estimé souhaitable de développer les possibilités d'activité, rémunérées ou non, afin de lutter contre le désœuvrement et favoriser ainsi, sur le plan psychologique, soit l'intégration en France, soit la réinsertion dans le pays d'origine : l'ouverture aux demandeurs d'asile de la formation au français langue étrangère, l'accès à des emplois saisonniers ou à un contrat emploi solidarité lui paraîtraient répondre à ses préoccupations.*

*Enfin, la mission a recommandé, une fois les délais d'instruction ramenés à des proportions raisonnables, l'ouverture du droit au travail sans conditions, après douze mois d'une procédure considérée comme anormalement longue.*

### **III – Une approche à compléter et approfondir**

Il reste à se demander si la démarche entreprise par le CII d'avril 2003, ainsi renforcée, est de nature à faire évoluer la situation des populations issues de l'immigration telle que la Cour s'est efforcée de la décrire. A cet égard, une évidence s'impose : on ne peut se contenter d'agir sur les flux – qu'il s'agisse de les maîtriser ou d'organiser l'accueil ; il faut prendre également en compte l'existant, faute de quoi les efforts consentis verront leur efficacité compromise. Il revient aux pouvoirs publics de décider quel est le degré d'implication envisageable en termes de moyens financiers.

*La Cour, pour sa part, souligne qu'à effort constant, des innovations dans les méthodes et l'organisation institutionnelle peuvent déjà être facteurs d'efficacité accrue.*

## **A – Intégrer les populations déjà présentes en France**

On a vu que la réforme de l'accueil visait à prendre en compte un flux annuel de 100 000 à 110 000 personnes. Les textes qui l'organisent ne citent pourtant pas le cas des personnes issues de l'immigration installées sur le territoire.

Au-delà de toute considération juridique (une telle réforme ne pouvant par principe avoir des effets rétroactifs) ou financière (le financement de formations pour l'ensemble des immigrants présents en France se heurterait à d'évidentes difficultés), il semble que l'exclusion de l'ensemble des intéressés du bénéfice de ces nouvelles prestations pose un double problème :

### **1 – En termes d'efficacité**

Dès lors qu'on hérite d'une situation nourrie par plusieurs décennies d'errements divers, l'effort désormais prévu en faveur des néo-arrivants, quand bien même il s'avérerait spontanément efficace, n'aurait guère de portée pérenne si on ne réduisait pas progressivement les séquelles du passé. Or une grande partie des résultats des opérations d'accueil risque d'être atténuée, voire réduite à néant, du fait de la situation dans laquelle se trouveraient maintenues les populations dans lesquelles les primo-arrivants seraient appelés à se fondre.

### **2 – En termes d'équité**

En créant le CAI, on améliore le parcours d'intégration de l'immigration et, dans une bonne mesure, on constate les carences du passé. Dès lors, aucune raison ne semble pouvoir exclure, par principe, les anciens primo-arrivants du bénéfice des prestations prévues. Une telle perspective paraît d'autant moins envisageable que les populations concernées ne souffrent pas seulement de leurs handicaps de départ ; elles sont également victimes des orientations qui avaient été anciennement retenues, qui se sont révélées inadaptées du fait de l'évolution qualitative et quantitative de l'immigration, cependant qu'un chômage endémique les a touchées tout particulièrement.

Le risque de rupture d'égalité existe, même très formellement, quant on sait que les anciens primo-arrivants entrés de manière régulière ne pourront bénéficier du CAI et de ses prestations, tandis que l'immigrant venu de manière clandestine à la même époque et dont la

situation serait régularisée sera considéré administrativement comme un primo-arrivant et pourra conclure un CAI.

*Dans ces conditions, deux voies doivent être impérativement explorées :*

*- La Cour estime d'abord que l'effort consenti en faveur des populations issues de l'immigration ne saurait être atténué. Or le risque d'une telle éventualité n'est pas négligeable, eu égard aux besoins de financement prévisible du CAI. Les services de droit commun pourraient être opportunément invités à prendre le relais chaque fois que nécessaire.*

Des mesures d'accompagnement resteront en effet nécessaires, tant pour aider à l'accès aux mesures de droit commun que pour faciliter leurs effets, eu égard aux divers handicaps que peuvent subir les populations concernées. Les services de droit commun pourraient être chargés de les conduire et de les financer, en réservant l'intervention d'organes spécifiques à la phase d'accueil et au parcours d'intégration, auquel les services de droit commun auront aussi à prendre toute leur part.

*- La Cour estime par ailleurs souhaitable que soit envisagée parallèlement, au bénéfice des personnes se trouvant dans des difficultés de plus en plus lourdes, la création d'un contrat reprenant tout ou partie des prestations du CAI, qui constituerait une formule de « rattrapage » ou de « consolidation ». Il conviendra de définir les conditions et les limites dans lesquelles, département par département, les services sociaux signaleraient au service public de l'accueil les cas les plus dignes d'intérêt auxquels serait ouvert le nouveau contrat.*

## **B – La résolution nécessaire de deux préalables**

Les deux hypothèques identifiées par la Cour doivent être considérées comme autant de préalables appelant des solutions fortes.

### **1 – Le phénomène de la concentration**

La concentration d'une partie des populations issues de l'immigration sur certains sites est une des principales séquelles du passé. Lutter contre ces phénomènes en prévenant leur survenance et, lorsqu'ils se manifestent, en tentant d'y mettre fin, est un choix que tous les Etats n'ont pas fait. Certaines thèses anglo-saxonnes prétendent ainsi que la recréation de la société de départ est en soi un mode d'intégration dans la société d'arrivée.

Telle n'est pas l'analyse du Haut conseil à l'intégration : la concentration est, pour lui, à l'origine de processus de « désintégration » qui sont extrêmement dangereux et durables, d'autant que le phénomène est subi et n'est pas le résultat d'un souhait explicitement exprimé. Lutter contre les phénomènes de concentration est dès lors un choix cohérent qui participe à l'effort d'intégration des immigrants dans la société d'accueil.

Les actions menées jusqu'ici ont montré leurs limites, qu'il s'agît de réhabilitation économique ou d'animation socioculturelle ou sportive des quartiers concernés, elles avaient en commun de traiter les effets plutôt que les causes. Sortir de l'impasse suppose que les pouvoirs publics définissent des solutions susceptibles d'atténuer la réalité de la concentration dans le domaine de l'habitat.

Il n'appartient pas à la Cour de formuler une politique globale ; certaines pistes lui paraîtraient pourtant susceptibles de remédier, partiellement, aux phénomènes observés ; d'autres, à l'inverse, parfois évoquées semblent à écarter :

*a) Une discrimination positive ?*

Comme on l'a vu, dans certaines zones urbaines, notamment d'Ile-de-France, un fort déséquilibre existe entre offre et demande de logement. Tout arrivant sur le marché du logement est confronté à cette réalité mais, à l'évidence, cette pénurie affecte prioritairement les populations issues de l'immigration. Aussi a-t-on parfois envisagé des mesures de discrimination positive permettant d'accueillir l'ensemble des nouveaux migrants dans un habitat leur permettant d'échapper aux travers de la concentration.

Sans nier que les immigrants soient parmi les premiers frappés par l'insuffisance de l'offre de logements sociaux dans certaines zones du territoire, il apparaît à la Cour que la solution de la discrimination positive, outre son caractère matériellement problématique, pourrait souffrir aux yeux de l'opinion publique d'un manque certain de légitimité : aucune justification ne permettrait, en effet, de réserver aux immigrants un traitement plus favorable que celui dont peuvent bénéficier, par exemple, les populations placées en situation de pauvreté ou d'exclusion<sup>220</sup>. En revanche, la lutte contre les discriminations collectives, dont il est à souligner qu'elles concernent largement des

---

<sup>220</sup> Il est à souligner que le Haut conseil à l'intégration a pris position contre la politique de discrimination positive dérogeant aux lois communes et mettant en œuvre des quotas.

personnes qui sont de nationalité française, doit être une priorité de la politique d'intégration (voir infra D).

*b) Des logements affectés aux primo-arrivants ?*

Construire des logements qui seraient spécifiquement destinés à des primo-arrivants pour une durée limitée est une deuxième option qui a parfois été évoquée au motif que les lieux de construction de ces habitats seraient choisis par les pouvoirs publics. Présenté comme provisoire, ce type de solution utilisé dès les années 50 avec les foyers de travailleurs migrants a tendance, bien au contraire, à se pérenniser et aboutit à l'effet inverse, en créant de nouvelles poches de concentration dont il n'est pas facile de sortir.

*La Cour considère donc que cette piste est dans son principe à écarter. Elle pourrait toutefois être explorée, à la marge, pour des populations juridiquement transitoires qui sont en quête de solutions d'urgence, c'est-à-dire les demandeurs d'asile, à l'instar des solutions retenues par les pouvoirs publics avec la SONACOTRA consistant à mobiliser les places vacantes en foyers.*

*c) L'intervention des employeurs*

Une part certainement croissante des flux migratoires à venir sera liée à des besoins de nature économique : l'intérêt du monde des entreprises est de susciter ce flux et donc de l'accompagner. Nombre d'immigrants se heurtent à des pratiques qui, chiffrées ou non, pourraient en matière d'accès au logement être assimilées à des discriminations. L'intérêt des employeurs est par conséquent de favoriser un habitat « choisi » par leurs salariés immigrants afin d'éviter à ceux-ci une installation « forcée » dans une zone à forte densité de populations issues de l'immigration qui contrarierait leur pleine intégration.

*Aux yeux de la Cour, le développement de pratiques telles que le cautionnement ou le tiers payant par l'employeur apparaît de nature à favoriser ce libre choix, notamment auprès des bailleurs du secteur privé.*

*d) L'action locale*

Le règlement des phénomènes de concentration passe nécessairement par une action locale, voire infra communale. Mais la réticence fréquente des élus locaux à s'engager dans des politiques qu'ils jugent de la responsabilité de l'Etat lorsqu'il s'agit d'immigration,

contrarie cette action. La prise en compte croissante de l'immigration sous son aspect économique la rapproche de l'échelon régional qui devient pertinent pour l'ensemble des actions d'emploi et de développement économique.

*Pour la Cour, il paraîtrait raisonnable de lier la gestion prospective des besoins de main-d'œuvre aux conditions matérielles d'accueil de celle-ci. Ce niveau d'action serait d'ailleurs cohérent avec l'échelon choisi par les pouvoirs publics en 2003 pour élaborer et conduire les programmes régionaux pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI), qui devraient tenir une place centrale dans le politique d'aménagement du territoire.*

#### *e) La collaboration des consulats étrangers*

Dans une approche consistant à encourager une meilleure répartition des migrants sur l'ensemble du territoire, un troisième acteur mobilisable est enfin l'ensemble des pays d'origine, des sociétés sources de l'immigration. C'est à partir d'un maillage de consulats étrangers en France et aussi français à l'étranger que pourrait se concevoir un nouveau mode de régulation de l'immigration.

*Pour la Cour, cette évolution serait notamment efficace dans le cas des régions frontalières, qui pourraient gérer des phénomènes communs avec les collectivités territoriales voisines. Mais l'objectif peut être plus ambitieux encore : les consulats étrangers en France peuvent servir de catalyseurs autour desquels l'accueil pourrait s'organiser. De cette collaboration, nouée au niveau régional, naîtrait un mode d'installation et d'implantation des immigrants sans doute plus harmonieux.*

#### *f) Le passage sur les plates-formes*

L'accueil, enfin, peut être l'occasion de dissuader le migrant de s'orienter vers des zones d'habitation qui ne faciliteront pas son intégration. Pour cela, ses besoins doivent être convenablement identifiés lors de son passage sur la plate-forme et faire l'objet d'un signalement aux bailleurs sociaux qui, par ailleurs, auront pu être associés au pilotage du dispositif du plan départemental d'accueil gestionnaire de la plate-forme.

*Ce « chaînage », d'une mise en œuvre complexe, est l'un des principaux objectifs de la circulaire du 23 novembre 2003 relançant l'accueil et encadrant le lancement du CAI : la Cour relève que son organisation effective paraît au cœur des préoccupations des services*

*déconcentrés de l'Etat, qui souhaitent y associer les collectivités pour donner au schéma sa pleine efficacité.*

*g) Le préalable de la sectorisation*

La Cour a eu l'occasion, au point II de ce troisième chapitre, de développer plusieurs recommandations relatives à la scolarisation des élèves issus de l'immigration.

Elle estime néanmoins nécessaire, à ce stade, de revenir sur le sujet et de formuler une recommandation de caractère synthétique inspirée par ses constats sur les conséquences, dans le domaine de l'éducation, de la concentration des populations concernées.

La Cour a pris acte des critiques émises par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) sur les contraintes et modalités de mise en œuvre de la carte scolaire du premier degré et de la carte des formations des collèges. Elle observe notamment l'étranglement des marges de manœuvre actuelles des échelons déconcentrés de l'éducation nationale pour restaurer l'égalité des chances de réussite scolaire.

Il apparaît à la Cour que cette situation, aussi longtemps qu'elle durera, aura pour effet de favoriser la reproduction, voire l'approfondissement des inégalités. La concentration a, en effet, pour première implication l'accumulation des handicaps scolaires sur les principales zones urbaines où résident les familles et les élèves issus de l'immigration.

A règles d'affectation dans les établissements constantes, le développement des phénomènes de ségrégation urbaine est incompatible avec l'objectif d'égalité des chances. Cette situation produit des effets contraires aux objectifs des pouvoirs publics.

*La Cour est donc d'avis qu'une réflexion urgente s'impose sur les effets et donc les modalités de la sectorisation telle qu'elle est actuellement pratiquée dans les zones considérées. Cette réflexion s'impose d'autant plus que la loi du 13 août 2004, en même temps qu'elle substitue le conseil municipal au maire pour la détermination du périmètre des écoles primaires de la commune, transfère au conseil général la détermination du secteur de recrutement des collèges. Les diverses instances appelées à intervenir au cours du processus de décision en ces matières en seraient utilement éclairées.*

#### *h) Les suggestions du Conseil d'analyse économique*

*La Cour relève enfin l'intérêt des orientations suggérées par le Conseil d'analyse économique dans son rapport déjà cité au Premier ministre, autour de trois idées directrices : mettre en œuvre des plans de cohésion sociale (accès facilité aux bassins d'emploi par le désenclavement des quartiers, mesures en faveur de l'emploi local), développer les stratégies de la cohésion urbaine (encouragement de « parcours résidentiels ») et lutter contre les discriminations.*

## **2 – Le problème des étrangers en situation irrégulière**

Il convient, à titre préalable, on l'a vu, d'étudier et de tirer les conséquences en termes d'immigration des perspectives démographiques. Il s'agit ensuite de réduire le flux de l'immigration irrégulière et de traiter celui qui demeure. Un certain nombre d'initiative concrètes peuvent améliorer la situation : rien ne sert en effet de multiplier les dispositions législatives si elles ne sont pas fermement appliquées.

Le sentiment prévaut qu'on s'accommode de l'existence d'une population non négligeable d'irréguliers, les solutions à mettre en œuvre pour la réduire ayant un coût politique trop élevé.

Il faut donc, à la fois, prévenir l'immigration irrégulière et traiter le problème des clandestins qui ont réussi à s'installer sur le sol français.

#### *a) Prévenir l'immigration irrégulière*

La prévention de l'immigration irrégulière passe par une gestion rigoureuse des visas et le regroupement des contrôles.

##### *- Une gestion rigoureuse des visas :*

Réguler l'immigration par la délivrance des visas est un choix que les pouvoirs publics n'ont jamais clairement affiché. Si tel devait désormais être le cas, il faudrait que les objectifs de cette politique soient clairement définis (délivrance de visas avec ou sans quotas, numériques ou par pays ; volonté ou non de privilégier certains types de demandeurs, tels que les étudiants, les ingénieurs, les médecins ou les hommes d'affaires) et soient admis par l'opinion publique. Une telle évolution pourrait aller de pair avec une implication croissante du Parlement : celui-ci pourrait ainsi consacrer une délibération annuelle au nombre de visas et de titres de séjour accordés. Il faut ensuite que ces objectifs soient

respectés, ce qui impose que les moyens nécessaires à leur réalisation soient disponibles et que leur remise en cause soit sanctionnée.

*La Cour estime ainsi qu'il serait utile que soit créé un comité mixte ministère de l'intérieur / ministère des affaires étrangères, chargé de définir une politique de visas, pays par pays. Pourront être également examinés le remodelage du réseau consulaire français et une meilleure interconnexion des différents fichiers des administrations concernées. De la même manière, la question récurrente du passage du service des visas sous le contrôle du ministère de l'intérieur devra être traitée, à la lumière de l'objectif d'une plus grande cohérence dans la lutte contre l'immigration irrégulière.*

*La Cour appelle également l'attention sur la situation des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) après leur quatorzième année dans la mesure où ils ne pourront désormais plus acquérir la nationalité française par déclaration.*

Des mesures de portée plus immédiate sont également possibles.

*La Cour recommande ainsi de réexaminer d'ores et déjà les procédures de délivrance des visas de courte durée, en accord avec les traités internationaux et européens, de façon à connaître rapidement l'identité des étrangers demeurant sur le territoire national à l'issue de la validité du visa et à mettre en place des procédures d'alerte, de sanctions et d'interdictions du territoire pour les contrevenants de mauvaise foi. Les expérimentations en cours auprès de certaines ambassades pour contrôler les retours sur place pourraient, après examen, être généralisées et mises en réseau.*

*- Le contrôle et l'action aux frontières :*

Les travaux de la commission permanente d'évaluation et d'application Schengen placée auprès du Conseil européen, ont mis en évidence de multiples insuffisances des dispositifs de contrôle aux frontières en France. A ainsi été constaté un déficit des contrôles au regard des normes de Schengen lié notamment à « une insuffisance de ressources humaines et techniques » (vétusté des locaux du port de Marseille, insuffisance de la signalisation des passagers de l'UE et des autres pays ou de la séparation des flux).

*La Cour suggère que celles des recommandations de la commission d'évaluation qui n'ont pas été suivies d'effets soient rapidement étudiées, s'agissant notamment de la mise en œuvre des contrôles, des équipements, de la formation, du recueil des statistiques indispensables à la connaissance puis au traitement du phénomène, et de*

*l'amélioration du taux de recouvrement des amendes infligées aux transporteurs de passagers dépourvus de titres réguliers.*

*- La collaboration entre les services :*

La Cour a constaté la faiblesse de la coopération entre les différentes administrations françaises. L'information circule mal entre le ministère des affaires étrangères et celui de l'intérieur, entre les préfetures et les consulats.

Les postes utilisent ainsi par souci d'économie les services de la valise diplomatique : le circuit de l'information est très lourd et les délais de transmission anormalement lents. Ainsi, dans une zone où les flux migratoires sont élevés, les échanges prennent plus d'une semaine entre l'ambassade de France à Moroni et la préfeture de la Réunion. Certains postes déplorent à l'inverse le manque d'information en provenance des préfetures sur la délivrance des titres de séjour : quand ils ont répondu aux enquêtes des préfetures, préalables à l'octroi d'une carte de séjour, ils sont rarement informés de la décision finale, ou ne le sont qu'avec retard.

Les instructions communiquées par les administrations centrales peuvent même être parfois divergentes. La préfeture de la Réunion, s'appuyant sur une instruction de novembre 2000 du ministère de l'intérieur, exige ainsi du consulat de France à Moroni d'être consultée avant l'octroi de visas à des ressortissants comoriens. Mais le consul, se fondant sur les instructions de son département, estime devoir seulement informer les services préfectoraux.

Enfin, la coopération avec la police aux frontières n'est pas systématique, et les postes ne sont pas toujours avisés des arrestations d'immigrants illégaux (c'est là une conséquence de l'interdiction légale de croiser les fichiers de traitement des visas du MAE avec les informations d'entrée et de sortie de la PAF). Cette absence de coopération peut avoir des conséquences curieuses : ainsi, en Arabie Saoudite, mal informés, les fonctionnaires français accompagnant les personnes reconduites arrivent parfois sans visa : ils s'exposent à une non-admission sur le territoire saoudien, et la compagnie qui les a transportés (Air France) se voit infliger une amende, décuplée lors des périodes de pèlerinage (atteignant alors 6 720 € par passager).

*La Cour note que la prévention de l'immigration irrégulière gagnerait en efficacité s'il était remédié à un certain nombre de dysfonctionnements des services français. Les compromis auxquels on est parvenu au niveau européen lui paraissent montrer la voie à suivre. C'est le Conseil justice-affaires intérieures (JAI) qui traite les questions de*

*visas. Le MAE n'y participe donc pas, sauf par l'intermédiaire du représentant permanent de la France. A titre exceptionnel, et pour tenir compte du fait que l'activité de délivrance des visas d'entrée en France relève du ministère des Affaires étrangères, celui-ci est chef de délégation du groupe technique « Visas ».*

*b) Accroître l'efficacité des procédures d'éloignement*

*- L'action des services :*

La collaboration qui semblerait aller de soi entre la DCPAF et la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière a dû être formalisée dans un protocole cadre du 18 octobre 1999. Celui-ci a organisé une plus grande complémentarité entre les services, avec de larges responsabilités pour la DCPAF dans la police des étrangers, afin que les services de sécurité publique se recentrent sur les questions de délinquance. Mais cette complémentarité a tardé à se traduire dans les faits.

Ainsi, il n'est pas rare qu'une opération de police se traduisant par l'interpellation de nombreuses personnes en situation irrégulière place les services préfectoraux en difficulté dans leurs missions liées aux reconduites à la frontière (prise d'arrêtés, placement en CRA). Certaines expérimentations menées autour de pôles de compétence « éloignement » pourraient conduire à définir de meilleurs moyens d'échanger les informations entre ces services. Ils permettraient ainsi d'intégrer plus étroitement l'action des services judiciaires (notamment sur la question d'un engagement plus fréquent par les parquets de procédures sanctionnant les infractions au séjour, ou encore sur la motivation juridique des actes pris par les autorités préfectorales).

S'agissant de l'exécution de la mesure d'éloignement, l'incarcération de l'intéressé peut être source de difficultés en raison du refus de certains Etats d'admettre sur leur territoire ces nationaux, pourtant détenteurs de documents d'identité attestant leur nationalité ou leur qualité de résident. Une demande de laissez-passer consulaire doit alors être effectuée auprès du consulat concerné, ce qui nécessite la coordination des services préfectoraux et des établissements pénitentiaires. Mais en dépit d'une circulaire de 1994, la mise en œuvre de ce type d'éloignement n'est toujours pas aisée, au détriment de plusieurs centaines d'éloignements possibles chaque année.

Plus concrètement encore, la mise en œuvre de l'éloignement pourrait s'avérer plus efficace avec un recours accru au bureau de

l'éloignement (BUREL) de la DCPAF. Ce service, destinataire plus rapidement des décisions préfectorales d'éloignement, pourrait optimiser la recherche de moyens de transport utiles à l'éloignement, grâce à une gestion centralisée des relations avec les compagnies aériennes. Cette solution trouve d'ailleurs un écho avec un autre moyen de transport, la cellule maritime de Marseille pouvant dégager des solutions d'éloignement plus sûres dans leur réalisation et moins coûteuses que l'avion.

S'agissant enfin de l'utilisation des escortes, force est de constater que les services de la DCPAF ont réalisé, en 2002, 82 % des éloignements sous escorte, dont la moitié grâce à l'unité nationale d'escorte, de soutien et d'intervention (UNESI), créée par arrêté du 23 février 1999. Cette unité ne comptait toutefois que 110 agents, ce qui était une contrainte forte pour l'organisation des reconduites<sup>221</sup>.

*La Cour recommande donc que toutes mesures soient prises pour assurer une réelle complémentarité de la DCPAF et de la DCSP. Cet effort pourrait utilement concerner les arrêtés préfectoraux.*

*- Les centres et les locaux de rétention administrative (CRA et LRA) :*

L'implantation actuelle des CRA, dans lesquels sont hébergés les étrangers faisant l'objet d'une reconduite à la frontière, d'une expulsion ou d'une réadmission, souffre d'un grave déséquilibre au regard des grands bassins de population. Ils sont par ailleurs souvent éloignés tant des aéroports internationaux que des sièges des juridictions d'appel, ce qui rend difficile le respect des délais impartis en matière de rétention administrative et contraint fortement les moyens de la DCPAF.

Les délais nécessaires à l'extension ou à la construction des CRA ne semblent pas compatibles avec l'objectif de doublement du nombre des éloignements prévu pour 2004.

Dans ces conditions, la probabilité serait grande d'un recours accru à l'expédient que constituent les locaux de rétention administrative (LRA) pour lesquels il n'existe aucune synthèse d'informations : il est constaté que les services de police utilisent des LRA en l'absence d'arrêté préfectoral d'ouverture ou en violation des dispositions de l'ordonnance de 1945 sur le délai maximal de rétention autorisé dans ces lieux.

*La Cour recommande que les projets immobiliers de moyen terme intègrent ces données afin de faciliter l'éloignement rapide des étrangers*

---

<sup>221</sup> Son effectif a été porté à 160 fonctionnaires en 2004.

*en situation irrégulière pour lesquels une décision d'expulsion a été prise.*

*La Cour recommande d'ores et déjà un recensement exhaustif et rigoureux de ces locaux de rétention administrative ouverts sur le territoire national et un véritable contrôle par le ministère de l'intérieur des conditions de recours à ces dispositifs.*

*- Le traitement contentieux de l'éloignement :*

Le traitement du contentieux de l'éloignement des personnes en situation irrégulière ne devrait plus souffrir des défauts qui sont actuellement les siens. D'abord, le refus du juge judiciaire de reconduire le placement en zone d'attente est souvent motivé par une irrégularité dans la procédure administrative. Or ce type de décision aboutit à renforcer le nombre de ces personnes présentes sur le territoire. Par ailleurs, loin d'être homogène, le traitement administratif, judiciaire et social des mineurs étrangers isolés présente des réponses divergentes faute de cohérence des parquets des diverses juridictions. Les mesures de placement peuvent se révéler inefficaces et renvoyer des mineurs à la clandestinité. Une amélioration des procédures tant administratives que juridictionnelles semble donc nécessaire.

Ensuite, les délais actuellement imposés lorsque le contentieux relève à la fois du juge administratif et du juge judiciaire sont trop longs.

La Cour note, à cet égard, l'intérêt des propositions qui tendent à enserrer ce contentieux et les éventuelles questions préjudicielles qu'il soulève dans des délais courts, dont le respect devrait être strict. Elle prend acte également du souci souvent exprimé de voir deux ordres de juridiction, en matière de rétention administrative, veiller à ce que leurs décisions ne produisent pas d'effets contraires (cas du refus d'annulation d'un arrêté de reconduite à la frontière par le juge administratif alors que le juge des libertés et de la détention a refusé la prolongation du maintien en rétention administrative de l'étranger).

La mise en œuvre de telles solutions mettrait probablement un terme au sentiment d'inefficacité auquel semblent actuellement confrontées les juridictions administratives du fait du décalage entre le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière dont elles constatent la légalité et celui de leur mise à exécution effective<sup>222</sup>. A l'inverse, la confirmation de la situation actuelle ne manquerait pas de relancer les spéculations sur l'intérêt de l'unification du contentieux de l'entrée et du

---

222) Conseil d'Etat, Rapport public 2004, p. 21.

séjour en France dans la perspective d'une harmonisation de la jurisprudence et d'une plus grande rapidité des jugements.

Enfin, à la complexité du droit des étrangers s'ajoute la difficulté consécutive d'une part à la constante mutation des textes législatifs et réglementaires, d'autre part à l'élaboration d'une législation européenne dans le domaine de l'immigration. Ce constat incline à suggérer qu'une structure ministérielle ou interministérielle (intérieur – justice – affaires étrangères) prenne en compte l'évolution du contentieux des étrangers pour anticiper, analyser et traiter les conséquences d'une politique de l'immigration évolutive, respectueuse des droits publics fondamentaux et des libertés individuelles, mais réaliste et adaptée à la compréhension par les candidats à l'immigration de la panoplie juridique élaborée par la France et les instances européennes.

*La Cour estime que des instruments de communication auprès des pays concernés mériteraient d'être mis en place, afin de faire connaître l'état de la législation applicable, les modalités de son application par les pouvoirs publics et l'état de la jurisprudence au regard de l'interprétation donnée aux textes par les tribunaux.*

*- La nécessaire collaboration avec les pays d'origine :*

L'application des mesures d'éloignement prises à l'encontre des personnes séjournant de manière irrégulière en France ne peut trouver de pleine efficacité sans une collaboration renouvelée avec les pays d'origine des migrants. La délivrance, notamment, des laissez-passer consulaires est un préalable indispensable à la mise en œuvre de certaines de ces mesures.

Une coopération globale pourrait être utilement proposée aux Etats concernés, qui lierait une participation active aux mesures d'éloignement à des engagements français en matière d'attribution de visas. Ce type de partenariat pourrait également intégrer une part de l'aide publique au développement et des initiatives de co-développement, dont les insuffisances ont été évoquées précédemment.

*c) L'alternative régularisation – reconduite à la frontière :*

Longtemps récurrent, le problème des personnes en situation irrégulière est devenu permanent. Les contraintes sont connues : les régularisations peuvent paraître constituer un signal d'encouragement aux candidats au séjour irrégulier ; à l'inverse, la politique du renvoi dans le pays d'origine trouve rapidement ses limites et son renforcement ne sera jamais quantitativement à la mesure de l'enjeu.

Devant l'option régularisation – expulsion, il revient aux pouvoirs publics de faire les choix politiques qui leur reviennent : privilégier l'une ou l'autre voie et en tout état de cause réaliser le dosage adéquat des deux moyens d'action possible, en mettant en œuvre les moyens qui permettent de réaliser les objectifs déterminés. L'addition des deux procédures devra permettre d'atténuer puis de supprimer le phénomène.

*La Cour estime que l'objectif doit être, par le jeu combiné des départs du territoire national et des régularisations, de tendre vers une situation qu'on pourra caractériser par le concept de « zéro étranger en situation irrégulière ».*

Il y a nécessité, en tout état de cause, d'une politique active, organisée et soutenue qui doit surtout éviter d'intervenir par à-coups en traitant le problème tous les cinq ans au moment des crises.

*La Cour rappelle, à cet égard, la dimension européenne du problème. Tous les pays européens sont, en effet, confrontés au même problème. Deux illustrations des méthodes possibles sont intervenues ces derniers mois avec l'annonce d'importantes régularisations en Italie d'une part, et des décisions d'expulsions décidées aux Pays-Bas, d'autre part. Une action coordonnée entre Etats constitue une obligation minimale afin d'éviter les transferts de population. Compte tenu de la libre circulation dans l'Espace européen et du traitement en commun des questions d'immigration, il serait logique et opportun d'aller au-delà. C'est l'équilibre même entre expulsions et régularisations qui devrait être défini à l'échelle européenne.*

## **C – L'affinement des méthodes**

Il convient de se donner les moyens de l'action. Cela passe par un affinement des méthodes et une rationalisation de l'organisation institutionnelle

### **1 – Le problème statistique**

Tout en reconnaissant les difficultés liées à l'extrême complexité de la matière, la Cour ne peut que prendre acte de ce que la volonté politique affichée, lors de la création du HCI, de développer une information plus fiable et moins subjective sur les phénomènes de l'immigration, de l'intégration et des discriminations est loin d'avoir produit tous les effets escomptés. L'action des multiples organismes et services de l'Etat intéressés apparaît toujours dépourvue de cohérence et

lacunaire. Il est urgent de remédier à cette situation qui constitue un handicap majeur pour la conduite d'une politique publique efficace.

Le Premier ministre lui-même a eu l'occasion de confirmer par lettre du 16 février 2004 à la présidente du HCI l'urgence de solutions : « (...) ainsi que je l'ai publiquement évoqué, je souhaite que me soit très rapidement proposée une méthode qui permette d'engager une ou plusieurs études d'ampleur permettant de dresser le bilan de la réalité de l'intégration des populations d'origine étrangère dans notre pays. »<sup>223</sup>

*Il convient donc, selon la Cour :*

*\* de définir une politique de l'observation de l'immigration, de l'intégration et des discriminations :*

*- de préciser le rôle et les moyens du Haut conseil à l'intégration (HCI) dans ce contexte, en veillant à maintenir un opérateur externe aux producteurs de données pour assurer une information fiable et objective, notamment sur les entrées d'immigrants ;*

*- au minimum, de développer les instruments de coordination, afin d'assurer la cohérence de l'action des multiples organismes et services de l'Etat produisant ou finançant des études, tant au niveau de l'élaboration des programmes que pour la centralisation des informations produites ;*

*- de mieux afficher une présence française dans la politique européenne en cours d'élaboration en matière de statistiques des migrations ;*

*\* d'améliorer la connaissance de l'immigration :*

*- de mettre fin à l'hétérogénéité des concepts utilisés par les différentes structures administratives pour comptabiliser les flux d'entrée des étrangers ;*

*- d'améliorer la fiabilité des données du ministère de l'intérieur notamment sur les refus de titres de séjour, de veiller à l'apurement régulier des fichiers et de prendre en compte les besoins des utilisateurs lors de la conception de la nouvelle application informatique ;*

---

223) Le Premier ministre précisait : « des réunions préparatoires avec les directions administratives et les organismes concernés seront organisées sous l'égide de mon cabinet ».

- d'enrichir l'information sur les nouveaux arrivants, notamment à partir des deux sources mal exploitées de ce point de vue que sont le ministère de l'intérieur et l'OMI ;

- de prendre en compte la dimension européenne des statistiques sur les migrations ;

\* d'améliorer la connaissance de l'intégration et des discriminations :

- de faire figurer, pour mieux connaître la condition des étrangers et immigrés, les critères pertinents dans les enquêtes périodiques des administrations, et d'exploiter de façon plus systématique les grandes enquêtes de l'INSEE sur la base de ces critères ;

- d'améliorer spécifiquement la connaissance sur la scolarité des enfants et des jeunes gens ayant connu la migration, et sur le logement et l'emploi des étrangers et immigrés ;

- d'harmoniser les critères utilisés dans la statistique publique pour étudier la génération des enfants d'immigrés, et d'assurer une diffusion plus large de la doctrine élaborée par l'INSEE, l'INED, la DREES et la DARES en 1999 sur la pertinence de telles analyses ;

- de renouveler l'enquête conduite par l'INED en 1992 sur les immigrés et la génération de leurs enfants, en lui ajoutant une dimension comparative européenne ;

- de tirer parti des expériences nord-américaines pour quantifier les discriminations objectives qui s'opposent à l'égalité des droits.

S'agissant des méthodes, la DREES a souligné, lors de l'enquête, que les approches indirectes ne sont pas adaptées quand les communautés ne sont pas constituées, et que l'on ne souhaite pas qu'elles le soient. A quoi l'on peut répondre que la mesure des discriminations peut reposer sur un critère de nationalité, qui n'entérine pas plus l'existence de communautés qu'il ne les encourage. La Cour observe, à cet égard, que la DPM – en accord semble-t-il, avec la DREES – n'a pas donné suite à la proposition de la Direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne, de participer à la réalisation d'une enquête sur la perception des discriminations dans l'UE. Tout en prenant acte des arguments d'ordre méthodologique avancés par la DPM, la Cour craint d'y voir une illustration de la difficulté des acteurs du dispositif statistique français à intégrer la dimension européenne de l'analyse : la France semble subir la demande européenne en la matière plus qu'elle ne constitue un moteur de la réflexion.

*\* d'améliorer la connaissance de l'immigration clandestine et des séjours irréguliers :*

*- de s'appuyer sur les méthodologies développées dans d'autres pays pour mieux connaître les mécanismes de production de la clandestinité, et les conséquences de celle-ci sur le comportement social.*

## **2 – L'identification des dépenses**

Compte tenu, à la fois, de la rareté des moyens disponibles et de la nécessité de renforcer certaines actions, des choix budgétaires s'imposent. Or les arbitrages ne sont pas rendus (CAI, FASILD) parce qu'ils ne peuvent pas l'être dans la confusion qui règne actuellement.

L'identification plus précise des crédits et des dépenses consacrés à l'accueil et à l'intégration des immigrants, et plus généralement aux problématiques de l'immigration, ne présente d'intérêt que si elle permet :

- de mieux orienter les politiques correspondantes en fonction des besoins de ce public ;
- de participer à la nécessaire clarification des missions de l'Etat et des moyens qui leur sont consacrés.

Le premier point s'inscrit dans la perspective du « parcours d'intégration » censé bénéficier à tout nouvel arrivant sur le territoire. Cette intégration n'est actuellement pas mesurée au-delà d'une durée de deux ans. Les services de droit commun de l'Etat et des collectivités territoriales, qu'il s'agisse d'action sociale ou d'accès à l'emploi et au logement, n'identifient pas la part de leur action qui concourt à cette intégration. Or une telle identification des actions menées et des moyens correspondants ne semble poser de difficultés majeures ni sur le plan technique ni sur le plan juridique, et permettrait de disposer d'indicateurs d'activité et de résultat en matière d'intégration.

Tout en maintenant l'accès des immigrants aux dispositifs de droit commun, il paraît nécessaire de mesurer au niveau des services opérationnels la part qu'ils représentent dans ces dispositifs et son évolution afin, le cas échéant, de remédier par des mesures adaptées aux difficultés que ces personnes peuvent rencontrer du fait de leur origine.

La Cour est donc conduite à formuler plusieurs recommandations :

*- dans un premier temps, mettre en place, pour les dispositifs d'aide sociale (comme l'appui social individualisé), d'accès à l'emploi et à la formation professionnelle (emplois aidés, parcours de formation) et d'accès au logement, un suivi analytique des dépenses bénéficiant*

*directement aux immigrants, en distinguant, pour chaque dispositif trois catégories de bénéficiaires : Français, ressortissants d'un autre pays membre de l'Union européenne, ressortissants d'un pays tiers. Effectué au niveau régional sous la responsabilité des préfets, ce suivi ferait l'objet d'une centralisation par la DPM et donnerait lieu à un bilan annuel présenté au Parlement. Les outils statistiques nécessaires feraient l'objet d'une saisine préalable de la CNIL ;*

*- dans un second temps, s'il apparaissait que des dispositifs spécifiques sont nécessaires pour assurer une meilleure intégration des immigrants dans ces trois domaines, les moyens correspondants pourraient être budgétairement identifiés dès le stade de la prévision et rattachés au programme correspondant.*

Le second point ne se rattache pas à la problématique de l'intégration des immigrants mais à celle de la clarification des missions de l'Etat. Il concerne, en particulier, les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur dont une part importante, mais non mesurée de l'activité peut se rattacher aux problématiques de l'immigration. Dans le cadre plus général du suivi de ces services, il serait nécessaire d'identifier la part que représentent la délivrance des visas et le co-développement pour le premier, l'accueil en préfecture et la lutte contre l'immigration clandestine pour le second.

*- Assurer un suivi analytique des actions menées par ces deux départements ministériels en distinguant la part de leur action consacrée à ces problématiques.*

La mise en œuvre de la LOLF doit être l'occasion de mieux identifier l'ensemble des politiques de l'Etat et de mesurer l'efficacité des actions menées. Cela suppose dans un premier temps que la présentation budgétaire fasse effectivement apparaître l'ensemble des moyens consacrés à une politique ; ce n'est pas actuellement pleinement le cas du programme « accueil des étrangers et intégration », des crédits centraux et déconcentrés étant maintenus dans le programme « gestion et évaluation » ; si cette option peut se justifier en première analyse s'agissant des services déconcentrés polyvalents, elle ne peut l'être s'agissant de la DPM, qui n'est gestionnaire que de ce seul programme.

*- Intégrer dans le programme « accueil des étrangers et intégration » de la mission « solidarité et intégration » l'ensemble des crédits concourant à la politique d'accueil et d'intégration des immigrants, et en particulier l'ensemble des moyens de la DPM, cette direction d'administration centrale n'étant chargée que de ce seul programme.*

La création d'un « service public de l'accueil » suppose que les actions de ce service soient définies et mesurées avec précision. Sans nécessairement conduire à la création d'une structure spécifique, les moyens mis en œuvre localement doivent être mieux identifiés.

*- Identifier, au sein des services déconcentrés de l'Etat, les moyens consacrés au service public de l'accueil. Les moyens correspondants devraient être rattachés au programme « accueil des étrangers et intégration », sauf s'il est démontré que ces actions relèvent de services effectivement polyvalents.*

Enfin, le succès de la mise en œuvre de la LOLF dépendra de la qualité des indicateurs de performance qui permettront de mesurer l'efficacité des politiques. Il est indispensable que ces indicateurs ne se limitent pas à la mesure de l'activité des services mais puissent être utilisés pour évaluer l'impact des politiques conduites, c'est-à-dire le succès de la démarche d'intégration et, en particulier, l'impact du contrat d'accueil et d'intégration.

*- La Cour recommande donc de mettre en œuvre, en liaison avec la première proposition énoncée ci-dessus, un dispositif d'information sur la performance susceptible de mesurer l'intégration des immigrants ayant bénéficié du dispositif d'accueil et permettant, notamment, d'évaluer les effets du CAI.*

## **D – La rationalisation de l'organisation institutionnelle**

La question des structures politiques et administratives en charge des problèmes liés à l'immigration n'est pas nouvelle. Les réformes qui seront proposées ci-dessous tendent à mettre un terme à l'insuffisance de convergence des approches de la question de l'immigration, voire à leurs contradictions : il s'agit de rétablir une unité de conception et d'action de l'administration à tous ses niveaux. Comme l'a indiqué le ministre néerlandais de la justice, lors de la deuxième journée européenne sur les migrations, les réfugiés et l'asile, organisée par l'Assemblée du Conseil de l'Europe à Paris, le 19 janvier 2004, « l'objectif d'une politique d'intégration n'est pas l'homogénéité mais le partage de la citoyenneté. Raison pour laquelle les autorités néerlandaises traitent l'immigration et l'intégration comme deux matières connexes, sous la responsabilité d'un ministre unique ».

La mission commune Conseil d'Etat – inspections générales de 1997 s'était déjà interrogée sur l'opportunité de créer un ministère qui serait en charge de l'intégration des « populations immigrées ». La mission a en effet considéré « que l'Etat a particulièrement besoin, dans

la période actuelle, d'avoir dans son organisation gouvernementale, un ministre de plein exercice, animateur et coordonnateur du volet "social" complémentaire du volet « régalien » de l'action à destination des étrangers ».

Pour elle, « le véritable enjeu (tenait) dans la capacité de l'Etat à mieux organiser ses moyens pour :

- définir et expliciter clairement une stratégie gouvernementale de l'accueil et de l'intégration conforme aux objectifs de cohésion sociale et non contradictoire avec les nécessités d'une maîtrise des flux migratoires ;
- garder la maîtrise de l'exécution de sa politique, en particulier grâce à un exercice renouvelé de la tutelle sur les principaux opérateurs nationaux ;
- réussir la déconcentration de cette action interministérielle et partenariale ».

La mission a évoqué à ce sujet deux options : « un ministre simple animateur du travail interministériel ou un ministre de plein exercice intervenant dans le champ du social ».

Tout en observant que la première formule paraît mieux répondre à la nature des problèmes qui se posent de manière récurrente dans le domaine du pilotage de la politique de l'immigration, mais prenant acte du fait qu'il n'avait pas été donné suite aux suggestions de la mission, la Cour a estimé plus expédient de formuler des préconisations à structure ministérielle constante.

Il lui a semblé que, dans le contexte actuel, sa démarche était légitime et pouvait être utile. La priorité reconnue à la réforme de l'Etat implique que des initiatives soient prises. De premiers aménagements ont déjà eu lieu dans le domaine de l'immigration avec la création de l'ANAM, la disparition du GELD et la création du Centre de ressources et de mémoire. Ils se sont récemment approfondis avec le rattachement au seul ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale des attributions en matière de logement, de politique de la ville et d'intégration et avec la décision de placer sous son autorité les structures correspondantes.

Le Premier ministre a fait savoir que le changement pourrait se poursuivre ; il a ainsi invité la présidente du HCI, par lettre déjà citée du 16 février 2004, « à (s') intéresser à l'organisation des divers outils administratifs chargés de la mise en œuvre de la politique publique d'intégration et, le cas échéant, (à lui) faire part de (ses) suggestions

quant à leur éventuelle réorganisation, dans un souci de cohérence, de simplification et donc, d'efficacité ».

Les structures en charge de l'immigration sont indéniablement un héritage du passé. Il ne semble pas qu'elles correspondent aux priorités désormais affichées par les pouvoirs publics et à leur volonté de définir et mettre en œuvre directement une politique.

### **1 – Renforcer les structures interministérielles**

Poursuivre une telle ambition commande de s'en donner préalablement les moyens, en organisant les rapports entre des opérateurs qui restent nombreux à ressortir de ministères différents. En toute logique, une telle coordination interministérielle ne peut relever que du Premier ministre.

#### *a) Le HCI et le CII*

Seules deux structures sont pourtant, à ce jour, placées auprès du Premier ministre avec des compétences sur les questions d'immigration :

- le Haut conseil à l'intégration, instance consultative dépourvue de moyens mais qui, au fil des années, a su asseoir son autorité. Le HCI est désormais un lieu où se confrontent en permanence les idées, les principes et les propositions qui constituent généralement, après validation, l'essentiel des choix publics. Cette instance a pris depuis une dizaine d'année une hauteur de vue remarquable sur les questions d'immigration et, de ce fait, contribué de manière significative à la récente relance des dispositifs d'accueil et d'intégration ;
- le comité interministériel à l'intégration, structure de décision placée sous la présidence du Premier ministre, s'est réuni de manière épisodique, avant que le principe d'un rythme de réunion au moins annuel soit acquis en 2003.

*La Cour est d'avis que l'importance des questions qu'il traite justifierait que les moyens du HCI soient adaptés, notamment par un renforcement de son secrétariat général, qui pourrait être opportunément pris en charge par la DPM parallèlement à celui du comité interministériel.*

*Une instance de coordination, prenant par exemple la forme d'un comité permanent de hauts fonctionnaires (affaires sociales,*

*intérieur, affaires étrangères), pourrait faciliter une approche intégrée des problèmes d'accueil et d'intégration, en faisant le lien entre la politique des visas, la politique de l'entrée et du séjour, la politique de l'asile et de la prise en charge sociale des demandeurs et la politique d'intégration, afin de préparer ou de provoquer des réunions des ministres sur ces sujets.*

*b) La question des discriminations collectives*

La Cour prend acte de la décision des pouvoirs publics de créer une Haute autorité chargée de lutter contre les diverses formes de discrimination (y compris celles qui sont spécifiques aux populations issues de l'immigration) sur la base des conclusions de la mission de préfiguration confiée à M. Bernard Stasi (16 février 2004). Elle souhaite que la mise en place de ce nouvel organe soit préparée et réalisée à la lumière de l'expérience du GELD.

Au-delà des problèmes de gestion interne posés au GELD par la prise en charge du dispositif « 114 » qui a fini par constituer l'essentiel de son activité et l'a détourné de ses vocations premières, les difficultés qu'a pu connaître cet organisme illustrent les problèmes auxquels doit faire face un organisme spécialisé dans la lutte contre les discriminations. La remarque vaut notamment s'agissant des relations à entretenir avec l'appareil judiciaire auquel il revient normalement de sanctionner les agissements divers fondés, en particulier, sur les distinctions de race ou d'origine ethnique.

En tout état de cause, compte tenu des perspectives qui ont été décrites, le GIP est entré, fin 2002, dans une période de transition. Il faut noter, à cet égard, que le rapport de M. Stasi ne semble pas lui faire de place. Il est vrai que de toute façon, l'existence du GELD est déjà concurrente de celle du FASILD depuis que celui-ci a été investi d'une mission de lutte contre les discriminations par la loi du 16 novembre 2001.

La pire des solutions serait d'ajouter une nouvelle structure à un dispositif existant qui demeurerait inchangé.

*Il est impératif qu'une clarification intervienne entre tous les organismes concernés. Cependant, la Cour appelle l'attention sur le fait que la discrimination peut et doit, selon elle, être entendue de manière plus large et se rapporter aux effets des politiques ou situations conduisant à des inégalités de traitement. Or la détection, la prévention*

*et la répression de ce type de discrimination collective<sup>224</sup> ne paraissent pas entrer dans les compétences de la future Haute Autorité.*

Lors du Comité interministériel du 10 avril 2003, le HCI s'était vu confier la mission de constituer un « observatoire de l'immigration ». Installé le 2 juillet 2004 par le ministre de la cohésion sociale, cet « Observatoire des statistiques de l'immigration » devra, sous l'égide du HCI :

- mesurer les chiffres réels des flux migratoires ;
- alimenter la réflexion sur les indicateurs de l'intégration ;
- élaborer des outils pour mieux évaluer l'application des politiques ;
- favoriser l'état statistique des situations de performance ou d'exclusion afin d'améliorer les processus d'intégration.

Dirigé par Mme Costa-Lascoux, directrice de recherche au CNRS et membre du HCI, il sera composé de 30 membres issus de l'INSEE, de l'INED, de l'OMI et comportera un conseil scientifique. Toutes ses données seront « systématiquement » publiées.

L'intérêt d'observatoires dédiés est réel : un observatoire réunit des intervenants dispersés et permet l'identification et la définition des thématiques qui doivent faire l'objet d'investigations prioritaires. La création d'observatoires correspond fréquemment aussi à un besoin de visibilité. Leurs risques doivent rester en mémoire : pérennes, ils finissent souvent par s'essouffler ; coupés des administrations traditionnelles, ils risquent de perdre de vue les évolutions et les nouveaux enjeux. L'observatoire devra disposer de moyens propres et ne plus se concentrer exclusivement sur les flux.

*Aussi paraît-il intéressant de rapprocher la réflexion sur la création de cet observatoire d'une interrogation plus large sur les rôles des divers observatoires publics intervenant sur des domaines très proches, qui se recouvrent parfois assez largement. Tel pourrait être le cas de l'observatoire de l'immigration vis-à-vis, notamment, de l'observatoire national des zones urbaines sensibles<sup>225</sup> créé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*

---

224) La notion de discrimination collective est précisée au chapitre III, point II-A-2 du présent rapport.

225) L'observatoire national des zones urbaines sensibles est chargé de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets.

*du 1<sup>er</sup> août 2003 : les thèmes d'intérêt des deux structures ne paraissent en effet pas véritablement différents.*

Sous ces réserves, le HCI, appuyé sur cet observatoire, pourrait voir sa compétence étendue aux actions se rapportant aux discriminations collectives.

Il faut en effet se souvenir qu'à l'origine de l'idée de création d'une haute autorité indépendante se trouve une directive du Conseil européen en date du 29 juin 2000. Or ce texte stipule, dans son article 13 : « Les Etats membres désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils peuvent faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes. »

*La Cour constate que le HCI répond à ces caractéristiques. Compte tenu de sa connaissance de la matière et du fait que la lutte contre les discriminations constitue un élément majeur de la politique d'intégration qu'il contribue à définir et au suivi de laquelle il est chargé de veiller, la Cour estime donc qu'une solution appropriée pourrait consister à confier au HCI la responsabilité de la détection des discriminations collectives, à charge pour les pouvoirs publics d'adapter ses moyens à cette mission supplémentaire et à charge pour lui d'en tirer les conséquences adéquates en termes d'organisation. Il pourrait s'appuyer sur un réseau de CODAC rénové auquel il reviendrait de prendre en charge toutes les dimensions des discriminations : individuelles et collectives.*

## **2 – La direction de la population et des migrations**

Ces transformations auraient peu de pertinence si elles ignoraient la situation de la DPM. Demeurer au sein d'un ministère à responsabilité sectorielle, tout en se reconnaissant au moins implicitement une vocation générale en termes d'immigration, de par son intégration à un ministère, affaiblit la capacité de la DPM à mobiliser les autres ministères concernés. Certes, à l'occasion de la mise en œuvre des initiatives lancées par le comité interministériel de 2003, la DPM a assumé spontanément des travaux d'animation interministérielle ; il n'en demeure pas moins qu'elle est handicapée par son omniprésence sur la quasi-totalité des sujets qui la conduit à assurer partout une participation avec un poids relatif. Par exemple, elle est souvent dans une position de réaction aux textes européens ou aux projets des ministères de l'intérieur ou des affaires étrangères. Elle subit les évolutions plus qu'elle ne les pilote et

participe aux actions des multiples organismes de sa constellation plus qu'elle n'en assure la tutelle et le contrôle.

Évoquant la relation entre l'État et les grands opérateurs intervenant dans le domaine de l'intégration, la mission Conseil d'État / Inspections générales de 1997 avait d'ailleurs estimé qu'au total, « le dispositif (souffrait) d'une insuffisance de transparence et d'un défaut de vision stratégique. Trop souvent, la tutelle porte plus volontiers sur la forme que sur le fond : l'administration s'attache au respect de règles et de procédures, sans que le contrôle, au demeurant indispensable, s'inscrive dans une conception claire des finalités sociales de l'institution ».

D'autres rapports ont, par le passé, émis le vœu que la DPM trouve l'autorité qui lui a trop souvent fait défaut en étant placée auprès du Premier ministre. L'idée d'une telle réforme, ambitieuse, mérite d'être explorée. La réflexion que la Cour appelle de ses vœux serait d'autant plus utile qu'elle prendrait en considération le fait que n'est pas seulement en cause la capacité de la DPM à disposer de l'autorité nécessaire en termes d'impulsion, d'animation et de coordination. L'enjeu concerne également la capacité de chaque département ministériel à se mobiliser dans le domaine de sa compétence pour les problèmes liés à l'immigration.

Animer, coordonner, susciter des actions d'intégration concerne en effet essentiellement les ministères techniques (outre l'emploi et l'action sociale, les ministères chargés de la santé, de l'éducation, de la culture seraient ainsi concernés au premier chef). Mais la mise en cohérence des diverses politiques sectorielles, l'articulation entre l'accueil et son aval, ainsi que le pilotage des initiatives lancées, justifient incontestablement une approche globale qui serait gage d'une plus grande efficacité.

Concrètement, une telle évolution induirait des choix : certaines structures de la DPM pourraient être intégrées aux directions centrales du ministère des affaires sociales (notamment les fonctions de gestion relevant de la sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales, qui trouveraient leur place partiellement au sein de la DGAS et, pour ce qui concerne la réglementation du travail des étrangers, aux services du ministère du travail). Conformément aux préconisations de précédents rapports, la sous-direction des naturalisations pourrait être rattachée au ministère de la justice.

Il ne resterait qu'une cinquantaine d'agents de l'actuelle DPM qui, sous la responsabilité du Premier ministre, pourraient mener une double tâche de coordination interministérielle et d'appui au HCI et au comité interministériel en assurant leur secrétariat général conjoint, ces diverses

fonctions étant d'ailleurs étroitement imbriquées. Le pouvoir de proposition de la DPM y trouverait un renfort important.

Seuls la tutelle des entités publiques ou para-publiques et le contrôle des structures privées actuellement assurés par la DPM poseraient alors problème : ils pourraient être également confiés à la DGAS. Une telle mesure serait d'ailleurs de nature à rationaliser et simplifier l'effort public consenti à l'égard d'associations qui bénéficient de financements versés par plusieurs directions d'un même ministère (cela est par exemple le cas avec la DPM et la DGAS, sans parler du FASILD).

*En tout état de cause, si l'on devait conserver les structures actuelles (ce qui pourrait se justifier dans le contexte de la constitution d'un ministère chargé de l'essentiel des dossiers liés à la cohésion sociale), il faudrait renforcer la dimension interministérielle de la DPM en lui confiant formellement la double fonction de secrétariat général du comité interministériel et du HCI et en la réorganisant dans cette perspective.*

L'examen de la situation de la DPM pourrait accessoirement soulever la question des actuelles difficultés de positionnement de la délégation interministérielle à la ville. Cette délégation a récemment perdu la responsabilité de la gestion des problèmes d'urbanisme, confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; il lui revient essentiellement de conduire des actions sociales et d'intégration à destination de populations qui sont très largement issues de l'immigration. On est désormais fondé à se demander si la politique de l'intégration et la politique de la ville ainsi nouvellement définies ne constituent pas une seule et unique mission, dès lors que l'action d'accueil des immigrants et les initiatives de lutte contre les discriminations sont pour l'essentiel territorialisées.

La mission commune Conseil d'Etat - inspections générales avait, sur ce sujet aussi, recommandé en 1997 un rapprochement entre la sous-direction actuellement dénommée sous-direction de l'accueil et de l'intégration et la délégation interministérielle dont les attributions se recouvrent partiellement. La première regroupe trois bureaux et une mission logement, qui sont notamment chargés des actions du ministère en ce qui concerne la lutte contre les discriminations, l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes accueillies à titre humanitaire en France, mais aussi l'intégration des populations d'origine étrangère et le suivi des questions relatives au logement des populations immigrées.

*La Cour estime que si le rapprochement entre ces objectifs qui paraissent se recouper est vérifié, la fusion DIV-DPM donnerait plus de force, de simplicité et d'efficacité à la coordination interministérielle et à l'action publique, d'autant que le récent rattachement du logement au ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale ne peut laisser deux structures voisines y coexister sans risques de redondance des moyens ou de contradiction des actions. Cette fusion ne devrait pas conduire à faire disparaître la spécificité de la politique de la ville, qui concerne des territoires particuliers.*

### **3 – Le sort du FASILD dans le nouveau contexte**

Le rapport de M. Jean-Michel Belorgey "Lutter contre les discriminations raciales" d'avril 1999 préconisait la création d'une grande agence en charge des problèmes de l'immigration. Cette agence aurait été constituée à partir d'une scission de la DPM. Une partie de celle-ci aurait rejoint le ministère de la justice (naturalisations) et l'autre aurait fusionné avec le FASILD, l'OMI, le SSAE, l'ADRI et les différents GIP pour donner naissance à la nouvelle entité.

Paradoxalement, la réforme actuelle, qui donne le jour à l'ANAM, risque d'être victime de sa longue gestation. Quand les pouvoirs publics décident de la création de l'Agence, ils ne peuvent que constater que l'OMI est déjà solidement installé sur les lieux, dans les structures et les procédures où l'accueil se pratique déjà. Cette prééminence de fait s'explique : l'accueil est depuis sa création une activité incontournable de l'OMI, ne serait-ce qu'en raison des contraintes du contrôle médical. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que le nouvel accueil se présente initialement comme l'organisation de prestations ayant en commun leur caractère subsidiaire ou accessoire par rapport à la visite médicale.

Du coup, allant à la solution la plus simple, car apparemment la plus logique, certainement la moins susceptible de susciter des oppositions et probablement la plus apte à être appliquée rapidement, les pouvoirs publics vont être d'autant plus enclins à reconnaître un rôle pivot à l'OMI dans l'organisation chargée de mettre en œuvre le nouveau dispositif d'accueil et d'intégration. Ce choix a des conséquences : la réticence des pouvoirs publics eux-mêmes à inviter le FASILD à s'intégrer dans le mouvement de réorganisation, compte tenu des « différences de culture » des deux organismes, et – on l'a déjà vu – le refus de l'ASSFAM de participer à l'opération de fusion en raison des différences entre son approche étendue de la problématique de l'accueil et la conception plus restreinte de la mission d'accueil prêtée à l'OMI.

Les conséquences de cette situation sont particulièrement dommageables. Plutôt que de paraître choisir l'un des partenaires, sembler valider ses seules conceptions et approches, et susciter les réticences de tous les autres, il eût sans doute fallu ne privilégier personne et créer les conditions d'une fusion de toutes les parties prenantes : OMI, ASSFAM, SSAE et tout ou partie du FASILD. Dès lors, les différences de culture pouvaient, dans le cas du FASILD, se révéler une richesse mise au service commun du nouvel établissement, notamment pour le dialogue noué avec les milieux de l'immigration.

*La Cour estime qu'il n'est pas trop tard, tout en soulignant qu'il y a urgence. Car non seulement la pérennité des organismes ne paraîtrait pas assurée dans le nouveau contexte mais, de surcroît, le maintien de tout ou partie de leurs compétences et leur exercice autonome compromettraient l'efficacité du nouveau dispositif souhaité par les pouvoirs publics. A l'inverse, leur intégration renforcerait les chances de réussite de la réforme.*

#### *a) Les fonctions du FASILD*

L'existence même du FASILD et la nature des fonctions qui lui ont été traditionnellement dévolues sont en contradiction avec l'objectif désormais affiché d'insérer les immigrants dans les dispositifs d'aide sociale de droit commun. En revanche, il est nécessaire de poser la question de l'articulation de son rôle par rapport à celui d'autres organismes publics ou parapublics. En effet, conformément à la loi du 16 novembre 2001, le FASILD a abandonné le terrain des aides sociales au profit de celui de l'accueil, de l'intégration des immigrants et de la lutte contre les discriminations. Le décret du 28 février 2002 applique ces dispositions en précisant les types de discriminations envers lesquels il doit être particulièrement vigilant, « tenant en particulier à [la] race, à [la] religion ou [aux] croyances » ; la circulaire du 28 août 2002 complète le dispositif, en distinguant clairement les trois nouvelles missions du FASILD :

- l'accueil des personnes nouvellement arrivées en France, « qui conduit à ériger l'apprentissage rapide du français comme une priorité » ;
- l'insertion sociale et professionnelle des personnes immigrées ou descendantes de migrants (ainsi que les conjoints de Français), qui a pour but de « favoriser l'autonomie et la promotion sociales, de garantir l'accès effectif de tous aux droits », puis de faciliter « l'inscription dans la vie collective » ;

- et enfin l'intervention auprès de la société d'accueil afin de participer aux actions de prévention et de lutte contre les discriminations.

Le programme 2003 de l'établissement décline ces trois missions en huit objectifs constituant autant d'axes stratégiques, qui recouvrent les domaines traditionnels d'intervention constitués par l'habitat et le logement, l'aide aux résidents de foyers de travailleurs migrants, l'insertion professionnelle, l'aide sociale et familiale, l'intégration de l'enfance et de la jeunesse, l'intégration par l'action culturelle, l'intégration par l'information, et enfin le soutien aux actions et aux acteurs, et qui fondent sa nouvelle nomenclature préparée par l'audit stratégique réalisé en septembre 2001.

L'établissement a ainsi progressivement investi, alors que ses marges de manœuvre financières se réduisaient, les domaines d'intervention qui sont maintenant ceux de l'Agence d'une part, et ceux des groupements d'intérêt public en cours de transformation, « Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations » (GELD) et « Agence pour le développement des relations interculturelles » (ADRI), d'autre part. A l'évidence, la question de la cohérence de cette agrégation d'instruments administratifs, dont le positionnement est souvent incertain, mérite d'être posée, et il faut bien constater que l'ensemble des vocations du FASILD est déjà remis en cause.

#### *b) Le FASILD face à la lutte contre les discriminations*

La mission de lutte contre les discriminations n'a été concrètement assumée par l'établissement qu'à partir de 2003, en raison d'une part de ses difficultés à trouver des projets de cette nature à financer, d'autre part des choix de la tutelle de privilégier l'accueil, et notamment la prise en charge par l'établissement des prestations linguistiques du contrat d'accueil et d'intégration expérimenté à partir de cette année-là. Cette priorité s'est traduite par un redéploiement des crédits du FASILD de la lutte contre les discriminations vers le CAI, sur prescription de l'OMI.

La vocation reconnue en 2001 au FASILD à prendre en charge la gestion des problèmes de discrimination, leur observation et les actions tendant à leur prévention doit être appréciée désormais dans la perspective de la création d'une Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Or le rapport remis, le 16 février 2004, au Premier ministre par M. Bernard Stasi ne prévoit pas de rôle particulier en la matière pour le FASILD. Par ailleurs, tant les compétences annoncées pour cette autorité que l'ampleur des moyens qu'il est proposé de mettre à sa disposition posent d'emblée un problème de concurrence

entre les deux organismes. Le rapport note que « les interlocuteurs de la mission se sont, pour la plupart, exprimés en faveur d'une structure unique et d'un champ de compétences le plus étendu possible (...) ». Ainsi le rapport recommande-t-il que la nouvelle autorité soit investie de quatre missions :

- une « mission de traitement des réclamations individuelles et de soutien aux victimes de discrimination » ;
- une « mission de promotion de l'égalité » ;
- une « mission consultative et de proposition auprès des Pouvoirs publics » ;
- une « mission d'observation, d'étude et d'animation de la recherche ».

Pour s'en tenir à la seule mission de promotion de l'égalité, on notera, à la lecture du rapport, qu'elle devrait comprendre « des actions de communication, de sensibilisation et d'information, des mesures de formation – notamment auprès des associations, des syndicats, des fonctionnaires, des magistrats et des cadres d'entreprise, la mise en œuvre de programmes de promotion de l'égalité et de procédures d'évaluation périodique de leur application ». S'agissant des moyens à mettre en œuvre, le rapport préconise la mise en place d'un réseau de délégués territoriaux de l'autorité, implantés dans chaque région et disposant de moyens de secrétariat. Les délégués auraient à exercer leurs attributions en relation étroite avec les dispositifs de justice de proximité, les collectivités territoriales, les barreaux, les administrations, les associations, les syndicats et les organismes professionnels, Ils assureraient les missions d'accueil et d'information, de promotion de l'égalité (communication, formation), d'orientation et de soutien à l'action judiciaire, grâce au développement de relations avec les parquets. Ils seraient notamment chargés « de faire remonter l'information ». Ils seraient appuyés par des « conseils régionaux pour l'égalité » principalement composés de représentants de la société civile. Le rapport précise encore que, hors délégués locaux, l'effectif de l'autorité serait porté à environ 80 agents dont une trentaine à profil juridique, dans un délai de l'ordre de deux ans. La majorité des agents de l'autorité, qu'il s'agisse de fonctionnaires détachés ou de contractuels devrait être recrutée sur des emplois propres inscrits à son budget. Quant aux moyens financiers inscrits au budget de l'Etat, ils seraient déterminés selon les mêmes principes que les moyens humains, c'est-à-dire par référence aux autres autorités indépendantes du même champ et aux organismes étrangers homologues.

Sur ce point, le rapport va encore plus loin : « Certains interlocuteurs, y est-il précisé, ont préconisé, pour garantir l'autonomie de l'autorité, qu'elle dispose de ressources propres, comme une taxe ou une redevance. Cette possibilité mérite examen (...) Par ailleurs, il serait souhaitable que les règles de gestion et de contrôle des dépenses soient assouplies en s'inspirant de celles retenues pour le Médiateur de la République ».

*Dans la mesure où il va être donné suite à l'ensemble de ces propositions, la Cour est conduite à s'interroger sur la pertinence de la confirmation de la mission confiée au FASILD en matière de lutte contre les discriminations au moins en ce qui concerne les discriminations de nature individuelle, les discriminations collectives ou d'origine systémique n'étant pas aujourd'hui traitées en dehors des programmes EQUAL / ESPERE et LATITUDE initiés par le FASILD en matière de discriminations à l'emploi.*

### *c) Le FASILD face à l'intégration*

Tout indique qu'on ne saurait, au terme de la phase d'accueil, se satisfaire d'un simple traitement des problèmes de tous les immigrants et de toutes les populations issues de l'immigration dans le cadre des procédures de droit commun. S'agissant du moins de certains publics dont les handicaps sont lourds, il ne peut s'agir que d'un objectif à atteindre aussi rapidement que possible. En revanche, il semble bien que l'existence de dispositifs d'aides spécifiques ne saurait automatiquement entraîner l'existence d'organismes spécifiques chargés de les gérer. La Cour a pu relever les inconvénients de ce type de solutions, s'agissant en particulier du FASILD. Il va de soi que certains subventionnements ne sauraient être interrompus – on pense tout particulièrement au financement de l'association service social familial migrants (ASSFAM). Pour autant, d'autres que le FASILD peuvent parfaitement les assurer sous réserve de disposer des moyens correspondants.

Quel que soit le type d'actions subventionnées dont le FASILD estime qu'elles gardent leur actualité et leur nécessité, elles seraient susceptibles d'être prises en charge par l'administration d'Etat centrale ou déconcentrée compétente, sous réserve que des objectifs soient fixés à cette dernière et que les crédits correspondants soient clairement individualisés : l'établissement soutient en effet que la fongibilité dans les actions de droit commun des actions d'intégration dont il est le support risque de faire perdre de vue la nécessité de les poursuivre, les arbitrages financiers se faisant toujours en faveur des actions les plus urgentes, comme l'accueil ou la lutte contre les exclusions, et au détriment de

l'intégration, beaucoup plus inscrite dans la durée. Il oppose d'ailleurs à cette éventualité deux de ses atouts : d'une part, le savoir-faire de ses équipes et l'expertise qu'elles déploient pour faire prendre en compte les problématiques de lutte contre les discriminations et d'intégration par les services administratifs classiques et, d'autre part, la maîtrise des réseaux, notamment associatifs, qui permettent de garder le dialogue avec les populations concernées. La DPM reconnaît d'ailleurs que « le risque, en cas de fongibilité des crédits, d'une dilution des financements de la politique d'intégration dans un champ de compétences plus englobant et de leur affectation au financement de l'urgence sociale [...] mérite d'être pris en considération ».

Le FASILD a cependant déclaré lui-même souhaiter saisir l'opportunité de la réforme de la politique de la ville opérée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour transférer les foyers dans le droit commun en utilisant tous les ressorts de la politique urbaine, notamment pour mettre fin à leur financement par les diverses aides qu'il leur verse (ATL, soutien économique à l'hébergement). Une position analogue pourrait être prise dans le domaine de la formation et de l'emploi, et dans celui de l'action éducative et sociale.

Toutefois, cette réorganisation laisserait entière la question des interventions, passées de la subvention à la prestation sous forme de conclusion de marchés publics, notamment pour les formations linguistiques. Une partie croissante des actions du FASILD en matière d'intégration l'a fait évoluer depuis 2001 vers la commande publique de prestations de formation à la langue française en faveur de populations issues de l'immigration. Il ne semble pas que ce champ de compétence puisse être transféré aux services de l'Etat de la même façon que les subventions.

#### *d) Le FASILD face à l'agence chargée de l'accueil*

Restent les fonctions liées à l'accueil puisque, paradoxalement, en dépit de la création d'une Agence de l'accueil, le FASILD en reste théoriquement chargé. En fait, le FASILD finance des actions décidées et conduites par l'OMI en direction des primo-arrivants : en d'autres termes, après avoir été opérateur, il est aujourd'hui simple banquier.

Le problème posé n'est pas nouveau, même s'il a longtemps été éludé.

Sur le fondement d'une décision du comité de décentralisation du 24 mars 1993, le CIADT du 20 septembre 1994 réuni à Troyes, avait posé le principe d'une délocalisation de l'établissement sur un site en voie

d'aménagement concerté (La Plaine Saint-Denis, la ZAC de la rive gauche à Paris, 13<sup>ème</sup>, ou Marne-la-Vallée).

Le ministre de tutelle a approuvé, le 29 juillet 2000, le regroupement sur le site de la Plaine Saint-Denis avec d'autres établissements (dont l'OMI et la SONACOTRA) autour d'un projet d'« Agence de l'intégration ».

Le déménagement pouvait paraître offrir l'opportunité de rapprochements dont la nécessité se faisait sentir. A l'inverse, le biais choisi explique probablement que plus de dix ans après, le projet n'ait toujours pas abouti. Il n'est pas exclu en effet que les réticences émises par une part des personnels contre le site choisi aient surtout été l'expression d'un rejet des perspectives de fusion qu'il paraissait ouvrir.

La question retrouve aujourd'hui une pleine actualité. D'autant que le financement du CAI obère les projets régionaux d'une façon telle qu'à budget constant, soit la question du financement du FASILD pour faire face aux prestations linguistiques, soit l'attribution même de cette mission à l'établissement, devront être reconsidérées à terme relativement bref.

A ce défi majeur pour le FASILD, qui montre que les perspectives de création de la future agence de l'accueil se sont à tort abstenues d'envisager qu'il y soit intégré, s'ajoutent les regrets de la direction de l'OMI de ne pas maîtriser l'ensemble des financements liés à l'accueil : ceux-ci relèvent désormais de deux financeurs, ce qui multiplie les difficultés de coordination.

*Des réponses qui seront apportées aux chevauchements de compétences qui viennent d'être décrits dépendent les perspectives de réorganisation concernant le FASILD :*

*- dans le domaine de la lutte contre les discriminations, il faut trancher de manière à ne laisser qu'un seul opérateur à la fois de la promotion de l'égalité et de la lutte contre les discriminations individuelles, qui sera inévitablement amené à détenir certains pouvoirs d'intervention et notamment celui de subventionner le secteur associatif ; si le choix, comme cela paraît maintenant probable, se porte sur la future autorité indépendante en ce qui concerne la lutte contre les discriminations individuelles, la mission dévolue au FASILD ne pourra qu'être abandonnée ;*

*- dans le domaine de l'accueil, il est clair que le FASILD doit être déchargé des missions relevant du CAI, ne serait-ce que pour assurer la cohérence de la responsabilité de l'OMI sur toutes les actions d'accueil en relevant ;*

*- dans le domaine de l'intégration en revanche, la question est de savoir si cette problématique peut être portée par les services de l'État aussi bien centraux que déconcentrés, qui devront l'assumer en accordant des subventions aux acteurs de terrain. En cas de réponse positive, le réseau des directions régionales du FASILD pourrait être fusionné avec les services déconcentrés, ce qui peut être facilité par les possibilités de détachement de ses agents non titulaires.*

*- il resterait alors à redéployer les subventions actuellement versées par le FASILD aux associations entre la DPM qui deviendrait le dispensateur de subventions de droit commun, les autres ministères amenés à prendre leurs responsabilités dans les domaines de leur compétence, et l'autorité indépendante qui traiterait directement avec les associations prestataires de service dans le domaine de la lutte contre les discriminations, en veillant naturellement à l'absence de cofinancements et à la cohérence de l'ensemble.*

La Cour est consciente que les initiatives de réorganisation déjà prises et le fait que le FASILD en ait été tenu à l'écart paraissent aujourd'hui faire de l'établissement la cible principale de ses observations. Elle regrette d'autant plus que les problèmes de structure n'aient pas fait l'objet d'une réelle remise à plat incluant, logiquement, le FASILD, qui avait procédé lui-même à une réforme de ses objectifs et de ses modalités d'intervention. On peut d'ailleurs se demander si ce n'est pas lui qui aurait dû être le pivot des regroupements nécessaires.

La Cour n'oublie pas, en effet, qu'elle avait estimé, dans son rapport public de 1993, que « l'importance de la population étrangère en France, sa répartition par nationalité et sur le territoire, (justifient) que ne soit pas mis en cause le maintien d'un établissement chargé d'introduire dans la politique globale les préoccupations spécifiques à l'insertion de cette catégorie de bénéficiaires ». Mais elle doit bien aujourd'hui constater, eu égard aux changements intervenus dans la nature de l'immigration, aux nouvelles priorités assignées à l'action publique et au nouveau paysage institutionnel qui se dessine, que le problème se pose en termes radicalement nouveaux : les pouvoirs publics ont pris l'initiative d'une modification profonde de l'appareil administratif et para-administratif en charge des problèmes de l'immigration ; il importe d'en tirer toutes les conséquences.

#### **4 – L'action territoriale**

L'aménagement des structures locales dans une organisation institutionnelle plus cohérente s'impose pour appuyer une politique plus ambitieuse d'accueil et d'intégration.

*a) Les administrations territoriales de l'Etat*

Dans les administrations territoriales de l'Etat, plusieurs réseaux coexistent qui interviennent – toujours partiellement – dans le traitement de l'immigration et de l'intégration.

- Service des étrangers des préfectures, dans la fonction « titre de séjour et naturalisation » ;
- DDTEFP, services de la main-d'œuvre étrangère (MOE) pour l'immigration de travail, dans la filière gérée par la DPM ;
- Autres services des DDTEFP, en liaison avec la DGEFP, pour l'animation du service public de l'emploi ;
- DRASS et DDASS, chargées pleinement de l'aspect social lorsqu'il s'agit des demandeurs d'asile et des réfugiés (financement par la DPM) et plus secondairement pour les autres aspects traités par les services sociaux des collectivités ;
- Sous-préfets à la ville (31 postes) dans le contexte nouveau de rattachement de la DIV au ministère chargé de la cohésion sociale ;
- SGAR (au niveau régional) chargés de l'animation de la Commission régionale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (CRILD) et de la préparation des plans régionaux (PRIPI)

*b) Les services locaux des partenaires de l'Etat*

L'examen de l'organisation territoriale actuelle des partenaires de l'Etat fait apparaître une réelle diversité : une correspondance presque parfaite avec la carte des régions pour le FASILD, une déconcentration plus limitée de l'OMI s'appuyant sur ses centres dans les départements les plus concernés, une couverture très partielle, en fonction souvent de l'histoire, pour les grandes associations.

*La Cour estime nécessaire que l'Etat dispose localement d'une organisation territoriale adaptée, ne serait-ce que pour suivre, au-delà de l'expérimentation, le dispositif du contrat d'accueil et d'intégration. Elle note que la DPM en ressent le besoin puisqu'elle effectue de nombreux déplacements sur place et dans les préfectures.*

Avec la priorité donnée au niveau régional de l'Etat depuis le décret du 29 avril 2004, et notamment la constitution de pôles dont un

pôle social<sup>226</sup>, paraît également devoir être prise en compte la nécessaire proximité des actions d'accueil et d'intégration, ce qui impose dès lors de ne pas renoncer au concours des services de l'Etat dans les départements. Enfin la diversité des situations, telle qu'elle a été soulignée, impose, plus qu'ailleurs, de recourir à un traitement différencié entre les départements.

*La Cour estime donc devoir recommander, dans un souci de rationalisation, de recourir à un dispositif qui traiterait les départements en deux groupes :*

*- dans ceux qui connaîtraient des situations de forte concentration d'immigrants, les sous-préfets à la ville, qui pourraient à cette occasion devenir des sous-préfets « à la ville et à l'intégration » auraient une responsabilité majeure en la matière par délégation du préfet ;*

*- dans les départements moins concernés où il n'y aurait pas de sous-préfet ville, le préfet désignerait soit un de ses sous-préfets, soit un directeur de service déconcentré ou de sa préfecture pour en tenir lieu.*

La liste des sous-préfets à la ville serait éventuellement modifiée pour prendre en compte le nombre d'immigrants, l'existence de plates-formes d'accueil (actuelles et en projet) et les phénomènes de concentration. La DPM trouverait avec les sous-préfets à la ville et à l'intégration le relais local qui lui manque.

*La Cour recommande que le niveau régional de l'Etat, qui conserverait l'animation de la CRILD et devrait pouvoir utiliser un outil comme le PRIPI rénové, assure par l'intermédiaire du SGAR, et éventuellement avec le relais d'un chargé de mission spécialisé (par exemple dans les trois régions les plus concernées), la coordination des sous-préfets à la ville ou des fonctionnaires assimilés pour les départements directement concernés et des responsables dans les autres départements. Les nouvelles dispositions du décret précité d'avril 2004 sur les relations entre les préfets et les établissements publics seraient utilisées pour les relations des préfets avec la nouvelle Agence de l'accueil. Il en serait de même pour le FASILD, pour les attributions qui pourraient lui rester : il ne semble pas possible de maintenir comme actuellement des chaînes parallèles, comme cela était le cas avec les directions régionales du FASILD et la fausse déconcentration ainsi créée.*

Les missions de l'échelon territorial devraient être d'abord le suivi et l'évaluation du contrat d'accueil et d'intégration, tant au plan quantitatif (les entrées dans les différentes composantes des flux et

---

226) pôle "santé publique et cohésion sociale" (décret du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions).

l'assiduité une fois le processus engagé) que qualitatif (notamment l'équilibre entre les sujets à traiter dans le contrat). Ensuite, la mobilisation des partenaires des deux services publics, de l'accueil (en cours de création) et de l'emploi (dans ses actions pour les immigrants), devrait être régulièrement évaluée en liaison avec la DPM et la DGEFP. Les activités de la lutte contre le travail irrégulier (commissions départementales et COLTI) dans les départements à forte concentration d'immigrés ne devraient pas être traitées séparément. Les sous-préfets à la ville seront par ailleurs les mieux placés pour veiller au problème du logement en l'élargissant aux questions de concentration. A cet égard, l'obligation pour les préfets de rendre compte des situations ainsi créées et de leurs évolutions devrait s'inscrire dans un processus systématique, afin de briser une autocensure naturelle, sinon compréhensible, sur ces sujets.

*La Cour estime, en effet, qu'il importe d'inviter les préfets à reprendre la main sur le sujet de l'immigration qu'ils abordent aujourd'hui principalement par les questions d'entrée et de séjour. Le temps qu'ils consacrent à leur traitement, notamment à la situation des irréguliers, et de ce fait les difficultés qu'ils peuvent rencontrer avec certaines associations, voire avec le FASILD, ont pour effet de les écarter de leurs missions d'accueil et d'intégration des immigrants, et - ce qui est paradoxal - des immigrants réguliers. Dès lors, ils ne se consacrent que partiellement à ces sujets, sans toujours veiller à évaluer la bonne coordination des services qu'ils dirigent. La séparation des rôles entre les fonctions internes à la préfecture, relatives au séjour, confiées au préfet délégué, au secrétaire général ou au secrétaire général adjoint, et celles de la politique d'accueil et d'intégration confiées au sous-préfet à la ville paraît prioritaire.*

*La Cour note enfin que la question de la territorialisation des services de la future Haute Autorité indépendante chargée de la lutte contre toutes les discriminations reste cependant ouverte. Au niveau départemental, la reprise des secrétariats des CODAC, le plus souvent tenus par un fonctionnaire de la préfecture l'assurant à temps partiel, paraît théorique, d'autant que ce n'est pas le meilleur positionnement pour le représentant d'une autorité indépendante. La transformation des CRILD paraît donc s'imposer dans cette nouvelle organisation.*



Au même titre que l'élargissement du champ des objectifs et que l'affinement des méthodes, la rationalisation de l'organisation institutionnelle semble en effet un passage obligé.



## Conclusion

Le problème de l'immigration n'est pas un problème résiduel. Et les difficultés de le mesurer par la statistique ne sauraient avoir plus longtemps des effets anesthésiants. Il est d'autant plus souhaitable de ne plus le limiter au problème de la gestion des flux migratoires que celle-ci tend à échapper progressivement au niveau national. A l'inverse, même si elle doit être « encadrée » par des principes généraux définis à l'échelle européenne, la politique d'accueil et d'intégration reste de la responsabilité de l'Etat. Or, de tous les pays de l'Union, la France est probablement celui pour qui la question est la plus cruciale. Elle se réfère aux principes les plus exigeants. Encore convient-il qu'ils soient réellement mis en œuvre.

La situation d'une bonne partie des populations issues de l'immigration la plus récente est, en effet, plus que préoccupante. Outre qu'elle se traduit par des situations souvent indignes, elle est à l'origine directe ou indirecte de tensions sociales ou raciales graves, lourdes de menaces pour l'avenir.

Le dossier de l'immigration se circonscrit aujourd'hui à trois difficultés majeures dont le traitement a jusqu'ici débouché sur un triple échec aussi pénalisant – il faut le répéter – pour les intéressés que pour la collectivité nationale :

- la concentration d'une part importante des immigrants dans des zones dont les difficultés connaissent un développement quasi exponentiel ;
- la situation économique, sociale et personnelle d'un grand nombre d'immigrants et de leurs enfants dont certains ont à faire face en outre à des pratiques discriminatoires ;

- le nombre et les conditions de vie des étrangers en situation irrégulière.

Les deux premiers échecs sont lourds d'implications. Le regroupement – spontané, toléré ou encouragé – de la population dans des secteurs géographiques difficiles (mais où les loyers sont accessibles, le coût de la vie moins élevé que la moyenne et des comportements alternatifs possibles) a des effets négatifs qui se cumulent. Non seulement les efforts d'intégration n'ont plus aucune portée mais, qui plus est, tous ceux qui auraient pu être consentis antérieurement verraient leurs effets progressivement atténués, voire anéantis.

Le dernier échec n'a pas simplement pour conséquence de contraindre les intéressés à une existence précaire. Il entraîne de surcroît toute une série de désordres coûteux en termes moraux et financiers pour la collectivité (travail clandestin, délinquance, dépenses de sécurité). Il a enfin pour effet d'entretenir, dans une partie de l'opinion, une suspicion permanente autour des immigrants, « diabolisés » par certains, et de compromettre les chances de l'indispensable mobilisation en faveur de l'intégration.

Cette situation de crise n'est pas le produit de l'immigration. Elle est le résultat de la manière dont l'immigration a été traitée.

Une nouvelle politique a été définie qui a le mérite de la clarté. Encore faut-il qu'elle soit conduite avec volontarisme et fermeté – alors qu'en cette matière, la tentation de s'en tenir aux effets d'affichage est toujours forte – qu'elle bénéficie de mesures d'accompagnement qui pour « spécifiques » qu'elles soient n'en sont pas moins indispensables et que la définition de la lutte contre les discriminations dont peuvent être victimes les populations issues de l'immigration ne fasse pas l'objet de contresens. Cela implique qu'à tous les échelons de l'Etat, une réelle unité de conception et d'approche se substitue aux divergences actuelles.

La définition d'une nouvelle politique n'a pas pour effet de « remettre les compteurs à zéro ». Les pouvoirs publics sont confrontés à une situation qui s'est créée progressivement au cours des récentes décennies. S'en tenir au « traitement » des nouveaux arrivants serait donc insuffisant. Pire, les efforts seraient voués à l'échec si les nouveaux arrivants devaient se retrouver ensuite dans un contexte dégradé où les mêmes causes ne manqueraient pas de produire les mêmes effets.

Trop souvent, langage, comportements et méthodes ont pu donner le sentiment d'une volonté de dissimulation qui non seulement n'est pas avérée mais qui serait, de plus, totalement contre-productive.

---

Il faut donc trouver un nouvel équilibre entre le légitime souci de ne pas stigmatiser les populations concernées et la nécessité de répondre aux problèmes bien réels qu'elles posent. Privilégier l'intégration n'est aucunement contradictoire avec le constat du caractère spécifique de difficultés de certaines des populations issues de l'immigration. D'autant que le débat public continuera à tourner autour de cette dernière et que les pouvoirs publics ne gagneront rien à paraître l'esquiver.

Il n'y aurait que des avantages à publier tous les chiffres susceptibles d'être rassemblés, qui confirmeront la légitimité de l'immigration actuelle liée, dans des proportions au demeurant modestes, à la satisfaction de besoins réels exprimés par l'économie française et centrée, à titre principal, sur le regroupement familial et l'asile, conformément aux principes constitutionnels de la France et à ses engagements internationaux. Ce serait, en tout cas, la meilleure manière de préparer les citoyens à la nécessité de l'immigration future qui, à n'en pas douter, redeviendra largement, demain, dans le cadre européen, une immigration de travail. Ce serait également le meilleur moyen de préparer les initiatives qu'appelle l'aspiration grandissante des populations issues de l'immigration à des références plurielles qui peut ménager le meilleur ou le pire, selon la réponse qu'on lui apportera.



## **Annexe 1**

### **Europe et immigration**

Très logiquement l'immigration est entrée progressivement dans cadre institutionnel européen. Elle est désormais considérée comme un sujet d'intérêt commun et donc traitée selon les procédures communautaires : il est vrai que les Etats membres (les Quinze) sont devenus les uns après les autres des pays d'immigration, la France un siècle avant ses voisins, l'Allemagne et le Benelux après 1950, l'Italie vers 1980-85, l'Espagne et le Portugal vers 1985-90.

**A - La libre circulation des ressortissants européens est pratiquement réalisée, au point qu'il n'est plus guère possible de les qualifier d'immigrants.**

#### **1 - La généralisation de la libre circulation et de la libre installation**

Les objectifs du Traité de Rome qui prévoyait la liberté de circulation des travailleurs ont été globalement atteints.

Les instances européennes se sont d'abord préoccupées de la migration des ressortissants de l'Union européenne et ressortissants assimilés de l'espace économique européen (EEE). La libre circulation des travailleurs a été progressivement assurée, permettant l'ouverture des emplois de l'ensemble des activités économiques. Dès l'origine était prévue la possibilité d'occuper un emploi sur le territoire d'un autre Etat membre ou d'y fournir une prestation de service, quelles que soient l'ampleur et la forme de cette activité.

Les migrations des ressortissants communautaires sont pratiquement libres dans l'espace européen, si bien qu'à l'exception des immigrants potentiels en provenance des nouveaux pays de l'élargissement, il est difficile de considérer aujourd'hui qu'il s'agit d'immigrants.

## 2 - Les problèmes mineurs qui demeurent

Plusieurs obstacles ne sont pas encore levés, par exemple pour les activités sportives dont la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a toutefois réduit le caractère d'exception qu'elles présentaient. On relève surtout des difficultés persistantes en matière d'équivalences de diplômes et de connaissance des langues, domaines où les évolutions sont lentes mais progressives, les directives en matière de diplômes alternant avec de fortes évolutions jurisprudentielles relativement pragmatiques. Il y a là aujourd'hui le principal obstacle à la libre circulation des travailleurs communautaires.

L'administration publique reste un cas particulier, les emplois dans les administrations étant exclus du domaine de la libre circulation. Le caractère du lien juridique entre le travailleur et l'administration est indifférent. Une définition de l'emploi public a été progressivement précisée par la jurisprudence qui retient les pouvoirs que comporte l'emploi public et son objet. La Commission reconnaît toutefois qu'il n'y a pas de liste de ces emplois spécifiquement administratifs

L'application n'est pas simple pour les Etats : la France, qui a modifié le statut général des fonctionnaires, en reste à une conception restrictive des emplois publics ainsi considérés comme réservés à ses nationaux. Les instances communautaires, et notamment la CJCE, ont une position différente et des problèmes se sont posés avec la plupart des Etats pour des emplois touchant la quasi-totalité des secteurs publics.

L'accès aux emplois étant assuré à quelques exceptions près, se posait la question du droit au séjour établi par l'article 48 du Traité, organisé par la directive du 15 octobre 1998 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille, et précisé notamment par la jurisprudence de la CJCE. Il s'impose aux Etats. Pour autant, la compétence de police des Etats ne disparaît pas, même si la CJCE veille à ce que les mesures réglementaires ne soient pas trop contraignantes. Un récent arrêt, *Burbaud*, du 9 septembre 2003, portant sur les concours de la fonction publique hospitalière, va accélérer une ouverture encore timide, l'ouverture effective de l'accès aux emplois de titulaires pour les ressortissants de l'Union étant en décalage avec l'adaptation du cadre juridique qui s'est réalisée en droit interne

Aujourd'hui, après la suppression par la loi du 26 novembre 2003 du titre de séjour délivré aux ressortissants communautaires, ces derniers se trouvent pratiquement dans une situation identique à celle des nationaux.

La liberté de déplacement, sur la seule base d'un titre d'identité ou d'un passeport, est la règle, et s'accompagne du droit d'exercer une activité salariée ou « de séjourner afin d'y exercer une activité économique ». Mais il ne suffit pas d'avoir accès à l'emploi et au séjour : encore faut-il qu'il y ait effectivement des règles d'égalité de traitement et d'interdiction des entraves. Les instances européennes, y compris la CJCE, s'y sont employées, en prohibant les discriminations fondées sur la nationalité entre travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

Le droit communautaire ne tend pas à condamner seulement les discriminations fondées sur les nationalités, mais également les entraves non discriminatoires à la libre circulation tant des nationaux que des ressortissants communautaires. Le domaine concerné s'est lui-même étendu puisqu'il s'agit non seulement des conditions de travail mais aussi des conditions de vie, et donc des droits et avantages liés au contrat de travail. Le cadre du travail est d'ailleurs dépassé lorsqu'il est question d'égalité de traitement pour la famille et qu'il s'agit de logement ou d'études.

Le protectionnisme, qui restreint l'accès à certaines professions réglementées par des dispositifs au caractère parfois obsolète, constitue, avec l'accès à la fonction publique, une des dernières limites : ces restrictions ne semblent pas toujours indiscutables et constituent parfois une forme de discrimination.

### **3 - Les conséquences de l'élargissement**

Les conséquences dans le domaine de l'immigration de l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004 paraissent actuellement incertaines. En effet, la circulation, déjà favorisée par la suppression anticipée de la procédure de visa, peut se transformer en réelle immigration des ressortissants de ces nouveaux pays. Les problèmes d'intégration ne seront ceux ni des ressortissants des Quinze ni des ressortissants des pays tiers, alors que la libre circulation favorisera de nouvelles entrées de travailleurs salariés des Dix sur le marché du travail des Quinze.

Le régime transitoire, pendant lequel les Etats ont la possibilité de maintenir leurs dispositions nationales, est autant fait pour les pays candidats, qui peuvent craindre d'être privés de leur main-d'œuvre au moment où ils en auront le plus besoin, que pour les pays d'accueil dont le marché de l'emploi pourrait être perturbé par des travailleurs qui pourraient se satisfaire de moins bonnes et moins coûteuses conditions de travail.

L'élargissement a du reste contribué au renforcement de la politique européenne des migrations avec un programme « personnes immigrées » 2003/2006 qui correspond à la première phase. Pendant cette période devraient intervenir non seulement le développement de l'accès communautaire, mais également le renforcement des nouvelles frontières extérieures.

Au recensement de 1999, l'INSEE relevait sur les 3 263 186 étrangers (5,6 % de la population totale), 1 334 412 Européens soit 40,9 %. A l'heure actuelle, on peut estimer autour de 42 % la part des ressortissants des Vingt-cinq dans la population étrangère en France. Même si la part des migrants venus d'Europe diminue (60,7 % en 1975 et 79,5 % en 1964), l'impact de l'émigration des ressortissants des nouveaux adhérents se pose.

Les facilités de circulation ouvertes dans l'espace européen n'ont pas entraîné pour autant une augmentation des installations dans les pays membres qui représentent 0,2 % de la population totale de l'UE, même si les pourcentages de ressortissants de l'Union dans la population étrangère varient considérablement (89 % au Luxembourg, 62,2 % en Belgique, 42,7 % en Espagne et 36,6 % pour la France), de même que la part des ressortissants des Etats membres dans les flux d'entrée (6 % en France et 47,7 au Royaume-Uni)<sup>227</sup>. La Commission, soulignant que de son point de vue les transferts ont déjà eu lieu pour beaucoup, chiffre à 285 000 en 2005 l'immigration des Dix vers les Quinze. Les pays les plus pauvres ne sont du reste pas dans ce premier groupe.

Ces éléments pourraient faire douter de l'acuité de la question des arrivées des ressortissants des pays de l'élargissement, d'autant qu'en principe, le libre accès au travail ne sera total que dans sept ans. Le régime temporaire de deux ans pendant lequel les Etats membres qui le souhaitent pourront continuer d'appliquer leurs dispositions nationales, pourra être, après analyse des phénomènes constatés par la Commission, prolongé pour trois ans, à l'issue desquels, soit en 2009, les plus réticents pourront encore utiliser un délai de deux ans s'ils peuvent prouver l'existence ou le risque de perturbations sur leur marché. En 2011, aucun permis de travail ne pourra être exigé. Plusieurs nouveaux membres n'ont pas caché pas leur intention de demander un raccourcissement de ce calendrier.

L'arrivée des ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale et des Etats Baltes ne peut donc pas être considérée comme une réponse même partielle à l'immigration de travail, dont ont besoin les « vieux

---

<sup>227</sup>) Source : Conseil économique et social à partir de travaux de l'OCDE, d'Eurostat et de « les migrations internationales » dans Populations et sociétés – septembre 2002.

pays européens », même si le pourcentage de 2 % de la population de l'UE qui, selon la Commission, vit et travaille dans un pays autre que son pays d'origine pourrait augmenter à cette occasion. En tout état de cause, chacun des Quinze a annoncé, pour la première phase, des mesures restrictives, allant jusqu'à des quotas par nationalité, pour l'accès à l'emploi des ressortissants des pays de l'élargissement. Des pays qui avaient déclaré ne pas vouloir mettre de barrières ont spectaculairement pris des positions inverses.

Dès avant l'élargissement officiel, les déplacements pour des emplois intermittents ou saisonniers ont été nombreux et pour des périodes de plus en plus longues. En 2002, 8 369 travailleurs polonais étaient présents en France avant même l'élargissement, essentiellement dans l'agriculture. Il s'agit d'une main-d'œuvre particulièrement mobile, à la recherche de travaux temporaires, et de ce fait adaptée aux besoins d'une économie à flux tendus. Le nombre de ressortissants de ces pays en situation irrégulière devrait également croître, source nouvelle d'accès indirects et différés au marché du travail.

## **B - La création d'un espace européen de libre circulation de plus en plus vaste pose en termes renouvelés les conditions de l'immigration en Europe**

### **1 - L'élargissement progressif de l'espace Schengen**

La construction européenne a fait émerger un espace de libre circulation qui s'est étendu : le dispositif de Schengen mis en application le 26 mars 1995 à Dix, élargi depuis, le concrétise en supprimant les frontières intérieures et en transférant les contrôles, en principe renforcés, aux frontières extérieures et aux points de passage obligatoires.

Les conséquences premières sont la création des visas uniformes et le report de la charge de délivrance de ces documents sur les postes consulaires, notamment ceux des pays disposant de réseaux développés comme la France. Pour les frontières, la France a utilisé la clause de sauvegarde (article 2) permettant le maintien, sous certaines conditions, de contrôles aux frontières internes, mais elle a dû modifier profondément ses services de police aux frontières pour faire face aux transits sur les grands aéroports, notamment ceux de Paris et Lyon, et sur le port de Marseille pour les liaisons avec l'Algérie et la Tunisie.

La difficulté des contrôles tant à la frontière que sur le territoire des Etats est évidente, d'autant que les migrations se font vers les pays

aux conditions d'accueil les plus favorables et que se développe une réelle mobilité sur un espace de plus en plus vaste aux frontières perméables. S'y ajoutent les mouvements de migrants irréguliers ou clandestins en fonction des situations locales (faiblesse des contrôles, régularisations).

Le report sur des frontières externes, de plus en plus éloignées, de la pression migratoire et des contrôles associés conduit au recours à des dispositifs techniques dont le premier fut le Système d'information Schengen (SIS) assurant aux Etats une base de données pour répondre aux préoccupations de sécurité. L'utilisation – encore à ses débuts - de procédés techniques permettant notamment l'identification, qui vont progresser rapidement avec le développement de la lutte contre le terrorisme, s'imposera désormais en matière de contrôles.

Le premier périmètre considéré fut donc celui de Schengen pour les débuts d'une politique européenne de l'immigration construite dans un cadre intergouvernemental. Le Traité de Maastricht de 1992 a apporté la nouvelle dimension de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI), en l'accompagnant de procédures spécifiques qui assuraient aux décisions prises leur caractère intergouvernemental. Il a fait de la liberté de circulation, d'installation et de travail un des éléments de la citoyenneté européenne, consacrant la distinction entre les Européens communautaires et les ressortissants des pays tiers.

Ce cadre plus restreint des Etats signataires des accords de Schengen a constitué un socle minimal mais solide de règles préalables à la libre circulation, qui affirment le lien entre libre circulation et sécurité, à savoir « les mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration, ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Ces règles se révéleront utiles. Elles seront reprises dans « l'acquis communautaire » imposé aux candidats et applicables immédiatement aux Etats membres, de même que le Conseil de l'Union européenne se substitue au Comité exécutif Schengen.

La création de cet espace, qualifié en 1999 à Amsterdam d'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne (art 5 du Traité), a conduit à traiter différemment les problèmes de l'immigration : la mise en place de dispositifs coordonnés puis intégrés se situe désormais dans cette logique, facilitée par la fusion du dispositif Schengen dans celui de l'Union, qui prévoit un début de traitement de ces questions dans le cadre communautaire et leur quasi-généralisation, cinq ans après la mise en vigueur, soit au 1<sup>er</sup> mai 2004.

## **2 - La nécessité d'un traitement en commun des problèmes de l'immigration**

Tant la pression migratoire que le besoin d'une immigration en Europe ont conduit les Etats à passer, malgré des réticences au départ, d'une politique de coopération intergouvernementale préservant leur souveraineté à la mise en place progressive d'une politique commune qui s'est rapidement développée, alors que jusque-là, la très large part des décisions en la matière était prise à l'unanimité.

Au départ, des coopérations partielles s'étaient instaurées en dehors des instances de la Communauté. Dans les années 1970, le Conseil de l'Europe avait permis le développement de premiers travaux auxquels, de manière moins formelle, s'ajoutèrent, au début des années 1980, des coopérations policières et douanières. Le processus de départ, dit de Trevi, a correspondu à des rencontres informelles organisées à différents niveaux : spécialistes, puis hauts fonctionnaires (les coordonnateurs), enfin ministres. Ce fut surtout le dispositif de Schengen, dont le caractère global des dispositions préfigurait ce que pouvait être une politique de maîtrise des flux migratoires, qui eut à se déployer pendant la période maastrichtienne.

Entre la logique intergouvernementale impliquant l'unanimité et la procédure communautaire (initiative de la Commission, majorité qualifiée au Conseil, codécision du Parlement), les contraintes nées du développement des flux migratoires mais aussi de la criminalité transfrontières ont conduit à une évolution rapide du secteur JAI qui constituait le 3<sup>ème</sup> pilier<sup>228</sup>, même si elle peut paraître avoir pris la forme d'un compromis : une partie seulement des compétences JAI sera communautarisée, celles qui se rapportent aux visas, à l'asile, à l'immigration, et au franchissement des frontières extérieures ; cette communautarisation sera progressive et partielle ; un régime particulier sera réservé au Danemark, au Royaume-Uni et à l'Irlande et un dispositif spécial sera mis en place pour la Norvège et l'Islande.

Le titre VI du Traité de Maastricht avait énuméré les matières d'intérêt commun du secteur JAI pour lesquelles les Etats membres devaient coopérer, comme l'asile. La coopération gouvernementale n'a débouché cependant que sur des instruments non contraignants, comme des résolutions, et surtout peu innovants en matière d'harmonisation, tant

---

228) Le Traité de Maastricht créait, à côté du pilier communautaire (le 1<sup>er</sup> pilier reprenant l'ensemble des dispositions des traités qui précédaient), un 2<sup>ème</sup> pilier consacré à la politique européenne de sécurité commune (PESC) et un 3<sup>ème</sup> pilier pour les affaires intérieures et de justice (le titre VI).

par les dérogations qu'ils prévoient que par leur silence sur les sujets de divergence.

L'intégration dans la politique commune de l'Union européenne d'une partie des matières du titre VI a permis de former un nouveau titre IV traitant des visas, de l'asile, de l'immigration, du franchissement des frontières extérieures et de la coopération judiciaire civile touchant le droit des personnes. La coopération policière et judiciaire en matière pénale continuent de relever de la coopération gouvernementale dans un dispositif amélioré. Des procédures plus adaptées permettent désormais de pallier les deux faiblesses constatées depuis 1994, qui étaient le caractère juridique non contraignant des instruments utilisés et l'absence de suivi de l'application. Le quasi-monopole d'initiative de la Commission va devenir la règle, mettant fin à l'exclusivité des Etats puis à une compétence partagée. Le Traité de Nice a confirmé le vote à la majorité qualifiée à partir de 2004 pour les décisions en matière d'asile et d'immigration.

La liste des matières du secteur JAI désormais traitées dans le cadre communautaire traduit l'intérêt des Etats pour ces questions. Les domaines de la libre circulation des personnes et du contrôle aux frontières extérieures seront les plus communautarisés puisque le Traité prévoit, dans un délai de cinq ans, la suppression de tout contrôle aux frontières intérieures pour les citoyens de l'Union et pour les ressortissants des pays tiers, l'établissement de règles communes pour les contrôles aux frontières extérieures, un dispositif commun en matière de visas pour les séjours de moins de trois mois, la définition des conditions de circulation des ressortissants de pays tiers dans l'espace européen dans ce même temps.

En matière d'asile, de réfugiés et d'immigration, l'ensemble de règles communes à mettre au point dans le délai de cinq ans concerne les critères de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande, les normes minimales pour l'accueil et les conditions d'obtention du statut, le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres, la mise en place de règles communes sur l'immigration clandestine et la protection temporaire des personnes déplacées.

Le Traité n'a pas fixé de délais pour ce qui concerne l'équilibre entre les efforts des Etats pour la prise en charge des réfugiés, les conditions d'entrée et de séjour des étrangers pour les longs séjours, et les droits au séjour dans les autres Etats membres des ressortissants des pays tiers en situation régulière.

En matière d'immigration, les Etats peuvent maintenir ou introduire des dispositions compatibles avec le Traité. C'est dans le

domaine des visas que le Traité se voulait le plus volontaire, puisque le vote à la majorité qualifiée intervient dès son entrée en vigueur pour la liste commune des pays tiers soumis à l'obligation de visa et pour la définition d'un modèle de visa. De même, au terme du délai de cinq ans, la procédure de la majorité qualifiée et de la codécision s'appliquera automatiquement pour la mise en œuvre des procédures de délivrance de visa et des règles sur les visas uniformes. Enfin, les compétences de la CJCE ne s'appliqueront que partiellement.

Durant cette période, les pressions migratoires, de travailleurs et de leurs familles, des demandeurs d'asile, enfin d'étrangers en situation irrégulière, ont continué de se manifester, notamment au Sud et à l'Est de l'Europe.

## **C - Après des débuts sur des sujets qui s'imposaient en priorité en matière d'accueil et d'accès se déploie une approche plus ambitieuse et plus globale de l'immigration**

### **1 - Une évolution progressive**

L'originalité du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 a tenu à la spécialité de l'ordre du jour, consacré exclusivement aux affaires intérieures et de justice, au lendemain de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Le Conseil donne son accord sur un certain nombre d'orientations et de priorités politiques concernant, en particulier, le droit d'asile (pour un régime d'asile européen commun), l'immigration (à la fois l'accès et la lutte contre la criminalité, avec une gestion des flux migratoires plus efficace), le partenariat avec les pays d'origine, une politique plus énergique en matière d'intégration des étrangers résidant régulièrement et un traitement plus équitable à leur égard. Seront également arrêtées les modalités d'élaboration du projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union qui aboutira en 2000 sous la présidence française.

Le Conseil européen de Séville de juin 2002, à mi-parcours de la phase transitoire, a souligné la nécessité d'accélérer la mise en œuvre de tous les aspects du programme approuvé à Tampere, en particulier les questions liées à l'élaboration d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration. Toutefois, ce sont les sujets de la lutte contre l'immigration clandestine et de l'abus de demandes d'asile qui ont encore prévalu.

La période des cinq années s'achevant, la communautarisation de l'immigration va prendre son plein effet, si l'on considère que ces dix années ont permis de traiter des sujets comme les visas, l'opposabilité de l'emploi national à l'emploi étranger, la lutte contre les clandestins et les durées de séjour.

Dès le Conseil de Tampere, la question de la démographie et des besoins économiques ainsi que la prise en compte de la situation des pays de départ avaient conduit les Etats à vouloir s'engager davantage. Pourtant, ils ne l'ont fait en pratique que sur des principes qui ne les contraignaient pas à modifier les législations nationales et qui ne favorisaient pas la mise en place d'organismes communautaires. Les seules exceptions faites sous la pression de l'augmentation du nombre croissant de réfugiés, et compte tenu de la situation dans les Balkans, ont porté en 2000 sur la mise en place du Fonds européen pour les réfugiés, et la signature de la Convention EURODAC sur l'asile.

Malgré le faible nombre de décisions les traduisant en règles, plusieurs sujets donnent lieu à consensus : la nécessaire action sur le contrôle des frontières extérieures, sur la base d'une confiance réciproque, moyennant éventuellement un appui, à l'éventuel maillon faible ; le traitement solidaire des clandestins et des demandeurs d'asile déboutés ; la prise en compte de la question de l'immigration dans les pays de l'élargissement par une anticipation pour certains sur les visas Schengen, mais aussi de celle des pays méditerranéens dont la pression migratoire peut conduire à un traitement particulier ; l'accélération pour les ressortissants tiers admis du rapprochement de leur situation avec celle des nationaux, en matière non seulement de travail mais aussi de séjour individuel et familial, voire de citoyenneté (droit de vote aux élections locales).

Malgré cette évolution, le traitement des questions de l'immigration dans le secteur JAI explique largement le fait que, dans l'opinion comme pour les pays tiers, la politique de l'Union se présente d'abord sous un aspect sécuritaire et défensif, qu'illustre parfaitement « Schengen », connu autant par le caractère contraignant des visas communs et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures (SIS) que par la suppression des contrôles aux frontières intérieures, intervenue dès la mise en vigueur de l'accord, et l'harmonisation de dispositifs qui se poursuit et donne d'ailleurs lieu à évaluation régulière de la part de l'Union.

Le fait que les questions touchant la citoyenneté, par exemple l'exercice du vote local, soient traitées au Conseil Affaires générales, et non au Conseil JAI, confirme bien la coloration donnée aux travaux de cette instance qui aborde peu les aspects démographiques, économiques

et sociaux de l'immigration, sauf le cas particulier des réfugiés. Leur traitement au niveau européen est trop récent : les questions comme celles des quotas de main-d'œuvre, des besoins de certaines professions ou du rapprochement des statuts des ressortissants des pays tiers ne sont abordées que progressivement. A cet égard, l'approche globale et active du Conseil européen de Tampere ne s'est pas renouvelée, en tout cas pas à une aussi grande échelle.

Dès lors, le plus souvent, la politique européenne de l'immigration a paru se consacrer essentiellement à l'asile et aux réfugiés ainsi qu'au contrôle, qualifié désormais de gestion, des frontières extérieures, sujets lourds il est vrai. Lorsque le Conseil s'attache à élaborer un plan global, c'est sous l'angle de la lutte contre l'immigration clandestine.

L'analyse des décisions prises lors des Conseils européens, notamment ceux de Séville et de Thessalonique, le confirme, même si à chaque fois des avancées sont relevées, par exemple la notion de « pays tiers sûr » en matière d'asile. L'asile, depuis la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile, est en effet le domaine où l'Union a mis en place des procédures et des définitions communes ; et il peut être considéré comme le plus avancé, même si les textes à caractère contraignant sont encore en nombre limité. Il est vrai que les difficultés communes aux Etats membres et la diversité des réponses nationales, voire leurs divergences (Sangatte<sup>229</sup>), rendaient urgentes des actions que l'évolution du cadre institutionnel autorise désormais.

Le Conseil JAI était invité dès 1998 à « accorder en particulier la priorité à la lutte contre l'immigration illégale, tout en assurant l'intégration et le respect des droits des ressortissants des pays tiers séjournant légalement dans l'Union, ainsi que la protection de ceux qui en ont besoin, même s'ils ne remplissent pas pleinement les critères de la Convention de Genève ». Ce texte, qui résume les orientations de la politique conduite au plan européen, comporte aussi les éléments d'une évolution qu'on peut constater.

## **2 - Un élargissement des préoccupations jusqu'aux questions de l'intégration**

Les instances européennes se sont attachées à un équilibre entre le processus visant à combattre l'immigration illégale et la recherche des voies de migration légale.

---

229) La coopération franco-britannique dans la zone transmanche a été renforcée par la signature du traité du Touquet le 4 février 2003.

Les conclusions en matière d'intégration des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union et de développement d'une politique au niveau européen sont significatives : la politique d'intégration recherchée devrait englober des facteurs tels que l'emploi, la participation à la vie économique, l'enseignement et la formation linguistique, les services de santé et les services sociaux, le logement et les problèmes urbains, ainsi que la culture et la participation à la vie sociale. Les directives relatives au regroupement familial et au statut des résidents de longue durée sont des éléments de cette politique, tout comme les moyens juridiques permettant l'immigration légale, en tenant compte de la capacité d'accueil des Etats dans le cadre d'une coopération renforcée avec les pays d'origine.

La complexité de ce processus d'intégration justifie le développement de la coopération et de l'échange d'informations dans le cadre du nouveau groupe des points de contacts nationaux sur l'intégration. Un rapport annuel sur l'immigration et l'intégration sera présenté avec les données, les politiques et les pratiques. Après la création d'un réseau européen sur les migrations est envisagée la possibilité d'établir à terme une structure permanente. La participation effective du plus grand nombre possible d'acteurs (autorités nationales et locales, syndicats, patronat, ONG, associations, notamment d'immigrés, mais aussi à vocation sociale, culturelle, ou sportive, tant au niveau de l'Union qu'au plan national) est considérée nécessaire au succès de cette politique d'intégration.

Le Conseil de Tampere (octobre 1999) avait déjà invité à une politique plus énergique en matière d'intégration ; celui de Lisbonne (mars 2000) peut être considéré comme le point de départ pour le domaine de l'emploi, en mettant en avant l'aspect positif que l'immigration légale peut apporter à la réalisation des objectifs de l'Union, dans un contexte de vieillissement de la population : « devenir l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Il s'agit donc de privilégier l'accès des immigrants au marché de l'emploi en examinant également en amont ce qui est à l'origine des flux et en renforçant les liens avec les pays de départ.

A ce titre, le lancement de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) visait à l'intégration des catégories défavorisées, dont les travailleurs migrants et les minorités ethniques, ainsi qu'à la lutte contre les discriminations. Comme la Commission l'a constaté cinq ans après, l'objectif portait sur la recherche d'un rapprochement entre le taux d'emploi entre les ressortissants de l'Union et ceux des pays tiers,

l'encouragement à l'emploi des « migrants de la deuxième génération », la situation des femmes immigrées, la lutte contre l'immigration clandestine, la transformation du travail irrégulier en emploi déclaré.

Le Conseil européen de Nice (décembre 2000) y a ajouté des objectifs communs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les plans nationaux devant comporter des dispositions pour les immigrants et les minorités ethniques, puisqu'ils sont plus exposés aux risques. La présidence belge a fait admettre à Laeken (décembre 2001) le renforcement des échanges d'informations sur les migrations dans l'Union, notamment celles des chercheurs. Le Conseil JAI d'octobre 2002 a demandé la mise en place d'un réseau de cellules nationales de contact sur les questions d'intégration.

Enfin, d'assez nombreux instruments financiers, outre le fonds spécifique pour les réfugiés (FER), participent à l'intégration des immigrants sans qu'il soit possible de déterminer la part qu'ils y consacrent (fonds structurels, notamment le FSE, programme EQUAL, initiative URBAN II, programmes de lutte pour l'égalité entre hommes/femmes ou contre l'exclusion et les discriminations). D'autres dispositifs existent comme le fonds en faveur des entreprises et notamment celui qui permet d'attribuer des micro-crédits aux chefs d'entreprise issus de l'immigration. De même, en matière d'éducation, de nombreux programmes comportent des initiatives pour l'intégration des immigrants.

La communication de la Commission (juin 2003) intitulée « l'immigration, l'intégration et l'emploi » constitue actuellement le document le plus élaboré, en ce domaine, des institutions européennes.

Cette politique migratoire européenne, centrée au départ sur les problèmes de flux, prend ainsi aujourd'hui un caractère de plus en plus global, même si elle est plus avancée sur les conditions d'accueil des immigrants que sur les questions d'intégration qui restent principalement de la responsabilité des Etats.

Les travaux récents engagés par les différentes instances de l'Union confirment l'actualité de ces sujets et la prise en compte désormais affichée des questions d'intégration dans les préoccupations communes.

### **L'immigration en Europe : des chiffres**

Sur les 175 millions de personnes qui résident en 2001 dans un pays différent de celui où elles sont nées, 56 millions vivent principalement en Europe contre 50 en Asie et 41 en Amérique du Nord.

Si les Etats Unis demeurent le premier pays mondial d'accueil avec 32 millions de personnes nées à l'étranger en 2001, soit 11 % de la population américaine, l'Allemagne (7,3 millions), la France (3,3 millions) et le Royaume Uni (2,6 millions) soutiennent la comparaison avec l'Inde (6,3 millions), l'Arabie Saoudite (5,2 millions), l'Australie (4,4 millions), le Canada (4,2 millions) et le Pakistan (4,2 millions).

En Europe occidentale, le solde migratoire net aura été d'environ 8 millions de personnes entre 1950 et 1989. L'accroissement annuel global du volume des populations étrangères a été de 1,4 % pour la période 1981-1988, de 8,3 % pour 1988-1993 ; il a décliné à 1,5 % pour 1993-1999. L'ensemble des pays de l'espace économique européen (EEE) comptait 20,3 millions d'étrangers en 2001 dont 13 millions d'Européens (64 %), 3,15 millions d'Africains (15,6 %) et 2 millions d'Asiatiques (11,1%). Trois pays (Allemagne, France et Royaume-Uni) accueillaient plus de 60 % des étrangers recensés dans l'EEE.

Les années 1995 à 2000 ont été marquées par l'intégration croissante de l'Europe centrale et orientale au système migratoire européen. L'expérience passée et les études ne laissent pas présager de mouvements de grande ampleur liés à l'élargissement de 2004, même si une nouvelle répartition des populations accompagnera vraisemblablement la tendance à l'unification des économies. Ces mouvements devraient concerner surtout l'Allemagne et l'Autriche.

*Source : Cour des comptes à partir de documents OCDE et Eurostat*

## Annexe 2

### Les voies d'accès à l'emploi

Le dispositif traditionnel qui assure l'accès direct de l'immigrant à l'emploi, la procédure d'autorisation étant préalable à l'entrée en France, reste imparfait, et surtout ne permet de traiter l'accès à l'emploi que de 10 à 20 % des immigrants.

#### A – L'accès direct : l'autorisation préalable

##### 1 – Un système imparfait

Bien que mode d'accès normal, le travail étant la justification première de l'appel aux immigrants, la double procédure de l'emploi et du séjour qui l'organise pêche sur plusieurs points.

Pour décider l'accès d'un salarié immigrant à un contrat, le DDTEFP s'appuie sur les critères de l'article R. 341-4 du code du travail. La prise en compte de la situation de l'emploi reste le critère central, retenu pour motiver les refus<sup>230</sup>. Il s'agit de la situation présente et à venir, ce qui conduit à recourir à une série de critères qui s'ajoutent, mais qui sont variables selon les professions. Les références se font par bassin d'emploi, par département, ou France entière (exemple des joueurs de football), au cas par cas, le plus souvent, en fonction de la branche professionnelle ou du niveau de qualification.

La question de la connaissance du marché de l'emploi est donc essentielle. Imprécise, elle est paradoxalement l'objet au plan local de multiples analyses qui croisent toujours les mêmes éléments statistiques, émanant du service public de l'emploi (SPE), à partir des nombreux organismes qui se superposent, voire se concurrencent. Parfois, notamment dans des bassins d'emploi en crise ou à l'inverse en expansion, des structures spécifiques (observatoires locaux) apportent des éléments utiles pour la décision. Mais, généralement, sauf pour les professions agricoles faisant appel à des saisonniers, l'abondance de

---

230) A Paris, la situation de l'emploi est invoquée dans les deux-tiers des décisions de refus concernant les demandes d'introduction et dans 78 % des refus concernant les demandes de changement de statut.

chiffres nuit à leur lisibilité. Les instances organisées, comme les comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle ou les comités régionaux de l'ANPE, s'engagent peu sur ces sujets.

Le lien est, de plus, rarement fait avec les travaux conduits sous la responsabilité de la DDTEFP, ou en tout cas avec son concours, en matière de formation professionnelle ou de mesures d'aide à l'emploi et de lutte contre le chômage.

Il n'existe donc pas de dispositif d'observation de la demande et des besoins, hormis la liste des offres et demandes d'emplois de l'ANPE, ce qui ne facilite pas l'anticipation des évolutions du marché du travail à moyen terme. L'absence de références ne permet pas d'ailleurs de mettre fin au débat portant sur le laxisme ou la sévérité en matière de délivrance des autorisations.

De plus, s'agissant d'entreprises et d'anticipation de besoins de main d'œuvre, dans un contexte de données fluctuantes, la réponse doit être rapide. Le temps d'élaboration des circulaires, qui devront être signées par le DPM et le plus souvent par le DLPAJ, tant pour permettre des mesures d'assouplissement qu'au besoin pour revenir sur elles, est un handicap à cet égard. Encore faudrait-il pour établir des directives nationales que les données soient connues de l'administration centrale : pour des raisons matérielles (absence d'outil informatique), elles ne remontent pas.

Dès lors, les circulaires en question concernent des secteurs que la situation de l'emploi ne prédispose pas nécessairement à accueillir l'immigration de travail. Des dispositions favorables à l'embauche d'informaticiens ont ainsi été demandées pour préparer aux passages à l'an 2000 et à l'euro. En sens inverse, des pénuries ponctuelles ou plus structurelles de main-d'œuvre dans des secteurs de plus en plus nombreux auraient rendu souhaitables des assouplissements.

L'opposabilité de la situation de l'emploi présente et à venir semble donc contestable et peut d'ailleurs être contestée – mais l'est peu-devant le juge administratif. Si l'entreprise souhaite recourir à un salarié étranger, c'est parfois parce que celui-ci dispose d'une compétence particulière, comme des connaissances sur son pays d'origine. Il est ainsi demandé depuis 2002 aux DDTEFP de tenir compte de « l'intérêt technologique et commercial » de certains candidats, en dehors des cadres de haut niveau pour lesquels la situation de l'emploi n'est pas opposable.

## 2 – Un système inopérant pour la plupart des immigrants

Alors que l'immigration de travail a été suspendue – en droit mais aussi en fait compte tenu du retournement brutal de la conjoncture en 1974 et du développement du chômage – elle se poursuit sous d'autres formes.

Si le principe de l'autorisation administrative préalable demeure, plusieurs catégories d'étrangers échappent à la procédure, soit en raison de leur origine (ressortissants communautaires et assimilés, et aussi ressortissants de certains pays : Algériens, Andorrans, Monégasques), soit en raison de la nature de l'emploi. De plus, des régimes temporaires peuvent être mis en place. Outre le cas historique qui vient seulement de cesser des Togolais (2001) et Gabonais (2003) dispensés d'une autorisation de travail, les ressortissants de l'ex-Yougoslavie pouvaient bénéficier d'une autorisation provisoire, valable auprès d'un employeur déterminé, pour la durée du contrat et au plus d'une durée de six mois renouvelable (en lien avec la durée de l'autorisation provisoire de séjour). Leur inscription au dispositif ASSEDIC/ANPE n'était cependant pas possible au seul vu de cette autorisation, pas plus que sur présentation de l'APT.

Trois régimes particuliers complètent ce dispositif :

- les maîtres auxiliaires étrangers peuvent travailler et être inscrits au dispositif ASSEDIC/ANPE avec une carte de résident ou une carte de séjour temporaire mention « salarié » ; avec une APT « étudiant élève », ils peuvent travailler auprès des seules structures de l'éducation nationale et pour une durée limitée à neuf mois ;
- les étudiants sont dans la seconde position précitée pour les maîtres auxiliaires, à cette différence près qu'ils sont autorisés à travailler auprès d'un employeur déterminé, à temps partiel et dans la limite d'un mi-temps annuel ;
- les étudiants algériens disposant d'un certificat de résidence « étudiant élève » sont dispensés de l'autorisation de travail et peuvent travailler à temps partiel dans la limite d'un mi-temps annuel et être inscrits à l'ANPE dans les mêmes conditions que les étudiants français (2ème ou 3ème catégorie).

Les défis à venir proviennent du fait qu'il n'est plus possible de limiter l'approche du sujet à la seule immigration de travail, dont la procédure a d'ailleurs été assouplie, car la situation de l'emploi n'est plus dans certaines conditions réellement opposable. Un titre de séjour peut dispenser de l'autorisation de travail : la loi du 17 juillet 1984 a créé le

« titre unique », fusionnant autorisation de travail et de séjour peut dispenser de l'autorisation de travail : en possession de ce titre, le ressortissant étranger a accès à l'emploi et à toute activité professionnelle de son choix, sous réserve du respect de la réglementation de la profession.

A ce jour, les titres délivrés sont fonction de la durée du séjour, soit d'un an au plus (carte de séjour temporaire), soit de dix ans et renouvelable de plein droit (carte de résident). La carte d'un an, qui porte l'objet du séjour, est délivrée aux visiteurs, étudiants, artistes ou personnes venues pour une activité professionnelle. Elle est de plein droit pour les personnes présentes en France en raison de l'intensité des liens personnels et familiaux qu'elles ont noués.

La carte « vie privée et familiale », introduite par la loi du 11 mai 1998, permet de travailler, de même que les cartes de résident, de séjour temporaire profession artistique et culturelle, et de séjour temporaire scientifique. A l'inverse, les titres visiteur et étudiant ne sont pas des titres uniques : le premier n'est pas compatible avec une activité salariée et le second doit être accompagné d'une autorisation provisoire de travail.

Non seulement l'examen des situations confirme que la plupart des étrangers autorisés à séjourner à un autre titre que le travail peuvent travailler, mais surtout ils représentent quantitativement des masses plus importantes que la stricte immigration de travail. Mal préparés à l'accès au marché du travail, ils contribuent à augmenter les rangs des demandeurs d'emploi, alors que les besoins dans certains métiers pourraient conduire à proposer des assouplissements de l'immigration de travail. Cette situation complique le débat sur l'opportunité d'une relance de ce type d'immigration.

Les deux ministres de l'emploi/solidarité et de l'intérieur ont rappelé en janvier 2002 les règles de traitement des autorisations de travail des étrangers, qu'elles proviennent de la délivrance des autorisations de séjour et de travail ou du changement de statut d'étrangers déjà admis au séjour pour un autre motif. Le code du travail prévoit cette hypothèse : « à titre dérogatoire, l'étranger qui séjourne régulièrement peut être autorisé à travailler. Il doit joindre à sa demande un contrat de travail et être reconnu médicalement apte par l'OMI ».

Le Conseil d'Etat, en effet, avait affirmé, contre l'avis de l'administration, que celle-ci ne pouvait dénier à l'étranger déjà sur place en situation régulière de solliciter une autorisation de travail<sup>231</sup>. Les

---

231) Conseil d'Etat, Da Silva et CFDT, 13 janvier 1975.

conditions d'appréciation de la situation ne sont pas pour autant les mêmes lorsque l'étranger est sur place.

Ces nouveaux modes d'accès indirects au marché du travail (changements de statut) sont devenus des procédures communes et généralisées, malgré le caractère apparemment restrictif d'une réglementation qui figure dans le code du travail. Ils concernent la moitié des travailleurs permanents (2002 fait exception avec 52 % d'introductions) et 40 % des travailleurs titulaires d'une APT. Mais d'autres conséquences apparaissent dans la sociologie et la cartographie de ces populations ; la proportion hommes-femmes devient désormais équilibrée, ce qui fait apparaître un problème nouveau d'emploi des femmes, et la diversification des pays d'origine reste extrêmement fluctuante pour les demandeurs de régimes de protection.

## **B – Les nouveaux bénéficiaires de l'accès indirect ou différé au marché de l'emploi**

Les bénéficiaires du regroupement familial, les conjoints de Français, les demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides, les nouveaux admis après un changement de statut, dont les régularisés, se présentent, alors qu'en fait l'accès au travail sera acquis dans la plupart des cas sans aucune référence tant aux capacités d'accès de l'étranger à un emploi qu'à l'existence même d'une offre. Par définition, tant la situation personnelle de l'immigrant entré en France (formation, qualification, expérience professionnelle, connaissance de la langue) que la réalité des besoins de l'emploi et de la situation économique du moment ne peuvent être prises en compte : aucun mécanisme n'assure cette corrélation, à la différence de celui de l'immigration de travail.

### **1 – Le regroupement familial**

La France a toujours eu une politique libérale en matière de regroupement familial. Prévue par l'ordonnance de 1945, sa mise en œuvre constitue une des tâches majeures de l'OMI, sauf en ce qui concerne les ressortissants communautaires.

La période 1974-1978 a pourtant donné lieu à plusieurs revirements. Si le regroupement familial a été suspendu de juillet à décembre 1974, il a été repris par le décret du 29 avril 1976. Un décret du 10 novembre 1977 avait suspendu pour trois ans l'application du texte

précédent. Le Conseil d'Etat a reconnu aux bénéficiaires dès 1978 le droit au travail, consacrant ainsi le regroupement familial<sup>232</sup>.

Leurs titres de séjour confèrent aux bénéficiaires du regroupement familial le droit d'exercer l'activité professionnelle de leur choix et de s'inscrire comme demandeur d'emploi.

## **2 – Les conjoints de Français**

Leur situation peut être comparée à celle des bénéficiaires du regroupement familial, avec une différence majeure : il n'y a dans ce cas aucune considération de ressources et de logement. Les conjoints étrangers représentent actuellement le plus grand nombre d'entrées en France. L'augmentation des mariages mixtes se confirme : 30 000 en 1999, 35 000 en 2000 et près de 40 000 en 2001 pour ceux qui ont été enregistrés en France, des chiffres similaires pouvant être retenus pour les enregistrements dans les consulats.

Ils peuvent obtenir une carte de résident au terme d'une année de mariage, sous réserve de la communauté de vie entre époux. Entre temps, ils obtiennent la délivrance d'une carte de séjour temporaire, mention « vie privée et familiale », à condition que leur entrée sur le territoire national ait été régulière : ils peuvent ainsi se faire inscrire comme demandeurs d'emploi.

## **3 – Les réfugiés et apatrides**

Le flux de demandeurs d'asile a toujours varié mais sa progression est devenue constante (52 204 en 2003). La progression du nombre de demandeurs de l'asile territorial (30 000 en 2002) qui s'y ajoute, souligne l'acuité du sujet. De plus, l'origine des populations demandant une protection, notamment africaine ou asiatique, contribue à modifier les caractéristiques des candidats à un emploi. Aujourd'hui, cette catégorie, qui se présente sur le marché du travail sans préparation, constitue également une voie majeure de l'immigration.

Dans la phase d'instruction de leur dossier, l'évolution du droit au travail des demandeurs d'asile a été très ambiguë : si le droit au travail n'est plus automatique, les demandeurs d'asile peuvent solliciter une

---

232) « Il résulte des principes généraux du droit, et notamment du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958, que les étrangers résidant régulièrement en France ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale » (décision du 8 décembre 1978 déjà citée).

autorisation de travail pendant la durée de validité de leur récépissé (durée de trois mois renouvelable).

C'est une circulaire du Premier ministre en date du 26 septembre 1991 qui a modifié les dispositions relatives aux conditions d'accès au travail des demandeurs d'asile, à l'exception de ceux d'Asie du Sud-Est venus dans le cadre de procédures organisées. Le récépissé ne valant plus qu'autorisation de séjour, le demandeur d'asile se trouve dans la même situation que l'étranger déjà en France qui doit solliciter une autorisation de travail.

Pendant la période d'attente, il sera inscrit à l'ASSEDIC en quatrième catégorie, afin qu'il puisse bénéficier de l'allocation d'insertion. Cette disposition, logique dans la perspective d'une demande d'asile fondée, devient pernicieuse si le débouté l'utilise pour appuyer sa demande de maintien sur le territoire national, surtout si, ayant épuisé toutes les voies de recours<sup>233</sup>, il est en France depuis plusieurs années. Or la corrélation n'est pas faite entre la réalité des délais d'instruction par l'OFPRA et la CRR et les instructions relatives au travail des demandeurs d'asile.

Une fois intervenue l'attribution de la carte et dans l'attente de la carte de résident qui lui permettra d'exercer la profession de son choix, l'intéressé bénéficie d'un récépissé de six mois qui portera la mention « reconnu réfugié ». C'est à partir de ce moment que la situation de l'emploi ne lui est plus opposable.

Enfin, la carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger qui a obtenu l'asile territorial donne droit à son bénéficiaire à l'exercice d'une activité professionnelle.

#### **4 – L'accès différé à l'emploi lors du changement de statut**

Il concerne, pour l'essentiel, trois possibilités qui s'offrent à des étrangers déjà présents sur le territoire et devenant actifs, et qui sont pour eux l'occasion d'accéder à l'emploi en utilisant éventuellement pour appuyer leur demande des certificats de travail (et prouvant ainsi leur capacité d'intégration et d'accès au marché du travail) :

- les étudiants qui demandent à poursuivre leur séjour à la fin de leurs études ;
- les demandeurs d'asile déboutés bénéficiaires d'une carte de séjour ;
- les « régularisés ».

---

233) Pendant les délais de recours, l'étranger reste inscrit en quatrième catégorie.

Pour les premiers, une circulaire de janvier 2002, qui concerne la délivrance et le renouvellement des autorisations de travail aux étudiants, a complété le dispositif mis en place en juillet 1998 pour les étrangers qui, ayant achevé leur cursus universitaire, présentent une proposition d'embauche ou un contrat de travail émanant d'une entreprise française. Cette disposition, s'ajoutant à celles qui facilitent l'accès au marché du travail d'étudiants étrangers (guichets uniques, aménagement de la procédure, possibilité de travailler à mi-temps dès la première année), présente des risques du fait de l'absence de contrôle de leur présence dans certaines universités. D'une part, certains étudiants sont inscrits à l'université mais ne poursuivent pas vraiment d'études ; d'autre part, le travail régulier, même partiel, leur permet de rechercher un emploi définitif, sans pour autant que leur cursus universitaire soit réellement achevé.

Les deux autres catégories regroupent des cas - souvent délicats - qui mobilisent le temps et les moyens des services et aussi des juridictions, la question particulière des sans-papiers s'y ajoutant. Les demandeurs d'asile sont, plus encore que les autres catégories d'immigrants, à la recherche d'une installation durable<sup>234</sup>, ou en tout cas d'un séjour d'une longue période, d'où les difficultés rencontrées lorsque le nombre de déboutés est élevé ou lorsque les procédures durent plusieurs années.

S'agissant des opérations ponctuelles ou groupées de régularisation, si les phases de travail intervenues antérieurement sont généralement un point positif pour la régularisation, les critères de celle-ci sont cependant très éloignés de la capacité de l'intéressé à occuper un emploi et de l'existence d'offres d'emploi susceptibles de lui être proposées. En cela, les accès différés sont largement en contradiction avec le dispositif de l'immigration de travail.

Au total, les nouveaux accédants potentiels au marché de l'emploi qui correspondent à ces nouveaux statuts dépassent désormais 100 000 (de 141 000 en 1998 à 137 500 en 2003), sans tenir compte de l'immigration irrégulière dont une partie seulement est réduite par les régularisations.

---

234) A l'exception de ceux qui entrent uniquement pour tenter de gagner un pays d'accueil jugé plus ouvert (Royaume-Uni par exemple).

## Annexe 3

Comité interministériel du 10 avril 2003 <sup>235</sup>

### Relevé de décisions

#### A - CONSTRUIRE DES PARCOURS D'INTEGRATION POUR LES NOUVEAUX ARRIVANTS

##### 11. Mettre en place un service public de l'accueil

- 1 Créer l'Agence française pour l'accueil et les migrations internationales (AFAMI) et mettre en place un véritable service public de l'accueil
- 2 Renforcer l'action sanitaire dans le cadre de la politique d'accueil
- 3 Renforcer les formes adaptées de scolarisation au profit des élèves primo-arrivants
- 4 Préparer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes étrangers de 16 ans nouvellement arrivés en France

##### 12. Créer le contrat d'accueil et d'intégration

- 5 Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)
  - \* « *Le contrat d'intégration* » : livret bilingue indiquant les droits et devoirs
- 6 Le CAI : la formation linguistique des nouveaux arrivants, une nécessité
  - \* *Amélioration du dispositif d'apprentissage du français*
- 7 Le CAI : la formation civique, une priorité
- 8 Le CAI : lier service public de l'accueil et service public de l'emploi, une finalité
- 9 Initier une Journée d'information (Vivre en France) pour les nouveaux arrivants
  - \* *Connaître les règles de vie en France*

##### 13. Consolider les parcours d'intégration

- 10 Favoriser l'accès aux droits concernant plus particulièrement les étrangers
- 11 Conforter et cibler les missions des adultes-relais
  - \* *Etendre les interventions conduites par les femmes-relais*
- 12 Faciliter l'accès des migrants à la prévention et à l'éducation à la santé
- 13 Créer des centres d'apprentissage du français dans les quartiers
  - \* *Développement d'une formation linguistique de qualité par le FASILD*

---

235) Les caractères italiques correspondent aux intitulés des mesures parallèles prises en Conseil des ministres le 26 mars 1997.

- 14 Développer l'offre de formation au français pour les candidats à la naturalisation
- 15 Encourager l'apprentissage de la langue française par la diffusion de programmes radiophoniques
- 16 Adapter l'offre de logements aux besoins identifiés localement
  - \* *Favoriser la mixité sociale dans l'habitat*
- 17 Réduire les délais de naturalisation
  - \* *Réduire les délais de naturalisation*

## **B - ASSURER LA PROMOTION SOCIALE, PROFESSIONNELLE ET INDIVIDUELLE**

### **21. Privilégier l'accès à l'éducation**

- 18 Soutenir les enseignants dans leur mission d'accueil des élèves dans leur diversité
- 19 Refondre les outils d'information et d'orientation scolaire
- 20 Cibler le dispositif des bourses de mérite
- 21 Favoriser l'intégration, par la formation et l'emploi, en zone rurale
- 22 Prévenir les ruptures scolaires
  - \* *Création d'internat de semaine*
- 23 Promouvoir l'accompagnement à la scolarité
  - \* *Enseignement des langues et cultures d'origine*
- 24 Soutenir la fonction parentale, notamment dans l'accompagnement scolaire
  - \* *Étendre les actions d'accompagnement*
- 25 Étendre le dispositif « école ouverte » à toutes les académies
- 26 Créer l'émulation en liant des établissements scolaires des quartiers à des partenaires prestigieux
- 27 Valoriser la fonction intégratrice du sport
- 28 Favoriser l'accès des jeunes aux arts et à la culture

### **22. Privilégier l'accès à l'emploi**

- 29 Construire un cadre d'expertise et de prospective des besoins de main-d'œuvre
- 30 Donner à l'apprentissage de la langue française le statut de compétence professionnelle
- 31 Mobiliser les grands réseaux économiques pour la promotion sociale et professionnelle
- 32 Favoriser l'accès à l'emploi des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur

- 33 Doubler le nombre de bénéficiaires de parrainage vers l'emploi  
*\* Parrainage vers l'emploi, porter le nombre de jeunes concernés à 30 000 en 1989*
- 34 Généraliser le parrainage des jeunes sous contrat scolaire / renforcer le lien Ecole-Entreprise
- 35 Consolider la création d'activités ou d'entreprises par des personnes d'origine étrangère
- 36 Encourager l'initiative économique
- 37 Préparer aux concours et informer les candidats aux métiers de la fonction publique  
*\* Cycles préparatoires aux concours du secteur public*

## C - AGIR CONTRE LES INTOLERANCES

### 31. Agir sur les représentations

- 38 Créer un centre de ressources et de mémoire de l'immigration
- 39 Développer des actions pédagogiques à travers la transmission de la mémoire combattante
- 40 Inviter la télévision publique à témoigner de la diversité des composantes constitutives de la société française  
*\* Encourager la visibilité des réussites de l'intégration dans les médias*
- 41 Valoriser les actions de citoyenneté en direction de la jeunesse à travers la réserve citoyenne
- 42 Dynamiser les missions civiques de l'école  
*\* Création d'une médaille de la citoyenneté*
- 43 Améliorer l'accueil du public en préfecture
- 44 Reconnaître les apports des musiques étrangères dans la constitution du patrimoine de la musique française
- 45 Mobiliser des sportifs, entraîneurs ou éducateurs de haut niveau dont l'image et le parcours favorisent l'intégration
- 46 Simplifier l'accès aux droits et aux prestations de droit commun offertes aux travailleurs immigrés âgés

### 32. Agir contre les discriminations

- 47 Centrer les missions des CODAC sur des actions de prévention  
*\* Lutter contre les discriminations, le « 114 »*
- 48 Renforcer la présence de délégués du Médiateur de la République dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville  
*\* Organiser et dynamiser des actions de médiation*
- 49 Former les acteurs publics et privés de l'emploi à la prévention des discriminations raciales
- 50 Combattre localement les discriminations à l'emploi

**33. Agir pour l'égalité hommes / femmes**

- 51 Promouvoir à l'école dès le plus jeune âge le respect mutuel filles-garçons
- 52 Renforcer les actions de formation professionnelle dans les secteurs où les femmes sont peu représentées
- 53 Promouvoir l'égalité hommes-femmes par le développement de la pratique sportive
- 54 Prévenir les mariages forcés
- 55 Relancer un programme de lutte contre les mutilations sexuelles

## Annexe 4

### Les centres et les locaux de rétention administrative

L'efficacité de la fonction d'éloignement des étrangers en situation irrégulière est en partie conditionnée par les modes d'organisation et de gestion des centres locaux de rétention administrative.

Les centres de rétention administrative (CRA) ont été créés le 5 avril 1984 par décision du Premier ministre et mis en place par le biais de simples circulaires, sur le fondement de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Aucun texte réglementaire ne fixait les lieux d'implantation ni même le nombre des CRA. Aucune condition particulière n'était requise pour ouvrir un tel centre. Les étrangers soumis à une mesure d'éloignement pouvaient être hébergés dans n'importe quel local, à condition toutefois que celui-ci ne dépende pas de l'administration pénitentiaire afin d'éviter le recours à la prison. Les services de police et de gendarmerie bénéficiaient donc d'une grande souplesse de gestion qui leur permettait de limiter les transferts coûteux en personnels. En revanche, les garanties minimales du respect de la dignité et des droits des personnes n'étaient pas réunies.

Un rapport de l'inspection générale de l'administration, publié en 1998<sup>236</sup>, a proposé qu'il soit procédé à « l'officialisation » des centres de rétention administrative par un décret d'application de l'ordonnance de 1945, « en vue de définir les conditions de création des CRA, d'en fixer les modalités d'organisation et le mode de fonctionnement, et de déterminer, de manière générale, les conditions d'hébergement qu'il convient de respecter pour les retenus ». La nécessité était soulignée que les CRA soient les seuls lieux où peut s'effectuer la rétention administrative, à l'exception, le cas échéant, des premières 24 heures afin d'organiser le transfert de l'étranger interpellé.

---

236) Rapport de l'IGA sur les centres de rétention administrative.

Il a fallu attendre trois ans pour qu'un décret du 19 mars 2001 fixe les conditions dans lesquelles les étrangers qui font l'objet des mesures définies à l'article 35 bis de l'ordonnance 1945 peuvent être maintenus sur le territoire national dans des centres de rétention administrative ou, le cas échéant, dans des locaux de rétention administrative. Deux arrêtés interministériels du 24 avril 2001 sont venus fixer la liste des CRA et définir les aménagements dont ceux-ci devaient être dotés dans un délai de trois ans.

La procédure de placement et de maintien en rétention des étrangers en instance d'éloignement n'a pas été modifiée par la loi du 26 novembre 2003, sauf en ce qui concerne la durée maximale autorisée.

Sous le régime juridique en vigueur en 2002, les demandes de prolongation de la rétention (de cinq jours au-delà du délai administratif de 48 heures) et de prorogation (de cinq jours supplémentaires) étaient quasi systématiques (86,9 % des étrangers), les refus du juge des libertés et de la détention relativement rares (11,8 % des demandes). De fait, près des trois quarts des étrangers faisaient l'objet de l'une ou des deux mesures de maintien.

Dans le cadre de la nouvelle rédaction de l'article 35 bis, un premier délai habituel de 17 jours se substitue désormais au délai antérieur de 7 jours. Au-delà, les justifications exigées de l'administration étant inchangées, on peut prévoir que les demandes de prorogation de 15 jours supplémentaires seront satisfaites dans les mêmes proportions que précédemment pour le second délai de cinq jours. En outre, la fréquence du recours à la nouvelle prorogation de 5 jours, en cas d'absence de document de voyage ou de moyen de transport, va dépendre de la jurisprudence des tribunaux qui pourront vérifier la réalité des « diligences de l'administration ».

Sans augmenter autant que la durée maximale autorisée, la durée moyenne de la rétention devrait s'allonger fortement, l'administration utilisant les délais plus longs impartis par la loi pour tenter d'améliorer le taux de délivrance des laissez passer consulaires dont les demandes se heurtaient en 2002 à des refus dans 48 % des cas et restaient sans réponse dans 23 % des cas.

Cet accroissement de la durée moyenne de rétention va se conjuguer avec l'augmentation du nombre des interpellations des étrangers en situation irrégulière et, par suite, des placements en CRA, visant à atteindre l'objectif affiché par le ministre de l'intérieur de doubler en 2004 le nombre d'éloignements effectivement réalisés.

L'évolution observée sur les quatre premiers mois de l'année en cours laisse apparaître d'ores et déjà un doublement de la durée moyenne

de rétention par rapport à la même période de 2003, induit par le passage de 12 à 32 jours du délai maximum autorisé, qui se conjugue à l'augmentation de plus de 40 % du nombre d'étrangers effectivement éloignés du territoire national. A terme, par conséquent, l'objectif de doublement du nombre des reconduites à la frontière devrait se traduire en moyenne par un quadruplement du nombre d'étrangers retenus quotidiennement dans les CRA. L'administration se trouve donc confrontée à un problème majeur de capacités d'accueil, auquel il lui appartient d'apporter des solutions qui ne mettent pas en péril davantage les conditions de rétention actuellement réservées aux étrangers.

### **A – Le cadre réglementaire de la rétention**

Un décret du 19 mars 2001 détermine les conditions dans lesquelles les étrangers qui font l'objet des mesures définies à l'article 35 bis de l'ordonnance du 21 novembre 1945 sont maintenus sur le territoire dans des centres de rétention administrative (CRA).

Les CRA doivent disposer de locaux et d'espaces aménagés ainsi que d'équipements adaptés de façon à assurer l'hébergement, la restauration et la détente des étrangers qui y sont maintenus, à leur permettre de recevoir des soins nécessaires et d'exercer effectivement leurs droits. Les personnes retenues doivent bénéficier d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, pour lesquelles l'Etat dispose de l'OMI. Comme l'impose aussi l'article 5 du décret, l'Etat a passé une convention avec une association à caractère national (la Cimade) ayant pour objet la défense des droits des étrangers. Dans chaque centre, un local doit être mis, de façon permanente, à la disposition des membres de l'association habilités à intervenir.

Il est noté qu'à côté de ce dispositif relativement protecteur, l'article 9 du décret du 19 mars 2001 prévoit la possibilité, lorsque les circonstances de temps ou de lieu font obstacle au placement immédiat dans un CRA, de placer l'étranger dans des locaux de rétention administrative (LRA), ouverts par arrêté préfectoral, qui ne présentent pas les mêmes garanties. Les exigences d'aménagement des LRA sont beaucoup plus sommaires que celles des CRA. Le placement dans ces locaux doit présenter un caractère provisoire. Sa durée ne peut excéder 48 heures sauf en cas de recours, s'il n'existe pas de centre de rétention dans le ressort du tribunal administratif ou de la cour d'appel.

En vertu de l'article 17 du décret du 19 mars 2001, un arrêté du 24 avril 2001 fixe, respectivement pour les centres et pour les locaux de

rétenion administrative, la liste des équipements nécessaires à l'hébergement dans des conditions satisfaisantes des étrangers qui y sont maintenus.

Par conséquent, la réglementation en vigueur tolère, sans prévoir de véritable dispositif de contrôle par l'administration centrale, une dérogation importante au régime de droit commun applicable aux étrangers maintenus en rétenion administrative. Alors que la liste des CRA est fixée par arrêté interministériel, il n'existe pas d'obligation pour l'administration de dresser et de tenir à jour l'inventaire des LRA ouverts sur le territoire national. Pourtant en application du décret du 19 avril 2001, les locaux de rétenion ne présentent pas les mêmes conditions matérielles d'accueil et d'exercice des droits des étrangers que les centres de rétenion. En période de saturation des capacités d'accueil des centres de rétenion, cette réglementation ambiguë encourage la multiplication des locaux de rétenion administrative à caractère permanent.

## **B – L'absence de contrôle exhaustif et rigoureux**

La Cour observe une tendance à l'extension des réseaux des LRA. Dans son rapport du 15 juillet 2003, la direction centrale de la police et des frontières en a recensé 19 en métropole et 3 dans les DOMTOM, placés sous la gestion de la PAF ou de la sécurité publique.

Un tableau dressé par la DLPAJ à la demande de la Cour établit à 102 le nombre de LRA utilisé en 2002, dont 80 permanents et 22 qualifiés de temporaires, implantés dans 54 départements. De nombreux départements en comptent plusieurs, souvent de petite capacité, disséminés dans les principales villes. On en dénombre trois dans les Deux-Sèvres, le Doubs, l'Eure-et-Loir, l'Indre-et-Loire, la Meuse, le Morbihan ; quatre dans le Cher, la Manche ; cinq dans la Meurthe-et-moselle ; sept dans le Loir-et-Cher ; et même onze dans l'Oise.

Les informations transmises par la DLPAJ sur la durée de séjour dans les LRA, qui confirment les données de la DCPAF, montrent que, dans certains d'entre eux, le délai maximal de 48 heures prévu par l'ordonnance de 1945 est dépassé pour une importante proportion des étrangers retenus.

LRA	Nombre d'étrangers retenus			Durée moyenne de séjour (jours)
	Total	Plus de 48 heures		
Ajaccio	69	63	91,3 %	5,29
Dijon	62	30	48,4 %	2,69
Pontarlier	49	23	46,9 %	2,10
Nîmes	273	86	31,5 %	2,35
Bastia	120	108	90,0 %	5,60
Tours	50	43	86,0 %	3,10
Orléans	55	55	100 %	9,00
Cherbourg	216	100	46,3 %	2,50
Le Havre	74	41	55,4 %	3,00
Cergy	866	298	34,4 %	NC
Choisy	1.514	NC	NC	2,98

**Exemples de LRA en infraction avec les textes sur la durée de séjour en 2002**

(Source : statistiques de la DLPAJ)

En résumé, alors qu'un véritable réseau de locaux de rétention a été tissé sur plus de la moitié du territoire national, leur recensement exhaustif et rigoureux ne paraît pas assuré. Les informations disponibles mettent en évidence l'absence de véritable contrôle exercé par l'administration centrale du ministère de l'intérieur sur les conditions de recours à ce dispositif, moins encadré par le décret de 2001 que les centres de rétention en ce qui concerne le respect de la dignité et des droits des personnes. Il est constaté, en particulier, que les services de police utilisent de tels locaux de rétention en l'absence d'autorisation préfectorale d'ouverture ou, plus fréquemment, en violation des dispositions de l'ordonnance de 1945 sur la durée maximale de rétention.

### **C – L'analyse des conditions effectives de la rétention**

L'efficacité de la puissance publique ne doit pas s'apprécier seulement en termes quantitatifs, par la mesure du nombre d'étrangers éloignés du territoire national, mais aussi au regard de la qualité des conditions de rétention, à deux niveaux : les conditions matérielles de vie dans les centres et les conditions d'exercice des droits, définies l'une ou l'autre par les textes réglementaires.

### **1 – Dans les centres de rétention administrative (CRA)**

En premier lieu, les conditions de la rétention constatées ne respectent pas, dans un nombre significatif de cas, les obligations imposées à l'administration par l'arrêté du 24 avril 2001 pris en application de l'article 17 du décret du 19 mars de la même année, qui précise en une douzaine de points les équipements dont doivent impérativement disposer les centres de rétention administrative, qu'il s'agisse des espaces réservés aux femmes, des locaux de visite, de la libre circulation et des promenades extérieures.

L'analyse des conditions d'hébergement des étrangers dans les centres de rétention administrative fait apparaître une grande inégalité de situation. Des manquements graves ont été relevés en matière d'adaptation des locaux aux règles d'aménagement minimum fixées par l'arrêté précité. A l'expiration du délai de trois ans laissé à l'administration par le décret du 19 mars 2001 pour mettre aux normes la configuration des centres, cette conformité n'est pas effective dans de nombreux cas.

### **2 – Dans des locaux de rétention administrative (LRA)**

Quoique partielles, les données disponibles montrent que l'aménagement des locaux de rétention, pourtant ouverts par arrêtés préfectoraux, est souvent non conforme aux dispositions d'avril 2001 qui ont prescrit un niveau d'aménagement nettement plus succinct que pour les CRA.

Selon le rapport précité de la DCPAF, daté du 15 juillet 2003, seulement un des 19 LRA opérationnels recensés, celui de Forbach, respectait les normes minimales d'hébergement.

Ce rapport insistait sur la gravité de situation, prévoyant qu'il était à craindre qu'à l'expiration du délai octroyé par le décret, la non-conformité des établissements recevant des retenus, qu'il s'agisse des CRA ou des LRA, constitue un motif de non prolongation du maintien des étrangers « à l'instar de ce qui s'est passé en matière de zone d'attente à Roissy ».

## **D – Les conditions sanitaires et d'hygiène**

L'état général des locaux : plusieurs CRA sont particulièrement vétustes. Les conditions d'hygiène dans lesquelles les étrangers sont

maintenus, souvent douteuses, constituent, parfois une véritable atteinte à la dignité humaine.

Le bilan sanitaire et social dressé en juillet 2002 par la DDASS des Bouches-du-Rhône est très sévère : « malgré des aménagements récents, la structure architecturale pose des problèmes de sécurité des personnes dus à un défaut de stabilité du bâtiment, de sécurité incendie (...). Les locaux ne sont ni conformes aux normes en vigueur ni adaptés à l'accueil de ce public ».

L'entretien régulier des locaux (peinture, réparations) n'est pas assumé selon la même fréquence dans tous les lieux. La grande propreté de certains centres (Sète) contraste avec l'état de saleté permanent d'autres (Paris, Bobigny), dégradant pour leurs occupants.

L'hygiène des retenus : Le respect des règles applicables en matière d'hébergement laisse à désirer dans certains centres.

Au total, la grande diversité des conditions d'hygiène observées dans les CRA conduit à mettre en cause l'absence de véritables normes en la matière.

## **E – La gestion administrative et financière des centres**

Cette diversité de situation est en partie le reflet de l'hétérogénéité des modes de gestion, depuis que le ministère de la justice, qui exerçait une responsabilité globale jusqu'en 2001, s'est retiré de la gestion des centres, les agents de l'administration pénitentiaire n'intervenant plus que dans certains CRA pour l'entretien ou la restauration.

Un arrêté du 10 juin 2003 a établi la liste des 23 CRA (19 en métropole et 4 outre-mer) et en a attribué la tutelle au ministère de l'intérieur (20 CRA) et au ministère de la défense (3 CRA), c'est-à-dire à la gendarmerie nationale. Le ministère de la justice a gardé la responsabilité de la « gestion hôtelière » de 13 des 19 CRA de métropole. Les services chargés de la gestion<sup>237</sup> exercent la responsabilité du fonctionnement général des centres, la tenue des greffes et la garde des étrangers.

Là encore, il y a lieu de relever une grande disparité de situations : reflet de l'hétérogénéité des modes de gestion, la multiplicité des intervenants est source d'émiettement des responsabilités et de dispersion des moyens.

---

237) Sécurité publique, PAF, préfecture de police de Paris.

En l'état actuel, la DGPN ne connaît pas le montant réel des dépenses engagées à partir des crédits délégués au niveau déconcentré, pour assurer la gestion des centres dont ses services ont reçu la responsabilité ; nul n'est en mesure de calculer le coût consolidé de la rétention administrative.



Globalement, les conditions d'exercice des droits des étrangers dans les centres de rétention administrative ne sont pas conformes aux textes en vigueur. Par ailleurs, il n'existe aucune synthèse des informations relatives aux locaux de rétention, alors que les conditions d'exercice des droits des étrangers n'y sont pas garanties, en l'absence d'interprètes ou d'avocats notamment.

## Annexe 5

### Répartition des immigrés sur le territoire métropolitain (1999)

Région de résidence	Immigrés	Part du total des immigrés
Île-de-France	1 611 008	37,41 %
Rhône-Alpes	471 585	10,95 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	430 254	9,99 %
Languedoc-Roussillon	205 445	4,77 %
Nord-Pas-de-Calais	172 584	4,01 %
Lorraine	170 888	3,97 %
Alsace	147 871	3,43 %
Aquitaine	158 514	3,68 %
Midi-Pyrénées	173 606	4,03 %
Centre	121 214	2,82 %
Bourgogne	82 887	1,93 %
Picardie	81 156	1,88 %
Franche-Comté	65 717	1,53 %
Champagne-Ardenne	65 248	1,52 %
Haute-Normandie	63 239	1,47 %
Auvergne	56 784	1,32 %
Pays de la Loire	62 415	1,45 %
Bretagne	46 267	1,07 %
Corse	26 018	0,60 %
Poitou-Charentes	39 032	0,91 %
Basse-Normandie	28 146	0,65 %
Limousin	26 216	0,61 %
<b>Ensemble</b>	<b>4 306 094</b>	<b>100,00 %</b>

Source : INSEE



## Annexe 6

### Enfants d'immigrés (0-24 ans) par département

		Enfants d'immigrés		Population totale
		Effectif 0-24 ans	% des jeunes 0-24 ans	
	France entière	2 312 035	14,4	58 496 613
01	Ain	27 416	17,9	514 331
02	Aisne	10 680	6,7	536 181
03	Allier	5 901	7,6	345 072
04	Alpes-de-Haute-Provence	3 665	10,5	139 515
05	Hautes-Alpes	2 592	8,4	121 338
06	Alpes-Maritimes	45 818	19,3	1 010 644
07	Ardèche	6 133	8,4	285 889
08	Ardennes	7 917	9,3	290 452
09	Ariège	4 224	13,4	137 201
10	Aube	10 420	13,1	292 317
11	Aude	9 781	13,3	309 463
12	Aveyron	4 409	7,4	264 048
13	Bouches-du-Rhône	84 959	17,2	1 833 982
14	Calvados	7 312	3,9	647 951
15	Cantal	981	2,9	150 977
16	Charente	4 746	5,8	339 828
17	Charente-Maritime	4 989	3,7	556 419
18	Cher	8 391	10,8	314 603
19	Corrèze	5 084	10,2	232 819
2A	Corse-du-Sud	6 332	21,1	118 466
2B	Haute-Corse	6 577	19,2	141 686
21	Côte-d'Or	14 416	10,7	506 699
22	Côtes-d'Armor	3 583	2,6	542 398
23	Creuse	1 117	4,5	124 597

24	Dordogne	5 924	6,9	388 407
25	Doubs	20 836	14,6	499 223
26	Drôme	17 209	14,1	437 654
27	Eure	14 057	8,6	540 918
28	Eure-et-Loir	16 462	13,7	407 707
29	Finistère	6 253	2,8	852 273
30	Gard	26 798	16,2	622 509
31	Haute-Garonne	35 564	13,5	1 044 208
32	Gers	2 478	6,7	172 484
33	Gironde	33 707	10,2	1 286 072
34	Hérault	36 498	16,0	894 537
35	Ille-et-Vilaine	9 077	3,8	866 111
36	Indre	3 346	6,4	231 365
37	Indre-et-Loire	12 031	8,3	553 690
38	Isère	53 465	16,9	1 092 778
39	Jura	7 758	11,5	250 905
40	Landes	5 672	7,3	327 240
41	Loir-et-Cher	8 589	10,7	314 995
42	Loire	29 990	14,8	729 081
43	Haute-Loire	3 626	6,7	209 086
44	Loire-Atlantique	15 127	4,7	1 133 247
45	Loiret	29 144	16,7	617 935
46	Lot	2 835	8,1	160 230
47	Lot-et-Garonne	9 960	13,5	305 482
48	Lozère	1 552	9,3	73 513
49	Maine-et-Loire	9 594	4,5	732 624
50	Manche	2 578	1,9	481 466
51	Marne	14 987	9,5	565 366
52	Haute-Marne	3 922	7,3	195 131
53	Mayenne	2 347	2,9	285 218
54	Meurthe-et-Moselle	21 936	11,2	714 295
55	Meuse	3 188	6,0	192 443
56	Morbihan	3 771	2,2	643 293

57	Moselle	44 914	15,4	1 023 763
58	Nièvre	3 764	7,2	225 485
59	Nord	91 386	11,2	2 555 471
60	Oise	31 753	13,3	766 253
61	Orne	4 596	5,8	292 530
62	Pas-de-Calais	16 154	3,6	1 441 996
63	Puy-de-Dôme	18 748	12,7	604 239
64	Pyrénées-Atlantiques	14 563	9,9	599 547
65	Hautes-Pyrénées	4 275	8,6	222 631
66	Pyrénées-Orientales	16 022	16,7	392 383
67	Bas-Rhin	45 824	16,4	1 025 033
68	Haut-Rhin	37 047	18,6	707 555
69	Rhône	95 015	21,2	1 577 095
70	Haute-Saône	5 904	9,3	229 728
71	Saône-et-Loire	16 510	12,0	545 443
72	Sarthe	5 964	4,1	529 782
73	Savoie	12 446	12,5	372 752
74	Haute-Savoie	28 697	16,0	630 654
75	Paris	142 340	33,3	2 123 686
76	Seine-Maritime	31 044	8,5	1 239 584
77	Seine-et-Marne	78 046	20,0	1 191 775
78	Yvelines	91 786	21,4	1 353 945
79	Deux-Sèvres	3 181	3,6	344 486
80	Somme	9 435	6,0	555 547
81	Tarn	9 214	11,1	343 444
82	Tarn-et-Garonne	6 290	12,1	206 029
83	Var	29 952	13,2	897 585
84	Vaucluse	27 481	19,7	499 321
85	Vendée	2 686	1,8	539 089
86	Vienne	4 831	4,9	399 002
87	Haute-Vienne	6 696	8,4	354 055
88	Vosges	9 442	8,9	381 154
89	Yonne	10 880	12,4	333 206

---

90	Territoire de Belfort	6 275	16,4	137 397
91	Essonne	74 588	21,3	1 133 836
92	Hauts-de-Seine	102 980	27,2	1 427 888
93	Seine-Saint-Denis	199 497	45,4	1 383 319
94	Val-de-Marne	105 832	30,6	1 227 030
95	Val-d'Oise	108 253	29,6	1 104 533

Source : INSEE - Recensement 1999

## Annexe 7

### Visas pour les consulats les plus importants (environ les trois quarts)

Consulat	Nb accordés	Rang	Nb demandés	Rang	% accords sur demandes	Rang
Moscou	204551	1	213240	2	95,93 %	11
Alger	141149	2	622500	1	22,67 %	54
Londres	82595	3	105623	4	78,20 %	40
Casablanca	70018	4	85902	5	81,51 %	37
Genève	65447	5	72456	6	90,33 %	21
Tunis	62028	6	71316	7	86,98 %	28
Taïpeh	61083	7	61807	9	98,83 %	2
Istanbul	59016	8	60663	10	97,29 %	8
Saint Petersburg	35789	10	36942	14	96,88 %	10
Kiev	35392	11	39840	12	88,84 %	25
Annaba	34485	13	207500	3	16,62 %	55
Bombay	33094	14	33943	18	97,50 %	6
Beyrouth	32046	15	37109	13	86,36 %	29
Bangkok	31285	16	33590	19	93,14 %	14
Le Caire	30994	17	33583	20	92,29 %	18
Rabat	28601	18	36355	16	78,67 %	39
Minsk	27404	19	28159	22	97,32 %	7
Shanghai	26074	20	28340	21	92,00 %	19
Canton	23055	21	23769	28	97,00 %	9
Djeddah	22453	22	26384	26	85,10 %	31
Belgrade	22398	23	65963	8	33,96 %	53
Dakar	21916	24	36912	15	59,37 %	49
Johannesburg	21284	25	21377	31	99,56 %	1

Abidjan	20287	26	27294	24	74,33 %	43
Riyad	19993	27	25120	27	79,59 %	38
Lagos	19360	28	27846	23	69,53 %	46
Bogota	18538	29	20855	33	88,89 %	24
Tanger	18326	30	21662	30	84,60 %	32
Fes	18004	31	27165	25	66,28 %	47
Agadir	16222	32	19624	34	82,66 %	33
Tananarive	15258	33	17070	37	89,38 %	23
Bamako	14277	34	22539	29	63,34 %	48
Washington	14117	35	14395	45	98,07 %	5
New-York	13883	36	16894	38	82,18 %	35
Sfax	13783	37	18243	35	75,55 %	41
Téhéran	12735	38	15552	39	81,89 %	36
Port-Louis	12535	39	14709	42	85,22 %	30
Almaty	12242	40	14832	41	82,54 %	34
Manille	12036	41	12824	48	93,86 %	13
Koweït	11743	42	12343	50	95,14 %	12
Libreville	11559	43	12901	47	89,60 %	22
Ankara	10996	44	12587	49	87,36 %	27
Conakry	10847	45	14836	40	73,11 %	44
Dubai	10423	46	11240	55	92,73 %	16
Douala	10320	47	13710	46	75,27 %	42
Wuhan	10296	48	11154	56	92,31 %	17
Marrakech	10152	49	14460	44	70,21 %	45
Castries	9872	50	10046	61	98,27 %	3
Djakarta	9788	51	10516	59	93,08 %	15
Cotonou	9643	52	21181	32	45,53 %	50
Abou-Dabi	9476	<u>53</u>	10369	60	91,39 %	20
San Francisco	7892	62	18122	36	43,55 %	51
Brazzaville	6092	74	14610	<u>43</u>	41,70 %	52
<b>Moyenne tous postes</b>					<b>66,89 %</b>	

Source : ministère des affaires étrangères

### Statistiques des visas délivrés en 2002 dans les postes visités par les rapporteurs

TOTAL	Alger	Bamako	Casablanca	Dakar	Fès	Londres	Moroni
demandés	622500	22539	85902	36912	27165	102664	3620
Délivrés	141149	14277	70018	21916	18004	79679	2139
refusés	481351	8262	15884	14996	9161	22985	1481
taux de refus	77,33 %	36,66 %	18,49 %	40,63 %	33,72 %	22,39 %	40,91 %
<b>SCHENGEN</b>	127232	13349	51685	18831	17319	78879	1673
court séjour	106347	9834	36759	13912	13483	69865	439
<b>VTA</b>	0	6	0	242	0	395	0
transit	590	591	148	854	31	4084	91
circulation	18233	2020	14778	2421	3805	4457	106
diplomatique	1642	570	0	349	0	60	454
service	420	328	0	1053	0	18	583
<b>NATIONAUX</b>	13917	928	18332	3085	685	796	466
<u>long séjour</u>	13912	927	18305	3082	683	685	93
<i>temporaire</i>	162	0	0	0	0	57	0
<i>mineur scolarisé</i>	23	19	112	60	32	1	5
<i>étudiant</i>	5670	487	2762	2247	594	180	85
<i>OMI</i>	2768	284	15307	542	0	373	0
<i>autres</i>	5289	137	124	233	57	180	3
<u>Dom-Tom</u>	5	1	27	3	2	5	373
<i>Dom</i>	5	1	22	2	1	2	160
<i>Tom</i>	0	0	5	1	1	3	213
<b>PAYS TIERS</b>	0	0	1	0	0	4	0

Source : Cour des comptes



## Répertoire des principaux sigles

ADRI	Agence pour le développement des relations interculturelles (GIP)
AEPS	Action éducative péri-scolaire
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AFPE	Aide à la formation préalable à l'embauche
AGDREF	Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (préfectures)
ALS	Allocation de logement à caractère social
AME	Aide médicale d'Etat
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
ANAM	Agence nationale pour l'accueil et les migrations internationales
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANPEEC	Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
APD	Aide publique au développement
APL	Aide personnalisée au logement
APR	Aide publique à la réinsertion
APRF	Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière
APS	Autorisation provisoire de séjour
APT	Autorisation provisoire de travail
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASSFAM	Association Service familial social migrants
ATL	Aide transitoire au logement
AUDA	Dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile
BIT	Bureau international du travail
BMR	Brigade mobile de recherche
BUREL	Bureau de l'éloignement (DCPAF)
CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAE	Conseil d'analyse économique
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CASNAV	Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCPD	Centre de coopération policière et douanière

---

CEL	Contrats éducatifs locaux
CELA	Centre d'évaluation linguistique et académique
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CES	Contrat emploi solidarité
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIDF	Centre d'information sur les droits des femmes
CIE	Contrat initiative emploi
CII	Comité interministériel à l'intégration
CILPI	Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées
CIO	Centre d'information et d'orientation
CIREA	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (secteur JAI de l'UE)
CIREFI	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (secteur JAI de l'UE)
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CLA / CLIN	Classes spécifiques dans le primaire (classes d'initiation) et le secondaire (classe d'accueil)
CLAS	Contrats locaux d'accompagnement scolaire
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNASEA	Centre national pour l'amélioration des structures et des exploitations agricoles
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme (Premier ministre)
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNH	Conseil national de l'habitat
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNLI	Commission nationale pour le logement des immigrés
CODAC	Commission départementale d'accès à la citoyenneté
COLTI	Comité opérationnel départemental de lutte contre le travail illégal
COREF	Comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle
COREPER	Comité des représentants permanents (des Etats auprès de l'Union européenne)
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CRA	Centre de rétention administrative

---

CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRILD	Commission régionale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
CRIFI	Commission régionale pour l'insertion des populations immigrées
CRPO	Contrat de réinsertion dans le pays d'origine
CRR	Commission des recours des réfugiés (ministère des affaires étrangères)
CST	Carte de séjour temporaire
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère de l'emploi)
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières (DGPN)
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire (DGPN)
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDAT	Délégation au développement et à l'action territoriale (ministère de la Culture)
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DDTEPF	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DECAS	Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (MINEFI)
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective (ministère de l'éducation)
DESCO	Direction de l'enseignement scolaire (ministère de l'éducation)
DFAE	Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (ministère des Affaires étrangères)
DGAFF	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement (ministère des affaires étrangères)
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGS	Direction générale de la santé (ministère de la santé)
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DHOS	Direction des hôpitaux et de l'organisation des soins

---

DILTI	Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DNA	Dispositif national d'accueil (asile)
DNO	Directive nationale d'orientation
DOCUP	Document unique de programmation
DPM	Direction de la population et des migrations
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASSIF : Ile-de-France)
DRCE	Direction régionale du commerce extérieur
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère de la cohésion sociale)
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DTA	Accord dit « de destination touristique agréée »
EDP	Echantillon démographique permanent
EEE	Espace économique européen
E EI	Espace emploi international (ANPE – OMI)
EHES	Ecole des hautes études en sciences sociales
ELCO	Enseignement des langues et cultures d'origine
ENAF	Elèves nouvellement arrivés en France
EPRA	Echanges et productions radiophoniques (GIP)
ERE	Espace ressource emploi (ANPE – AFPA)
ESPERE	Engagement du service public de l'emploi pour restaurer l'égalité
EURASIL	Réseau européen de praticiens de l'asile
EURES	European Employment Services (portail européen de l'emploi)
EURODAC	Système européen de comparaison d'empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière
EUROPOL	Organisme européen de coopération policière
EUROSTAT	Office statistique des Communautés européennes
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FASTIF	Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (jusqu'en 2001)
FER	Fonds européen pour les réfugiés
FLE	Français Langue étrangère
FNE	Fonds national pour l'emploi
FTDA	Association France terre d'asile

---

FTM	Foyer de travailleurs migrants
GELD	Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GIP)
GGM	Groupe de Genève sur les questions migratoires
GIP	Groupement d'intérêt public
GIR	Groupes d'intervention régionaux
GISTI	Groupe d'information et de soutien aux immigrés
GRETA	Groupement d'établissements (de l'enseignement public) pour la formation continue.
HCI	Haut conseil à l'intégration
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAE	Inspection générale des affaires étrangères
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEN	Inspection générale de l'Education nationale
IGF	Inspection générale des finances
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IQF	Invitation à quitter la France
IRILL	Programme insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme
ITF	Interdiction du territoire français
JAI	Justice et affaires intérieures (Union européenne)
LAO	Lieu d'accueil et d'orientation
LDH	Ligue des droits de l'Homme
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances, du 1er août 2001
LRA	Locaux de rétention administrative
MICOMI	Mission interministérielle au codéveloppement et aux migrations internationales
MOE	Service de la main-d'œuvre étrangère (dans les DDTEFP)
MRAP	Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et pour la paix
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OCRIEST	Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (DGPN)

---

OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides (ministère des affaires étrangères)
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMI	Office des migrations internationales
ONI	Office national d'immigration
OSIM	Organisation de solidarité internationale issue de l'immigration
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PALULOS	Prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale
PAP	Programme annuel de performance
PARE/PAP/ND	Plan d'aide au retour à l'emploi/ Plan d'action personnalisé /Nouveau départ
PCRD	Programme cadre de recherche et développement
PDA	Plan départemental d'accueil
PDALPD	Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées
PDLM	Programme développement local migrations
PFA	Plate-forme d'accueil
PIC	Programme d'initiative communautaire
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse (ministère de la justice)
PLA	Prêt locatif aidé (PLA-I : prêt locatif aidé d'insertion)
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PNAIS	Programme national d'action pour l'inclusion sociale
PRIPI	Programme régional d'insertion des populations immigrées
PUCA	Plan urbanisme construction et aménagement
RESEDA	Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile – 11/5/98
RSE	Réseau solidarité école
SAEI	Service des affaires internationales et européennes (ministère de la Justice)
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police (DGPN – ministère de l'intérieur)
SDCE	Sous-direction de la circulation des étrangers en France (affaires étrangères)
SDFE	Service des droits des femmes et de l'égalité
SEE	Stratégie européenne pour l'emploi
SEF	Service des étrangers en France (affaires étrangères)
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales (préfectures de région)

---

SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (Services du Premier ministre)
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SIS	Système d'information Schengen
SONACOTRA	Société nationale de construction de logements pour les travailleurs
SOPEMI	Système d'observation permanente des migrations (OCDE)
SPE	Service public de l'emploi
SSAE	Association Service social d'aide aux émigrants
TEF	Test d'évaluation en français
TRACE	Trajet d'accès à l'emploi
UCLAT	Unité centrale de lutte anti-terrorisme (DGPN)
UESL	Union d'économie sociale pour le logement
VPF	Vie privée et familiale
VTA	Visa de transit aéroportuaire
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible



**LISTE DES REPONSES DES ADMINISTRATIONS  
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

	Pages
Réponse du Premier ministre.....	445
Réponse de la Présidente du Haut conseil à l'intégration.....	449
Réponse du Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.....	453
Réponse du Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.....	490
Réponse du Ministre des affaires étrangères.....	525
Réponse du Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	535
Réponse du Ministre de la culture et de la communication.....	538
Réponse du Directeur général du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).....	541
Réponse du Président du conseil d'administration de l'Office des migrations internationales (OMI).....	561
Réponse du Président de l'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM).....	564



**REPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*J'ai l'honneur de vous transmettre l'ensemble des réponses des ministères et administrations concernés aux observations formulées dans le rapport public particulier de la Cour consacré à « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration ».*

*Au-delà de ces contributions, et compte tenu de l'ampleur de la période couverte par le rapport, il m'apparaît opportun de revenir sur la signification des orientations que j'ai souhaité mettre en œuvre depuis le printemps de 2002.*

*Le Gouvernement a en effet décidé de faire de la question de l'intégration, trop souvent traitée comme un simple sujet d'études sociologiques ou juridiques, un véritable enjeu politique : il s'agit de redonner un sens à la notion d'intégration républicaine, en rétablissant les conditions du « vivre ensemble ».*

*C'est dans cet esprit que j'ai souhaité, dès la fin de l'année 2002, relancer les travaux du Haut Conseil à l'Intégration (H.C.I.) qui, dans le passé, avait démontré la pertinence de sa réflexion, notamment sur la définition du modèle français d'intégration.*

*La composition du HCI, réunissant des talents individuels, des engagements professionnels, artistiques, intellectuels ou politiques, illustre la diversité des composantes de la communauté nationale et incarne, le visage de la France du XXI<sup>ème</sup> siècle. Les travaux récents du Haut Conseil ont permis de nourrir utilement la réflexion du Gouvernement.*

*Au printemps de 2003, pour traduire cette volonté de relance de la politique publique d'intégration, j'ai réuni le comité interministériel à l'intégration, mis en sommeil depuis 1990, afin de mobiliser le Gouvernement tout entier autour d'un triple objectif dont les éléments sont indissociables: créer de véritables parcours d'intégration pour les nouveaux immigrants, favoriser l'intégration civique et sociale des Français issus de l'immigration et lutter contre les discriminations dont ceux-ci sont l'objet.*

*La création de parcours d'intégration s'inscrit dans une démarche de responsabilité, reposant sur le choix d'une politique migratoire clairement assumée. Cette politique reconnaît qu'il est tout simplement impossible d'accueillir tous ceux qui le désireraient mais considère, en revanche, qu'il est indispensable d'organiser enfin l'accueil et l'insertion dans notre société des immigrés légalement arrivés sur notre sol.*

*L'objectif de maîtrise de l'immigration s'est traduit par une réforme de la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers et de la procédure régissant l'octroi du droit d'asile, afin que celle-ci ne soit plus*

détournée de son objet. Il a également conduit à organiser plus efficacement la reconduite à la frontière, sans négliger par ailleurs les perspectives offertes par la politique de co-développement. Les outils statistiques nécessaires à une appréciation précise de la situation ont enfin été réalisés.

La maîtrise des flux migratoires ne saurait toutefois relever de la seule compétence nationale. A cet égard, des progrès récents, auxquels la France a activement contribué, ont été accomplis dans la définition d'instruments juridiques communs à l'ensemble des pays de l'Union européenne.

En revanche, l'accueil des immigrés légaux relève directement de la politique nationale. Il s'agit d'offrir à ceux-ci des parcours d'intégration adaptés dans une logique d'intérêts réciproques : tel est l'objet du contrat d'accueil et d'intégration, expérimenté depuis juillet 2003, qui sera prochainement doté d'une base législative, lorsque la loi de programmation pour la cohésion sociale aura été adoptée.

Cette démarche novatrice pour la France se fonde sur l'expérience d'un passé récent : une immigration assumée, accueillie à son arrivée, devrait nous épargner de futurs problèmes d'intégration. Elle prend également en considération les enjeux de l'avenir : la géographie des flux migratoires a changé ; les nouveaux arrivants, les réfugiés en particulier, proviennent de tous les horizons et non plus seulement de territoires jadis français ou francophones. En outre, nous ne sommes plus seulement confrontés à une immigration de transit mais, depuis déjà longtemps, à une immigration durable, appelée à se fondre dans la communauté nationale.

Cette perspective rejoint le second objectif poursuivi par le Gouvernement, visant à proposer un projet d'intégration renouvelé. Fondé sur une exigence d'égalité des chances, ce projet doit, j'en ai la conviction, être lié à la question de la cohésion sociale, ainsi qu'à l'affirmation d'une identité nationale.

La politique de l'intégration se comprend en effet comme la définition et la réalisation d'un projet civique partagé, commun à l'ensemble des habitants de notre pays, permettant à chacun d'eux de se considérer comme membre d'une communauté de citoyens. Dans cette perspective, deux voies ont été délibérément privilégiées : le soutien à la promotion individuelle et l'action sur les représentations collectives.

S'agissant des instruments publics d'intervention, l'éducation constitue un levier privilégié, de même que la politique de la ville et les politiques sociales. Tout en prenant en compte le caractère prioritaire de l'éducation et de l'emploi, les travaux du comité interministériel à l'intégration ont d'ailleurs souligné la nécessité d'une approche transversale afin d'assurer une promotion sociale et professionnelle garante de l'autonomie individuelle.

*Au-delà des aspects divers que peut prendre l'accompagnement individuel, j'ai également souhaité que l'évolution nécessaire des représentations collectives, souvent réductrices, ne soit pas omise. Cette évolution repose sur la valorisation des parcours et des réussites ainsi que sur le rappel de la contribution de l'immigration à notre histoire.*

*C'est dans cet esprit que j'ai invité les responsables des principaux médias à assumer leurs responsabilités en matière de promotion de la diversité culturelle. Sur ce point, je me réjouis que les chaînes publiques de télévision, en particulier, aient souscrit des engagements concrets.*

*Cette préoccupation m'a également conduit à décider la création d'une Cité nationale de l'histoire de l'immigration qui sera hébergée dans un lieu emblématique et prestigieux de la capitale. Cette cité sera tout à la fois un musée, un lieu de découverte et d'exposition. Les ambitions de ce projet sont multiples : tirer les leçons de l'histoire, sortir des clichés, reconnaître l'apport des immigrés à la construction de la France afin de renforcer le lien entre les générations et la cohésion nationale.*

*Enfin, on ne saurait bien sûr négliger la dimension religieuse. Le principe de laïcité ne vise pas à occulter le fait religieux mais à permettre à celui-ci de s'épanouir dans le respect des lois de la République et, notamment, de la liberté de conscience. Le Gouvernement a engagé un processus déterminant en faveur de la naissance d'un Islam de France tandis que, à l'issue d'un débat national, il a réaffirmé par la loi le caractère intangible du principe de laïcité, particulièrement au sein de l'école publique.*

*L'exigence de respect intangible, dans l'espace public, de certains principes fondamentaux est en effet indissociable des notions d'accueil, d'intégration et d'égalité des chances. Mon ambition est de conforter la volonté d'adhésion à la République en assurant l'égalité des droits et en rétablissant l'égalité des chances. Ces principes doivent être valables pour tous.*

*Le refus des communautarismes doit être intimement lié, dans l'esprit public, à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations. La création d'un comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme constitue de ce point de vue une première en Europe.*

*Si le premier combat à poursuivre sans relâche est en effet celui de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, nous avons également le souci de veiller avec une attention particulière à la question de l'égalité entre les hommes et les femmes pour lutter contre la persistance ou la résurgence de comportements absolument incompatibles avec l'idée que nous nous faisons de la dignité de la femme et du respect de ses droits fondamentaux.*

*Mais d'autres préoccupations concernent les discriminations de la vie quotidienne, notamment dans l'accès à l'emploi, au logement, aux loisirs... Comme l'a souhaité le Président de la République et conformément aux engagements de mon Gouvernement, une autorité administrative indépendante, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, traitera, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les réclamations des victimes de discriminations de toutes natures, notamment à raison de l'origine, du sexe, d'un handicap ou de l'orientation sexuelle.*

*Ces initiatives démontrent que l'Etat peut agir sur les comportements en mettant en œuvre de nouveaux instruments ou en agissant comme employeur. La société civile conserve cependant un rôle essentiel. Au-delà des conséquences sociales des discriminations raciales (chômage, repli sur soi, défiance...), la situation actuelle est critiquable à un double point de vue : celui des entreprises qui négligent un potentiel de ressources humaines considérables, celui de candidats, souvent diplômés, exclus de notre projet collectif. Il s'agit donc désormais de mobiliser les acteurs privés en faveur de la gestion de la diversité et de l'égalité de traitement dans l'entreprise. Tel est le sens de la mission de réflexion que j'ai confiée à un chef d'entreprise reconnu par ses pairs qui remettra prochainement ses conclusions. Celles-ci viendront alimenter la conférence nationale sur l'égalité des chances, consacrée à ces questions, que j'entends réunir à la fin de l'année 2004.*

*Le Gouvernement a la volonté de conduire la politique d'intégration en prenant en compte toutes les dimensions de celle-ci.*

*Les leçons de l'expérience nous ramènent en effet toujours au même constat : la réalisation des promesses du pacte républicain passe en particulier par l'éducation et l'emploi. Telle est l'ambition poursuivie notamment par le futur projet de loi d'orientation sur l'école et par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale que le Parlement examinera d'ici peu.*

*A des attentes légitimes et pressantes de nos concitoyens, doivent répondre de réelles perspectives de promotion sociale et professionnelle. Aux représentations collectives simplificatrices, il faut opposer la réalité des nombreuses réussites individuelles.*

*Il appartient aux pouvoirs publics d'assurer le suivi des mesures d'ores et déjà engagées et de procéder à leur nécessaire évaluation.*

*En outre, dès lors que les objectifs politiques ont été clairement fixés, il nous revient de poursuivre la réforme des outils de mise en œuvre de la politique d'intégration, dans un souci permanent de cohérence, de simplification et d'efficacité. Sur ce point, vos travaux, comme l'avis demandé au HCI sur cette question, éclaireront les propositions que seront amenés à m'adresser le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et la secrétaire d'État à l'intégration et à l'égalité des chances.*

**REPONSE DE LA PRESIDENTE  
DU HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION**

*Je tiens d'abord à saluer la qualité exceptionnelle de l'investigation et de la réflexion que vous avez engagées. Exceptionnelle à la fois par l'étendue de l'enquête qui s'efforce à un bilan très complet et minutieux des aspects digitalisés des problèmes, mais aussi par la profondeur de la réflexion et l'originalité des solutions envisagées.*

*Cela évidemment m'engage d'autant plus aisément à vous faire connaître quelques unes des informations non encore prises en compte dans l'effort engagé par le HCI et qui pourraient permettre de mieux apprécier son activité et les problèmes évoqués.*

*Je ne peux avoir l'intention devant un rapport d'une telle ampleur d'aborder toutes les questions que vous traitez. Je m'en tiendrai à ce qui concerne l'activité du Haut Conseil à l'Intégration en suivant les commentaires du rapport.*

1 - Sur la place et le rôle du HCI.

*La première mention faite sur le HCI apparaît dans un commentaire portant sur le rôle des instances à caractère spécialisé. Le HCI est mis sur le même plan qu'une institution qui a cessé d'exister, le Conseil national pour l'intégration des populations immigrées, et une institution dont la vocation est beaucoup plus vaste, et pour tout dire différente, la Commission Consultative Nationale des Droits de l'Homme.*

2 - Sur le traitement des statistiques.

*L'activité statistique a été renforcée et réorganisée. Trois rapports ont été remis par le groupe statistiques qui a beaucoup travaillé :*

- *le rapport préparé par l'ancien HCI en 2003*
- *la France, par l'intermédiaire du groupe statistiques, a répondu pour la première fois au questionnaire de la Commission européenne sur les flux migratoires.*
- *le rapport 2004 portant sur les flux migratoires de 2002 et 2003 a été rendu au Ministre Jean-Louis Borloo le 13 juillet 2004.*

*Par ailleurs, outre ce travail statistique très important, le HCI a conduit la création de l'**Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration**, doté d'un conseil scientifique, présidé par Madame Hélène Carrère d'Encausse, et de membres composant le groupe statistiques. L'Observatoire est dirigé par Madame Jacqueline Costa-Lascoux.*

*La création de cette nouvelle institution prévue par le comité interministériel et que vous avez vous-même appelée de vos vœux a nécessité un engagement très important du HCI :*

- *pour unifier les différentes administrations collectrices de statistiques toutes représentées*
- *pour coordonner le travail des grandes institutions de recherches toutes représentées*
- *pour doter cet Observatoire de moyens (bureaux, secrétariat et début de budget)*

*Cette réalisation est une des grandes réussites du HCI compte tenu des divisions et des divergences qui séparaient naguère chercheurs et institutions. Il n'y a, aujourd'hui, aucune divergence entre l'INED, représenté par son Directeur à l'Observatoire, et le HCI.*

*L'Observatoire des statistiques, avec le concours des institutions de l'INSEE, de l'INED, et de tous les ministères et administrations concernés par la question de l'immigration (Cohésion sociale, Intérieur, Justice, Education Nationale, Affaires étrangères, Secrétariat d'Etat au logement, DARES, DREES, OMI, OFPRA), met déjà en oeuvre les recommandations de la Cour :*

- *définir une politique d'observation de l'immigration et de l'intégration et de lutte contre les discriminations*
- *améliorer la connaissance de l'immigration*
- *améliorer la connaissance de l'intégration*
- *améliorer la connaissance de l'immigration clandestine*

### *3 - Sur le rôle joué par le Haut Conseil à l'Intégration.*

*Le HCI se réjouit et remercie la Cour d'avoir souligné son activité soutenue et sa méthode de travail.*

*Elle est à mettre en relation avec le **renouvellement de sa fonction** qui s'est vu ajouter au rapport annuel, le 23 octobre 2002, par une saisine du Premier Ministre, la remise d'avis. Ces avis, remis semestriellement, permettent une coordination plus serrée et une action plus rapide des pouvoirs publics lorsqu'ils souhaitent les mettre en œuvre. C'est ainsi que des mesures ont été prises par le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère du Droit des femmes après l'avis rendu sur les droits civils des femmes. De même, le Ministère des Affaires sociales a inscrit rapidement dans son projet de loi sur la cohésion sociale les propositions du HCI concernant l'apprentissage.*

*Davantage, le HCI a ouvert de **nouveaux chantiers de réflexion** sur la question de l'intégration : outre **l'élargissement des statistiques** déjà évoqué, il a inauguré, par un colloque consacré aux Ecrans pâles, une **collaboration avec le CSA pour établir une meilleure représentativité de la diversité culturelle dans les médias**. Il a établi une coopération en*

*Méditerranée Sud avec le Maroc (séminaire de Rabat). Il prépare un Forum sur la réussite des Français venus de loin qui se tiendra à l'Assemblée nationale en décembre.*

*C'est pourquoi le HCI se félicite de ce que, encore une fois avec générosité, la Cour ait demandé une augmentation de son budget.*

#### 4- Sur les définitions données par le HCI de l'intégration.

*Bien que sur de nombreux points, le nouveau HCI se veut l'héritier des réflexions menées par ses précédentes compositions, il n'a pas confirmé la définition de 1991 de l'intégration mais l'a infléchi et problématisée différemment :*

- *en repensant la notion d'intégration contestée par certains et en la généralisant à toute participation citoyenne.*
- *en la différenciant de l'assimilation pour récuser son équivalence et faire ainsi droit, non seulement à la diversité, mais au pouvoir d'innovation des nouvelles générations.*
- *mais surtout, en liant la notion d'intégration à la notion républicaine classique du contrat. Du coup, le HCI a estimé qu'il fallait aller beaucoup plus loin dans la reconnaissance de la diversité, mais aussi et dans le même mouvement contre la segmentation communautariste, aller beaucoup plus loin dans l'affirmation d'une culture commune.*

#### 5- Sur la question des discriminations.

*Le HCI a estimé qu'il était nécessaire de lutter contre toutes les formes de discriminations, notamment ethniques, et a approuvé la création de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations. Pour autant, il a estimé*

- *que la question de l'intégration ne pouvait pas s'appréhender seulement en termes de discriminations, c'est à dire dans une pure logique de culpabilité, mais qu'elle nécessitait des actions positives de promotion beaucoup plus nombreuses et élargies à tous les secteurs sociaux.*
- *Il a pris position contre la politique de discrimination positive dérogeant aux lois communes et mettant en œuvre des quotas.*

6- Sur la question du contrat d'accueil et d'intégration.

Le HCI considère qu'outre la formation linguistique et le suivi social, la formation civique est un élément essentiel du contrat d'accueil et d'intégration, parce que :

- elle marque que si l'Etat s'engage, les contractants s'engagent également à respecter ses lois communes
- elle oblige l'Etat à faire connaître les lois qu'il entend faire respecter
- elle permet d'affirmer le droit des personnes et notamment des femmes
- par la signature individuelle du contrat et du suivi de la formation civique, elle montre que la République contracte avec des citoyens individuellement, et ceci a toute son importance quand il s'agit des femmes et des jeunes.

7- Sur la question du droit des femmes, le HCI remercie la Cour de s'appuyer sur ses avis.

En conclusion, le rapport de la Cour a l'immense mérite aux yeux du HCI d'inaugurer une réflexion de premier ordre sur le phénomène de l'immigration de peuplement qui est en effet le grand phénomène nouveau sur lequel l'Europe a commencé mais seulement commencé de s'interroger. Il estime que les réflexions de la Cour cernent pour la première fois dans son étendue et en profondeur les données multiples, sociales, économiques, administratives et politiques de ce problème.

Le HCI, qui est saisi par le Premier Ministre d'un avis sur la réorganisation administrative des outils de la politique publique d'intégration, tiendra le plus grand compte des avis de la Cour.

Il la remercie de l'intérêt bienveillant qu'elle lui a manifesté et ne peut évidemment que lui exprimer toute sa gratitude pour le renforcement de ses moyens budgétaires et pour l'extension de son domaine de réflexion qu'elle a suggérés.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE  
INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES**

*« Les nouvelles évolutions de l'immigration ne sont pas à venir, elles sont déjà en cours, et appelées selon toute vraisemblance à se confirmer et s'amplifier ». Ce constat pertinent dressé par la Cour est partagé par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales qui, dans son champ de compétence et dans le cadre d'un dialogue soutenu avec les départements ministériels concernés, a pris très largement part aux efforts déployés depuis deux ans en vue de la refonte des outils et objectifs de la politique d'immigration du Gouvernement.*

*Un important travail normatif a d'ores et déjà été accompli. Ce travail, non complètement achevé à ce jour, a déjà donné lieu à la préparation et à l'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires ainsi qu'à l'élaboration d'importantes circulaires d'application. Mais le chantier ouvert, au-delà de l'entrée en vigueur de nouveaux textes, vise aussi à l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'ensemble des services du ministère de l'intérieur en charge de la gestion de l'immigration, aux premiers rangs desquels figurent ceux des préfetures et de la police aux frontières. D'ores et déjà, des premiers résultats très significatifs de ces actions, qu'il s'agisse par exemple de la mise en œuvre des décisions d'éloignement ou du contrôle aux frontières, ont été enregistrés au cours du premier semestre de l'année en cours.*

*Il convient de souligner sur ce point que le rapport public particulier de la Cour intervient à une étape charnière de la mise en œuvre de l'action du ministère. Alors même que le ministère de l'intérieur a pu s'appuyer depuis deux ans, pour conduire sa réflexion et dégager des solutions normatives, procédurales ou organisationnelles, sur des constats proches de ceux figurant dans le rapport public particulier, les réponses les plus récemment élaborées ou mises en œuvre par ce département n'ont pas toujours pu être prises en compte par la Cour, soit parce que les nouvelles orientations ou les premiers résultats ont été définies ou obtenus postérieurement à la période de référence de son enquête, soit parce que les réflexions en cours ne sont pas complètement abouties. Ainsi et par exemple, l'organisation de la rétention administrative fait-elle actuellement l'objet d'un important travail interministériel devant notamment aboutir prochainement à la publication de nouveaux décrets, pris pour l'application de la loi 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (MISEFEN) et visant à remédier, dans une large mesure, aux insuffisances relevées par la Cour.*

*Garant de la cohésion nationale sur l'ensemble du territoire républicain, en appui sur le réseau des préfetures, le ministère de l'intérieur*

*est naturellement partie prenante aux enjeux d'une politique d'intégration renouvelée. A ce titre, la réforme des commissions d'accès à la citoyenneté en relation avec le ministère de la cohésion sociale et le ministère de la justice, participe de cette volonté.*

*Les conditions du pilotage de l'action du ministère de l'intérieur dans le domaine de la maîtrise de l'immigration et du séjour des étrangers en France appellent, au vu des constatations de la Cour, quatre séries de remarques de portée générale, avant que ne soient abordés plus particulièrement les principaux thèmes et enjeux de cette action.*

#### **Les évolutions du phénomène migratoire**

*Les adaptations récentes de la politique d'immigration ont été en premier lieu le fruit d'une observation de l'évolution du phénomène migratoire. A cet égard, le constat s'impose d'une immigration à caractère certes économique, aux fins d'emploi, mais qui demeure culturellement axée sur le lien personnel et familial et souvent stratégiquement fondée sur la demande d'asile. Il faut aussi prendre en compte, comme le relève justement la Cour, le développement inquiétant des pratiques frauduleuses de toute nature ainsi que des activités des filières d'immigration clandestine qui, de plus en plus souvent, sont assimilables à de véritables trafics d'êtres humains.*

*La position de la France dans l'ensemble communautaire doit aussi être prise en compte au moment où se construit d'année en année un véritable droit européen de l'asile et de l'immigration.*

*Pays d'immigration ancien, la France n'a pas les mêmes caractéristiques que des pays comme l'Italie et l'Espagne qui recourent, de façon différente, aux quotas d'immigration. En effet, le regroupement familial constitue le moyen privilégié d'admission sur le territoire français ce qui, en termes de main d'œuvre, est loin d'être neutre, les personnes concernées ayant automatiquement accès au marché du travail. Ceci explique, tout au moins en partie, le fait que la France contrairement à certains de ses voisins n'ait pas besoin de recourir à une immigration de travailleurs non qualifiés.*

*Avec un taux de chômage de l'ordre de 9,4 % en moyenne, les pouvoirs publics n'ont pas souhaité faire appel à une main d'œuvre venant de l'extérieur. Une telle politique serait en effet difficilement acceptable par ceux qui rencontrent des difficultés d'intégration sur le marché du travail. Ceci concerne également les travailleurs immigrés et leurs enfants qui connaissent très fréquemment des taux de chômage très supérieurs à la moyenne nationale.*

*La France a en revanche fait appel à des travailleurs hautement qualifiés tout particulièrement dans le domaine des technologies de pointe. Ce type de recrutement se fait au cas par cas en fonction des difficultés de*

*recrutement rencontrées par les entreprises et grâce à un assouplissement des règles relatives à l'introduction des travailleurs en France.*

*Contrairement à la majorité des Etats membres de l'Union européenne, la France ne connaît pas une situation aussi inquiétante sur le plan démographique. Elle est en effet devenue le pays où la croissance démographique dépend le moins de l'immigration : 20 % contre 50 % pour l'Irlande, 70 % pour le Royaume Uni, 82 % pour l'Espagne, 97 % pour l'Italie et 150 % pour l'Allemagne dont le taux d'accroissement naturel est devenu négatif (source : rapport INED janvier 2004).*

### ***L'exigence de lisibilité des politiques publiques***

*En second lieu, une grande attention a été accordée à la lisibilité de la politique nouvelle, en particulier par les secteurs de la société les plus exposés aux déséquilibres démographiques et aux phénomènes de concentration exhaustivement décrits par le rapport. Les populations concernées perçoivent difficilement en effet la « convergence entre l'objectif de maîtrise des mouvements de populations prévisibles et celui d'une mondialisation équitable » telle qu'énoncée par le rapport, mais aspirent à l'établissement d'une priorité du premier objectif sur le deuxième, et attendent dans ce sens l'émission de signaux forts.*

*L'exigence de lisibilité doit aussi conduire à s'interroger, comme le fait très légitimement la Cour, sur la qualité des statistiques disponibles. Le ministère de l'intérieur ne peut sur ce point important que faire connaître son accord sur les principaux éléments du constat dressé dans le rapport de la Cour et qui soulignent toute l'importance de la qualité et de la fiabilité des dispositifs de recueil d'informations statistiques pour la définition, la conduite et l'évaluation de la politique de gestion des flux migratoires. Plus particulièrement, on ne peut que partager l'appréciation portée, de façon générale, sur les insuffisances des systèmes actuels de collecte des D'une part, les moyens actuels ne permettent pas de couvrir de façon satisfaisante l'ensemble du champ des informations utiles au pilotage des politiques publiques. En particulier, le phénomène de l'immigration irrégulière demeure difficile à quantifier et le coût de ces politiques n'est pas à ce jour clairement identifié.*

*En ce qui concerne l'immigration irrégulière, les chiffres ne peuvent résulter en effet que d'estimations fondées sur différents indicateurs prenant en compte, notamment et par exemple, le nombre de personnes admises sur le territoire à titre exceptionnel au sortir de la zone d'attente de Roissy, ou définitivement déboutées de leur demande d'asile, ou encore la différence entre le nombre de personnes effectivement reconduites à la frontière et celui des mesures d'éloignement prononcées, pour une période donnée.*

*Même si des efforts restent à déployer, pour mieux évaluer le phénomène de l'immigration irrégulière, l'insuffisance de la connaissance statistique en la matière ne peut être entièrement comblée, en tout état de*

*cause, quel que soit l'investissement qualitatif et quantitatif de l'administration en ce domaine. On rappellera en particulier que la question de la mesure des flux d'entrée et de sortie ne serait susceptible d'être posée de manière pertinente qu'aux frontières extérieures de l'espace Schengen, et non au plan national, sans préjudice de la disponibilité des moyens humains et techniques nécessaires. Par ailleurs, la notion d'immigration irrégulière appelle elle-même quelques précisions, auxquelles s'attache d'ailleurs la Cour, dans la mesure où elle peut recouvrir des réalités différentes, entre la situation de personnes entrées clandestinement sur le territoire sans être pourvues des visas, titres de voyage et autres documents requis, et celle de personnes qui, entrées régulièrement sur le territoire, s'y sont maintenues irrégulièrement au-delà du délai de 3 mois imparti pour quitter le territoire ou obtenir un titre de séjour.*

*D'autre part, il est utile de progresser dans le sens d'une meilleure mise en cohérence des informations statistiques produites par les ministères ou organismes concernés. Une telle démarche s'inscrit d'ailleurs nécessairement dans un objectif essentiel de transparence et de fiabilité des informations, sur un sujet hautement sensible. Il convient de mentionner la pleine disponibilité du ministère de l'intérieur pour partager les informations qu'il produit dans le cadre de l'exercice de ses compétences relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, dans le respect des textes relatifs à la protection des données et, bien sûr, dans la limite des moyens techniques et, notamment, informatiques dont il dispose.*

*Cet effort de transparence est d'autant plus nécessaire que de la juxtaposition de statistiques produites par différents organismes ou administrations, peut naître une impression générale d'incompréhension, d'incohérence sinon de confusion. Souvent produites à partir d'applications informatiques de gestion, destinées à rendre compte de catégories juridiques dans le cadre de procédures administratives, les statistiques ne peuvent pas être l'exact reflet de phénomènes sociologiques qu'il importe par ailleurs de saisir et d'analyser. Tel est en particulier le cas des données issues de l'application informatique de gestion du droit au séjour des étrangers du ministère de l'intérieur (AGDREF), à partir de laquelle il est certes possible de mesurer le nombre des droits nouveaux au séjour ouverts sur une année, sans que ce nombre soit toutefois nécessairement et précisément représentatif de flux annuels d'entrées régulières sur le territoire aux fins d'installation. On notera que cette application, assez largement obsolète, est en cours de refonte.*

*Si l'on considère en outre que les différentes statistiques produites ne saisissent pas les mêmes réalités, au même moment, on en arrive assez logiquement à la nécessité d'assortir les statistiques existantes des commentaires ou explications nécessaires, propres à dissiper d'éventuels malentendus sur la signification des chiffres, et permettant tout à la fois d'établir des relations de transposition cohérentes entre les différentes*

*sources statistiques et d'extraire de celles-ci les indications pertinentes sur les phénomènes sociologiques que l'on entend observer. Telle est la vocation de l'observatoire statistique du Haut Conseil à l'Intégration (HCI), récemment installé, avec le concours de son conseil scientifique.*

*Le législateur, à l'article 1<sup>er</sup> de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, a souhaité s'inscrire dans cette démarche, en manifestant l'exigence d'une plus complète information de la représentation nationale sur les phénomènes migratoires et en définissant de façon très complète le contenu du rapport annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration (article 1<sup>er</sup> de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003). Le ministère de l'intérieur souhaite que l'observatoire statistique du HCI puisse être associé aux travaux interministériels en vue de l'élaboration du rapport annuel au Parlement, rapport auquel le Haut Conseil à l'Intégration lui-même est par ailleurs appelé à joindre ses observations.*

*L'exigence de lisibilité de la politique d'immigration s'impose enfin à l'égard des praticiens du droit des étrangers.*

*La politique relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France est incontestablement caractérisée par une complexité croissante et, sur le long terme, par un nombre très important de modifications. Il reste que les changements qui affectent les orientations politiques en la matière sont aussi la conséquence d'évolutions rapides : l'émergence forte du droit européen depuis le traité d'Amsterdam, la criminalisation des filières d'immigration clandestine, le développement des fraudes et des détournements de procédure, l'affaiblissement préoccupant de la capacité des services à poursuivre effectivement la mise en œuvre des éloignements décidés, l'explosion de la demande d'asile en Europe et, en particulier, en France, au cours des 5 dernières années, constituent autant d'événements que le Gouvernement et le Législateur se devaient de prendre en considération.*

*Il est permis d'espérer que le futur code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, dont la partie législative sera adoptée par ordonnance avant la fin de l'année 2004, contribuera à une meilleure lisibilité du droit.*

*Il faut enfin retenir que le ministère de l'intérieur a porté une attention soutenue à la bonne information et à la formation des personnels des préfectures responsables au premier chef de l'application des textes. Des sessions ont été organisées à la suite de la publication des nouveaux textes. Par ailleurs, depuis 2002, les personnels de préfectures bénéficient d'une action pilote de « e formation » au droit des étrangers via intranet.*

#### **La réalité du dialogue interministériel**

*Indispensable à toute approche des phénomènes migratoires, le dialogue interministériel est vécu par le ministère de l'intérieur, non comme une tentative de rapprochement dans le cadre de divergences stratégiques qui pourraient exister entre libre échange et maîtrise des flux migratoires,*

*mais plutôt comme l'organisation de la complémentarité de ces concepts. Aussi n'y a-t-il pas à ses yeux de « logique propre » à tel ou tel département ministériel, mais répartition des tâches dans le cadre de la politique menée par le Gouvernement.*

*A titre d'exemple, la politique d'accueil des étudiants étrangers ne peut être traitée qu'en liaison étroite avec le ministère de l'éducation nationale, mais également avec le ministère des affaires étrangères qui met en place dans certains pays de nouveaux dispositifs de contrôle auxquels le rapport fait d'ailleurs utilement référence. De même, la question de l'admission sur le marché du travail des ressortissants des 8 nouveaux Etats membres soumis à la période transitoire a généré un important travail en amont avec le ministère de l'emploi afin de déterminer la durée des titres délivrés à ces ressortissants et aux membres de leur famille.*

*De même encore ne peut-il y avoir de dialogue avec les autorités des Etats sources d'immigration, sur la question difficile de la délivrance des laissez passer consulaires et de la réadmission, que dans le cadre de relations diplomatiques et donc en très étroite concertation avec les services du ministère des affaires étrangères. On pourra mentionner également la mise en place en 2003, au ministère de l'intérieur, d'une plate-forme regroupant des agents des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur et destinée à permettre un traitement plus diligent, dans le respect des compétences respectives de chacun des départements, des dossiers de demande d'asile territorial, ou encore le copilotage en cours, par les deux départements, d'une mission d'expérimentation de l'introduction de la biométrie dans les visas, en application de l'article 8-4 nouveau de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003.*

*Dans ces conditions, le ministère de l'intérieur ne peut souscrire à l'affirmation de la Cour selon laquelle « l'information circule mal entre le ministère des affaires étrangères et celui de l'intérieur », alors que les contacts entre les services sont, au contraire, quotidiens. Quant aux relations entre consulats et préfetures, elles sont sans doute à intensifier, étant entendu que leur actuelle insuffisance est imputable à une charge de travail importante pesant tant sur les services des préfetures que sur ceux des consulats.*

#### ***Une politique d'immigration crédible et équilibrée***

*Les années 2003 et 2004 ont été marquées, pour le ministère de l'intérieur, par une intense activité normative, avec l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité mais également de la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure et notamment ses articles 75 et 76 pour ce qui concerne les étrangers victimes de la criminalité organisée. Le ministère de l'intérieur a par ailleurs été étroitement associé aux travaux de*

*préparation de la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Poursuivant cette action normative sur le plan réglementaire, une dizaine de chantiers ont été lancés portant notamment réformes de décrets concernant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, le séjour des demandeurs d'asile, la rétention administrative, la situation des commerçants étrangers, la libre circulation des ressortissants des Etats membres de l'Union et, en partenariat avec le ministère chargé des affaires sociales, le regroupement familial et le séjour des étrangers malades. Dans le même temps, le ministère de l'intérieur a activement participé à l'aboutissement ou la mise en chantier d'une douzaine de textes communautaires constituant le socle du droit européen de l'asile et de l'immigration.*

*Parmi les instructions également produites durant cette période, on peut citer la circulaire du 19 décembre 2002 relative aux conditions d'application de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (RESEDA) dont l'objectif est d'unifier la gestion administrative et l'instruction des dossiers de demandes de titres de séjour au regard des critères fixés par la loi, la circulaire relative aux modalités d'admission au séjour et au travail des ressortissants suisses, la circulaire relative aux modalités d'acquittement des taxes et droits exigibles lors de l'admission au séjour et au travail des étrangers, les circulaires relatives aux conditions d'admission au séjour et au travail des cadres de haut niveau et aux modalités d'exercice d'une activité professionnelle pour les membres de leurs famille dans le cadre de la politique d'attractivité du territoire, la circulaire du 22 octobre 2003 relative à la mise en œuvre des décisions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.*

*L'ensemble et la diversité de ces textes illustrent les efforts du ministère de l'intérieur pour l'élaboration de normes communautaires et nationales adaptées en temps réel aux évolutions décrites dans le rapport de la Cour. Ces efforts se déploient dans le souci de l'application uniforme d'un droit situé au plus près possible des aspirations des étrangers formant un projet de vie dans notre pays ou au sein de l'Union, mais prenant également en compte les intérêts fondamentaux de la France comme les attentes de nos concitoyens.*

*Par cet ensemble de textes, le Gouvernement a entendu promouvoir une politique d'immigration équilibrée, fondée tant sur l'acceptation du maintien d'un flux significatif d'entrées régulières, que sur la nécessité d'un renforcement des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière via, notamment, une remobilisation des services compétents et une modification de diverses dispositions de droit pénal et de droit civil, ainsi que des régimes juridiques de l'attestation d'accueil et du regroupement familial dans lesquels sont introduits des pouvoirs de contrôle au profit des maires.*

*Ces dispositions tirent, en particulier, les conséquences d'un développement inquiétant des pratiques frauduleuses de toute nature*

*(mariages blancs, mariages forcés, reconnaissances de paternité de complaisance, fraudes documentaires etc.) ainsi que des activités des filières d'immigration clandestine.*

*Le constat d'une insuffisante exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière et du caractère stratégique du contrôle aux frontières a conduit le législateur à adopter des mesures tendant à l'allongement de la durée maximale de rétention administrative ou à la constitution de fichiers de données biométriques des étrangers en situation irrégulière ou des demandeurs de visas. Dans le même temps, une meilleure efficacité de l'action des services en matière d'éloignement a été recherchée dans le cadre d'une politique de gestion par objectifs.*

*Ces dispositifs illustrent clairement la volonté du Gouvernement et du Législateur de rétablir pleinement une véritable capacité de maîtrise des flux migratoires et, plus généralement, la crédibilité du concept même de politique d'immigration.*

*La réussite d'une politique d'immigration pleinement acceptée par nos concitoyens est conditionnée par une réelle maîtrise des flux migratoires. Il s'agit de reconquérir le terrain occupé par l'immigration clandestine. La lutte contre les détournements de procédures de toute nature doit, dans le même temps, permettre de restaurer dans leurs fondements l'immigration liée à la demande d'asile ou l'immigration liée à la vie privée et familiale, immigrations sans doute non suscitées mais, pour autant, non subies car l'entrée en France des étrangers s'effectue, dans de telles hypothèses, en application d'engagements internationaux (convention de Genève, convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales en particulier) qui sont, nécessairement, l'expression de politiques publiques.*

*Le principe de large ouverture du pays à l'immigration régulière trouve un prolongement naturel dans la notion d'intégration qui, de façon explicite, figure désormais parmi les conditions devant être satisfaites pour permettre une installation durable sur notre territoire.*

*La prise en compte, de façon très pragmatique, de la réalité et de l'intensité de liens personnels et familiaux tissés par certains étrangers sur notre territoire a conduit aussi à la réforme dite de la « double peine », qui ouvre à ces derniers le bénéfice d'une protection quasi absolue contre le prononcé à leur encontre de mesures administratives d'éloignement ou d'interdictions judiciaires du territoire, sous réserve de la préservation des intérêts les plus fondamentaux de l'Etat.*

*Sans négliger la réflexion de fond sur l'évolution du phénomène migratoire et sur les mutations de la doctrine juridique afférente, le ministère de l'intérieur concentre son action en matière de droit du séjour des étrangers en France sur les questions les plus concrètes qui aujourd'hui prennent du sens par leur impact sur les grands équilibres de ce pays ou le quotidien des personnes qui y vivent.*

*Au nombre de ces questions se trouvent : le concept d'attractivité du territoire, la dynamique d'intégration, la problématique des sans papiers, le douloureux problème des mineurs isolés en situation irrégulière, le traitement de la demande d'asile, l'efficacité des contrôles aux frontières, l'exécution des décisions d'éloignement. Ces thématiques concrètes, derrière lesquelles se profilent souvent de grandes détresses humaines, et dont l'un des points communs réside dans les contradictions que chacune recèle, constituent de vrais sujets de société que le ministère de l'intérieur aborde dans le contexte délicat de leur inégale déclinaison sur le territoire.*

### **QUESTIONS RELATIVES AU SEJOUR DES ETRANGERS EN FRANCE**

#### ***Le concept d'attractivité du territoire***

*Conformément au programme lancé par le Premier ministre à La Baule le 27 juin 2003, lors de la première conférence mondiale pour les investissements internationaux, le ministère de l'intérieur a activement participé à la réalisation d'un certain nombre de mesures tendant à favoriser l'attractivité du territoire français.*

*A titre d'exemple, la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants communautaires, ainsi que la suppression de la carte de commerçant étranger pour les ressortissants des pays membres de l'OCDE, répondent à ce souci de simplification administrative au profit des investisseurs étrangers. De même, la mesure introduite par la loi du 26 novembre 2003, tendant à permettre la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « scientifique » ou « salarié » pour une durée supérieure à un an, réduit les contraintes générées par les multiples déplacements en préfecture de ces catégories d'étrangers.*

*Dans le même esprit, afin de simplifier les procédures pour l'admission au séjour et au travail des cadres étrangers de haut niveau et de leurs familles, le ministère de l'intérieur a été amené à élaborer des propositions en étroite collaboration avec le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, au sein d'un groupe de travail auquel étaient également associés le ministère des affaires étrangères et les services de l'OMI et qui a débouché sur la publication de deux circulaires. La circulaire du 26 mars 2004 positionne l'OMI comme guichet unique pour l'introduction d'un cadre étranger permettant une réduction des démarches administratives à effectuer et une remise dans les 48 heures du titre de séjour après l'arrivée sur le territoire français. La circulaire du 7 mai 2004 relative aux conjoints de ces cadres prévoit par ailleurs de ne pas opposer la situation de l'emploi à cette catégorie d'étranger. Le ministère a veillé, lors de l'élaboration de ces textes, à ce que l'objectif de simplification et d'attractivité s'accompagne d'un maintien de l'ensemble des contrôles relatif à l'ordre public.*

*Il importe également de revenir sur les efforts importants faits par le ministère de l'intérieur pour favoriser l'accueil des étudiants étrangers. Ainsi, dans un même souci d'efficacité des dispositifs d'instruction des demandes, une circulaire commune avec le ministère de l'éducation nationale du 12 mai 2000 a institué la pratique des dépôts groupés de demandes de titre de séjour au sein des établissements d'enseignement supérieur. Cette procédure vise à permettre aux étudiants étrangers de réaliser leurs démarches administratives directement au sein des établissements ayant souscrit une convention en ce sens avec la préfecture et de se déplacer aux guichets de la préfecture uniquement pour la remise du titre. Il s'est avéré en pratique que cette procédure répond pleinement aux attentes des services compétents des ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur. Le conseil d'Etat ayant toutefois annulé cette circulaire, la procédure qu'elle instituait fera l'objet d'une inscription dans le décret du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour.*

*Il n'en demeure pas moins que des difficultés demeurent quant à la gestion d'un tel afflux de populations, en particulier sur le plan social. C'est pourquoi, conscientes de la nécessité de mieux contrôler les éventuels détournements de procédure, les préfectures sont particulièrement attentives lors de l'instruction des demandes de titres de séjour présentées sur ce fondement et ce, même si les services consulaires ont déjà procédé aux vérifications de l'objet et de la nature du séjour au moment de la délivrance du visa. L'admission au séjour aux fins d'étude fait ainsi l'objet d'une double vérification.*

*Il paraît important de souligner que dès lors qu'un doute apparaît quant aux modalités de fonctionnement d'un établissement, la préfecture concernée informe les services centraux du ministère qui procèdent ensuite à une diffusion auprès de l'ensemble des préfectures.*

*Afin de renforcer l'attractivité du territoire français, le législateur a également procédé à une modification de l'article 12 alinéa 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, en reconnaissant désormais explicitement aux préfets, sous réserve de la régularité de l'entrée sur le territoire, la possibilité de déroger à l'obligation de présenter un visa de long séjour pour les étudiants étrangers dans deux situations : « en cas de nécessité liée au déroulement des études » et « lorsque l'étranger a suivi une scolarité en France depuis au moins l'âge de 16 ans ».*

#### **La dynamique d'intégration**

*Le Gouvernement a décidé de mettre en place une politique publique de l'accueil des étrangers qui souhaitent séjourner durablement en France. La relance de l'action en faveur de l'intégration s'est notamment concrétisée par la réunion du comité interministériel à l'intégration en avril 2003, alimentée notamment par les travaux du Haut Conseil à l'Intégration.*

*Le ministère de l'intérieur, dans le cadre de ses attributions, est extrêmement attentif aux enjeux de la cohésion sociale, en particulier pour ce qui concerne l'accueil des étrangers en France, puis l'intégration de ceux auxquels ce ministère est amené à délivrer des titres de séjour de longue durée.*

*Dans ce cadre, le ministère de l'intérieur a proposé d'introduire pour la première fois, de manière explicite, une condition d'intégration dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui régit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. La loi MISEFEN du 26 novembre 2003 subordonne désormais l'accès au statut de résident tel que prévu par l'article 14 de ladite ordonnance, à une condition d'intégration. Il est en effet apparu nécessaire de considérer que l'accès à la carte de résident valable dix ans et ouvrant de nombreux droits traduise une reconnaissance des efforts d'intégration de l'étranger dans la société française.*

*A cet effet et sur la base d'un faisceau d'indices, les préfets disposent d'un pouvoir d'appréciation indispensable. Il peut s'agir en particulier de l'apprentissage de la langue française, de la connaissance et du respect des principes régissant la République française, de la scolarisation des enfants et du suivi d'une formation professionnelle. Dans un souci de proximité et pour tenir compte de la connaissance du terrain par les élus locaux, le préfet peut également saisir le maire de la commune de résidence de l'étranger afin de se forger une opinion complète sur sa volonté d'intégration.*

*Il convient en dernier lieu de noter que ce dispositif s'inscrit également dans la mise en œuvre d'une politique communautaire. La directive adoptée en 2003 visant à définir un statut pour les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée prévoit la possibilité pour les Etats membres de prendre en compte une condition d'intégration pour l'accès à ce statut.*

*Parallèlement, le Gouvernement a créé un nouvel outil, le contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat, conclu pour une durée d'un an, renouvelable une fois sur demande de l'intéressé ou de son référent social, a pour but de contractualiser les engagements réciproques du nouvel arrivant et du pays d'accueil dans un cadre individuel tenant compte de la situation particulière de chaque demandeur.*

*Comme le précise la Cour, ce contrat deviendra à terme, dès lors qu'il aura été généralisé à tous les départements, un élément important d'appréciation du critère d'intégration fixé à l'article 14 de l'ordonnance. Sur ce point, il importe toutefois de préciser que le ministère de l'intérieur n'a pas souhaité donner à ce contrat un caractère obligatoire pour l'accès au statut de résident. L'existence du contrat doit en effet être regardée comme l'un des indices laissant présumer une réelle volonté d'intégration mais ne peut être considérée comme un élément obligatoire pour satisfaire à cette nouvelle condition. On ne peut réduire en effet le parcours personnel*

*d'intégration d'un étranger, dans toute sa complexité, toute son histoire, à la seule signature d'un document attestant du suivi d'une formation en langue française et d'une information civique. Bien entendu, l'outil que constitue le contrat pour le préfet dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation est extrêmement précieux, dans le sens où il permet la mise à disposition ordonnée de certains des indices évoqués.*

*D'une manière générale, s'agissant de l'intégration des populations étrangères, le ministère de l'intérieur place son action dans une logique de lutte contre toute forme de repli identitaire en incitant les publics les plus vulnérables à s'inscrire dans une démarche d'insertion sociale et professionnelle. C'est dans cet esprit qu'il a également été décidé que la seule qualité de parent d'enfant français ou de membre de famille entré par le biais du regroupement familial ne pouvait pas, à elle seule, être considérée comme une condition unique et suffisante pour accéder au statut de résident de longue durée.*

*Le ministère de l'intérieur a souhaité plus particulièrement protéger les femmes appartenant à certaines communautés qui, jusqu'à présent, n'étaient pas encouragées à rejoindre des structures d'accueil susceptibles de les aider dans leurs parcours d'insertion puisqu'elles se voyaient remettre une carte de résident quasi automatiquement. Il peut être utilement rappelé que si cette condition n'était toutefois pas remplie par un demandeur, celui-ci verrait sa carte de séjour temporaire renouvelée et son droit au séjour ne serait donc en aucun cas remis en cause. Ce dispositif rejoint par ailleurs les actions mises en place dans le cadre de la lutte contre la polygamie, indissociable de la problématique de l'intégration.*

*Le contrat simplifie en outre la procédure de délivrance des titres de séjour. En effet, comme le prévoit la circulaire du 24 janvier 2004 évoquée par le rapport, les préfectures chargées de l'instruction des demandes et à ce titre de la vérification des conditions de fond, et les délégations régionales de l'OMI chargées du passage de la visite médicale et désormais de la présentation du contrat d'accueil et d'intégration, sont amenées à renforcer leur collaboration. L'objectif consiste à permettre la remise des titres de séjour au sein des services de l'OMI dès lors que la demande a été instruite, que la visite médicale a été passée et que le contrat a été présenté. Cette procédure évite au ressortissant étranger de revenir en préfecture pour la remise de son titre.*

*Le ministère de l'intérieur inscrit ainsi sa démarche dans une logique équilibrée consistant à octroyer le statut le plus favorable possible aux ressortissants étrangers qui ont fait preuve d'une insertion effective dans la société française dans le respect de ses principes et de ses valeurs.*

#### **La problématique des sans papiers**

*Le rapport de la Cour évoque la prégnance du problème des étrangers en situation irrégulière, et présente l'action des pouvoirs publics*

*sous le mode binaire de la régularisation ou de la reconduite à la frontière. L'utilité du recours à la combinaison de ces deux types d'action et la nécessité de ne pas s'engager dans de grandes opérations ponctuelles de régularisation sont mises en avant par le rapport. Le ministère de l'intérieur partage les réserves mentionnées dans le rapport concernant les opérations ponctuelles de régularisation et souligne que son action se situe précisément dans la ligne des préconisations exprimées, c'est à dire dans un maniement dosé des deux outils évoqués. Toutefois, afin d'éviter l'impact négatif de la notion de régularisation sur les mouvements secondaires, des dispositions légales ont été introduites permettant le règlement d'un très grand nombre de situations personnelles dans la continuité et selon un dispositif de droit commun.*

*Des opérations exceptionnelles ont toutefois pu être conduites par le passé afin de résorber en grand nombre et dans un délai limité des situations de séjour irrégulier sur le territoire. De tels dispositifs trouvaient leur justification dans des considérations essentiellement sociales et n'étaient en aucun cas assimilables à des opérations de régularisation généralisée. Elles visaient à mieux prendre en compte la situation des étrangers ayant des liens privés et familiaux avec la France, compte tenu des protections instituées par la convention européenne des droits de l'homme.*

*C'est pour répondre à cet objectif que la circulaire du 24 juin 1997 du ministre de l'intérieur a défini des critères précis permettant de procéder au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière et de leur délivrer, sous certaines conditions, un titre de séjour. Le dispositif institué a entendu mettre fin à des situations inextricables dans lesquelles étaient placés certains étrangers, qui ne remplissaient aucune des conditions d'admission au séjour fixées par les textes souvent en raison du fait qu'ils étaient entrés en France sans justifier du visa réglementaire préalable, mais ne pouvaient cependant être éloignés du territoire national. Ils étaient ainsi ni régularisables, ni éloignables. En fait, les étrangers qui ont ainsi pu être régularisés sur ces bases bénéficiaient pour la plupart des protections juridiques instituées par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prohibe l'atteinte à la vie privée et familiale. En outre, certains d'entre eux étaient et demeurent protégés contre une mesure d'éloignement.*

*Les personnes concernées étaient les conjoints de Français ou d'étrangers en situation régulière, les parents d'enfants français ou nés sur notre sol et les enfants entrés en France en dehors de la procédure du regroupement familial dont les parents sont en situation régulière. Ont également bénéficié de ces mesures, les familles étrangères constituées de longue date en France ainsi que les étrangers sans charges de famille dès lors qu'ils étaient établis dans notre pays depuis plusieurs années et justifiaient d'une insertion sociale ou professionnelle.*

*Enfin, il a été institué une procédure particulière pour les étrangers atteints d'une pathologie nécessitant un traitement médical dans notre pays et pour les personnes qui, bien que n'ayant pas obtenu le statut de réfugié, pourraient courir des risques vitaux dans leur pays d'origine.*

*L'application de la circulaire du 24 juin 1997 a conduit à plus de 80 000 admissions au séjour à titre de régularisation sur 143 000 demandes de réexamen.*

*Le dispositif institué en 1997 a constitué une opération temporaire et transitoire puisque la loi du 11 mai 1998 a ensuite modifié certaines dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France en incluant des possibilités de régularisation dans le cadre de l'application de règles de droit commun au cas par cas. A ce titre, elle prévoit la délivrance d'une carte de séjour portant la mention «vie privée et familiale» valable un an et ouvrant droit à l'exercice d'une activité professionnelle à douze catégories d'étrangers. Le Législateur, en 2003, n'a pas souhaité remettre en cause ce dispositif.*

*Depuis l'entrée en vigueur de cette législation, la France dispose donc d'un mécanisme permettant la régularisation à long terme et au cas par cas, d'étrangers possédant de fortes attaches personnelles et familiales sur le territoire. Sont désormais admis au séjour sur ces bases, les ressortissants étrangers qui justifient avoir leur résidence habituelle en France depuis plus de dix ans (quinze ans pour les étudiants) en raison des nombreux liens que ces personnes ont pu acquérir sur le territoire (article 12 bis 3° de l'ordonnance) ainsi que ceux pour lesquels un refus de séjour porterait une atteinte disproportionnée au regard de leur vie privée et familiale, au regard notamment de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – CEDH - (article 12 bis 7° de l'ordonnance).*

*Environ 15 000 étrangers se voient annuellement délivrer une carte de séjour temporaire en application de l'article 12 bis 3 et environ 45 000 au titre de l'article 12 bis 7.*

*L'introduction d'un cadre législatif n'a cependant pas permis de résorber définitivement le nombre d'étrangers en situation irrégulière, celui-ci étant en particulier alimenté par les demandeurs d'asile déboutés ne remplissant aucun des critères prévus par les textes. De même, l'exécution des mesures d'éloignement d'étrangers dépourvus de droit au séjour continue de se heurter en pratique à l'impossibilité de renvoyer certains d'entre eux dans leur pays d'origine, pour des raisons tant matérielles (étrangers dépourvus de documents d'identité, absence de laissez-passer consulaire) que juridiques ou politiques (étrangers invoquant le bénéfice de l'article 3 de la CEDH qui interdit l'éloignement de tout étranger vers son pays d'origine lorsqu'il risque d'y subir des traitements inhumains ou dégradants).*

*Il ressort de l'ensemble de ces pratiques que les mesures de régularisation, qu'elles soient exceptionnelles ou prévues par la loi, peuvent permettre de traiter une situation à un moment donné mais n'empêchent pas, en tout état de cause, le maintien (ou les nouvelles arrivées) d'un nombre important d'étrangers en situation irrégulière. Elles peuvent avoir en outre un effet perturbateur par rapport à l'application des critères habituels d'accès au séjour.*

*C'est pour répondre à ces difficultés et, notamment, aux revendications de certaines associations de soutien aux sans papiers qui dénonçaient le manque d'homogénéité dans l'application par les préfetures des critères législatifs d'admission au séjour, que le ministre de l'intérieur a adressé une nouvelle circulaire aux préfets le 19 décembre 2002. Cette circulaire vise à unifier la gestion administrative et l'instruction des dossiers de demandes de titres de séjour au regard des critères fixés par la loi. Il importe de rappeler ici qu'en aucun cas, l'application de ces dispositions ne peut être considérée comme aboutissant à la formalisation d'un « quasi statut de l'immigrant en situation irrégulière » tel qu'évoqué par le rapport. Une telle vision n'est en tout cas pas celle du ministère de l'intérieur, sauf à penser que l'ouverture d'un dialogue avec les étrangers en situation irrégulière en vue d'examiner au cas par cas leur situation constituerait en soi une forme de reconnaissance d'un droit à séjourner en France.*

*Il est enfin certain que la régularisation, quelle que soit la forme qu'elle revêt, et singulièrement si elle emprunte les voies du droit, ne peut s'adresser qu'à des étrangers présents sur le territoire depuis un temps raisonnable, sauf à créer un encouragement pour les filières d'immigration clandestine. Le ministère de l'intérieur se doit de signaler que dans la grande majorité des situations conflictuelles médiatiquement exposées ces dernières années, les cas mis en exergue ne présentaient pas ces garanties minimales de stabilité du séjour.*

#### ***Le problème des mineurs isolés en situation irrégulière***

*L'augmentation du nombre de mineurs étrangers non accompagnés en France est un phénomène observé depuis plusieurs années, ayant ouvert le champ à de nombreuses recherches et réflexions sur les motivations et l'organisation de leur venue en France ainsi que sur les modalités concrètes de leur prise en charge par les autorités publiques.*

*Ces mineurs étrangers arrivent sur notre territoire, pour certains du fait de troubles ou de guerre dans leurs pays d'origine et, pour d'autres, par l'intermédiaire de filières organisées dont l'objectif est soit de les intégrer dans des réseaux de traite des êtres humains (ateliers clandestins, prostitution, mendicité, etc.), soit de leur permettre de rejoindre des membres de famille résidant en France ou encore d'être admis à l'aide sociale à l'enfance (ASE), dans le but d'obtenir la nationalité française, en vue de faciliter ultérieurement l'admission au séjour de leur parents.*

*A leur majorité, s'ils n'ont pas sollicité l'asile, ils pourront être dans la plupart des cas invités à quitter le territoire national, dans la mesure où ils ne remplissent pas les conditions prévues par la réglementation applicable en matière d'entrée et de séjour des étrangers.*

*Afin de lutter contre les détournements de procédure, la loi du 26 novembre 2003 a rendu plus rigoureuses les dispositions du code civil relatif à l'acquisition de la nationalité française. Ainsi, les délais d'accès à la nationalité française ont été allongés via une nouvelle rédaction de l'article 21-12 du code civil : "Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française : 1° l'enfant qui, depuis au moins cinq années, est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou qui, depuis au moins trois années, est confié au service de l'aide sociale à l'enfance".*

*Depuis l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, les préfetures sont régulièrement saisies de demandes d'admission au séjour de jeunes majeurs par les services sociaux (ASE, PJJ) ainsi que par des associations telle que la Fondation d'Auteuil. Les préfetures sont actuellement démunies quant au traitement de ce type de dossier car, d'une part, ces mineurs étrangers sont protégés contre toute mesure d'éloignement mais ne font pas partie des catégories pouvant obtenir un titre de séjour de plein droit, sauf s'ils justifient des conditions posées par l'article 12 bis 2° de l'ordonnance (être entrés en France avant l'âge de 13 ans et justifier y avoir établi sa résidence habituelle) et, d'autre part, après avoir bénéficié d'une scolarisation ou d'une formation professionnelle entièrement prise en charge par l'Etat, et ayant le plus souvent rompu tout lien avec leur pays d'origine, ils ne remplissent pas pour autant les conditions requises pour obtenir un titre de séjour.*

*Afin d'éviter, comme le redoute la Cour, que les mineurs étrangers risquent une fois qu'ils ont atteint l'âge de 18 ans d'être renvoyés à la clandestinité, le ministère de l'intérieur engagera prochainement des travaux dans un cadre interministériel, dont l'objectif sera de définir des critères permettant l'admission au séjour de certains de ces mineurs isolés sous couvert d'un titre de séjour temporaire correspondant à leurs projets en qualité d'étudiant ou de salarié.*

#### ***Le traitement de la demande d'asile***

*La loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003, modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, réforme en profondeur le droit d'asile en France. Cette réforme vise à restaurer la crédibilité du système de protection offert par la France aux personnes victimes de persécutions, en évitant que la demande d'asile ne soit détournée de son objet en ne devenant qu'un moyen de se maintenir sur le territoire français alors que les autres procédures ne l'auraient pas nécessairement autorisé. En charge du traitement des demandes d'asile territorial, de la question du séjour des*

*demandeurs d'asile et de l'animation du réseau des préfetures, le ministère de l'intérieur a activement participé à l'élaboration des textes et procédures de mise en œuvre du nouveau dispositif d'asile.*

*La loi du 10 décembre 2003 consacre le nouveau rôle conféré à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés, juridiction chargée de traiter les recours formés contre les décisions de l'office. Se fondant sur les dispositions de la proposition de directive relative à la définition du statut de réfugié, proposition objet d'un accord politique, la loi définit les deux formes de protection susceptibles d'être accordées par la France depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 : l'asile conventionnel et la protection subsidiaire.*

*La procédure d'asile territorial instaurée par la loi du 11 mai 1998, dite loi RESEDA, a disparu au profit du nouveau régime de protection subsidiaire. En outre, la loi organise une procédure unique de demande d'asile gérée par l'OFPRA qui est désormais seul compétent pour instruire l'ensemble des demandes d'asile présentées sur le territoire français et pour qualifier la protection octroyée, le cas échéant. De même, la loi unifie le contentieux de l'asile, la Commission des recours des réfugiés (CRR) étant compétente pour statuer sur tous les recours formés contre les décisions de l'office.*

*En vue d'assurer la réalisation de l'objectif gouvernemental visant à réduire de manière significative le délai global de traitement des demandes d'asile, la loi fixe des délais intermédiaires, permettant d'encadrer l'action des différentes administrations en charge de l'asile et d'éviter ainsi, dans la mesure du possible, l'apparition de solutions de continuité dans la gestion des dossiers.*

*En ce qui concerne la gestion du droit au séjour des demandeurs, depuis la modification du décret n°46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, concomitamment à celle du décret n° 53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours des réfugiés, les services des préfetures sont désormais astreints au respect de délais précis, à différents stades de la procédure, pour la délivrance des titres provisoires de séjour aux demandeurs d'asile.*

*Il est apparu enfin nécessaire de créer les conditions d'une plus grande fluidité et d'une meilleure efficacité des échanges entre l'OFPRA et les préfetures, via la création d'une mission de liaison du ministère de l'intérieur au sein de l'OFPRA, placée sous l'autorité du directeur général de l'office. Cette mission sera, en particulier, « consultée sur les éléments de la compétence du ministère de l'intérieur utiles à l'instruction de la demande d'asile » et aura, symétriquement, à veiller à la transmission aux préfetures, par l'office, des informations et documents limitativement mentionnés par la loi, dans le strict respect des conditions de confidentialité qui s'attachent au*

*traitement au fond de la demande d'asile par l'OFPRA. On rappellera en particulier qu'à leur demande, les services du ministère de l'intérieur peuvent désormais obtenir de l'OFPRA communication des documents de voyage des demandeurs déboutés qu'ils pourraient détenir, afin de permettre la mise en œuvre d'une décision d'éloignement sans qu'il soit, dès lors, nécessaire pour les services préfectoraux d'obtenir un laissez passer consulaire.*

*Dans le rôle qui est le sien, le ministère de l'intérieur s'investit pleinement dans l'application de cette réforme. Présent à chaque étape de l'élaboration des textes, il a également joué un rôle d'impulsion et de coordination des groupes de travail mis en place avec l'OFPRA au premier semestre 2004, associant par ailleurs étroitement des représentants des préfectures à cette concertation eu égard à la place importante que celles-ci occupent dans la procédure. Deux circulaires sont actuellement en cours de préparation par ce département à l'attention des services préfectoraux. Les efforts de l'administration portent donc sur la mise en œuvre d'une réforme qui devrait radicalement modifier la situation des demandeurs d'asile assurant un traitement sérieux, équitable, et juridiquement sûr de la demande, dans des délais très encadrés, réduisant considérablement l'attente des personnes concernées.*

*La Cour fait état de son intérêt pour certaines des conclusions de la mission conjointe de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, organisée en 2003 et relative à la situation des familles de déboutés du droit d'asile. Elle retient plus spécialement la proposition visant, dans un contexte de délais difficilement tolérables, à autoriser l'accès des demandeurs d'asile à des emplois saisonniers ou des contrats emploi solidarité, ainsi qu'à des actions de formation linguistique ou d'intégration.*

*Bien que comprenant la logique de cette proposition, le ministère de l'intérieur ne peut que confirmer les plus expresses réserves qu'il avait déjà fait valoir au moment de la transmission du rapport des inspections générales.*

*L'accès au travail saisonnier des demandeurs d'asile ne pourrait conduire qu'à la mise en péril des dispositifs d'introduction de la main d'œuvre saisonnière en vigueur dans le cadre des procédures OMI. En outre, une telle mesure aurait, à n'en pas douter, un effet d'appel considérable et ne pourrait qu'encourager les détournements de procédure, dans la mesure où elle rendrait le marché du travail accessible à un grand nombre d'étrangers qui ne remplissent pas, par ailleurs, les conditions de droit commun pour occuper un emploi en France. Il faut en effet rappeler que la régularité du séjour des demandeurs d'asile ne tient, dans la plupart des cas, qu'à la seule existence d'une demande d'asile pendante.*

*Par ailleurs, le fait d'entamer une action d'intégration auprès de ces étrangers en attente d'une décision sur leur demande d'asile ne pourrait que compliquer la mise en œuvre de décisions d'éloignement dans le cas de rejet de la demande d'asile et, en tout état de cause, rendrait illisible la politique de la France à leur égard s'ils devaient être éloignés.*

*Il convient enfin de souligner que la proposition en cause a été formulée par les inspections générales dans un contexte antérieur, tout à la fois, à l'adoption de la loi du 10 décembre 2003 relative à l'asile et à la relance de la mise en œuvre des décisions d'éloignement. Le contexte nouveau résultant de la réduction des délais de traitement par l'OFPRA de la demande d'asile et de la progression très significative du nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière effectivement exécutés ne peut que faire davantage ressortir les inconvénients de la proposition de la mission et en réduire la pertinence.*

#### **QUESTIONS RELATIVES AUX CONTROLES AUX FRONTIERES ET A LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE**

*Les appréciations portées sur les contrôles aux frontières et sur le territoire doivent sans doute être nuancées pour tenir compte à la fois des initiatives récemment prises par le Gouvernement en ce domaine, notamment dans un cadre européen, et des progrès importants obtenus, en particulier au cours des derniers douze mois.*

##### ***Le cadre juridique des contrôles aux frontières et son évolution : la recherche d'une plus grande efficacité***

*La Convention d'application de l'Accord de SCHENGEN (CAAS) pose le principe de la suppression des contrôles aux frontières dites "intérieures" (terrestres, maritimes et aériennes). Deux aménagements à ce principe existent toutefois:*

- le droit national français (article 8-2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France) prévoit que "dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, les officiers de police judiciaire, assistés des agents de police judiciaire ... peuvent procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de rechercher et constater les infractions relatives au séjour des étrangers en France"; la loi du 26 novembre 2003 a étendu la zone géographique ainsi couverte au premier péage autoroutier si celui-ci se situe au-delà de 20 kilomètres de la frontière ;*

- *l'article 2-2 de la CAAS dispose que, "lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie contractante peut ... décider, que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures", ces dispositions venant récemment d'être mises en œuvre s'agissant de nos frontières intérieures terrestres dans le cadre des mesures prises pour assurer la sécurité des cérémonies du 60<sup>ème</sup> anniversaire du débarquement.*

*En ce qui concerne les frontières extérieures, le dispositif juridique actuel est ainsi défini. Les documents requis de tout étranger ressortissant d'un pays tiers à l'espace "SCHENGEN" qui souhaite pénétrer sur le territoire sont indiqués à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945: document de voyage (passeport) valable pour le franchissement de la frontière, document justifiant de ses ressources et document justifiant de ses garanties de rapatriement. Les ressortissants de certaines nationalités sont par ailleurs soumis à l'obtention d'un visa délivré par les autorités consulaires françaises. En outre, l'étranger ne doit pas être signalé dans le fichier des personnes recherchées (FPR) ou le système d'information Schengen (SIS) aux fins de non admission ou comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales. Enfin, s'agissant de certaines nationalités dites "sensibles" au regard des risques migratoires ou liés au terrorisme, le visa n'est délivré par le consulat qu'après avis du ministère de l'intérieur.*

*L'étranger qui n'est pas en possession des documents requis fait l'objet, par les autorités de contrôle aux frontières (police aux frontières ou douanes), d'une procédure de non admission conformément à ce même article 5. Il peut par ailleurs, aux termes de l'article 35-quater de l'ordonnance, être placé en zone d'attente pendant le temps nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée, la durée maximale de ce maintien en zone d'attente étant, sous réserve de la reconduction de la mesure par le juge des libertés et de la détention, de 20 jours, durée pouvant être augmentée de 4 jours supplémentaires si l'étranger dépose une demande d'asile tardive.*

*A noter enfin l'obligation des entreprises de transport aérien ou maritime de ramener sans délai à son point de départ l'étranger dont l'entrée en France est refusée (article 35 ter de l'ordonnance), ainsi que les sanctions pécuniaires prises à l'égard de ces transporteurs (article 20 bis) et pénales à l'égard des passeurs (article 21).*

*Ce dispositif a été complété et amélioré par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 :*

- *les conditions de délivrance du justificatif d'hébergement, ou attestation d'accueil, aujourd'hui requis sont désormais fixées par la loi (article 5-3*

*de l'ordonnance) : c'est désormais au maire et à lui seul qu'il appartient de délivrer ou de refuser la délivrance de l'attestation d'accueil dont doit se prévaloir l'étranger qui souhaite effectuer en France une visite à caractère familial ou privé; le maire a également désormais la possibilité de faire diligenter, avant de délivrer le document, une enquête domiciliaire par ses services ou ceux de l'Office des migrations internationales (OMI) aux fins de s'assurer des conditions d'hébergement, et ainsi éviter les attestations d'accueil de complaisance ;*

- *l'article 5 de l'ordonnance, dans sa rédaction issue de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, prévoit que l'étranger doit avoir souscrit une assurance couvrant les dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France.*

*La mise en œuvre des deux dispositifs ci-dessus est subordonnée à la publication, dans les prochaines semaines, d'un décret en Conseil d'Etat.*

- *les sanctions citées ci-dessus à l'égard des transporteurs et des passeurs ont été alourdies (de 1500 à 5000 euros pour les transporteurs, peines complémentaires en sus des 5 ans de prison dont ils sont passibles pour les passeurs) ;*
- *les autorités de contrôle aux frontières auront prochainement la possibilité, dès lors que le décret d'application des nouvelles dispositions de l'article 8-3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 aura été publié, de disposer d'un fichier des personnes faisant l'objet d'une décision de non admission à la frontière.*

*Des évolutions juridiques importantes sont également engagées à l'échelon européen, souvent à l'initiative de la France.*

- *s'agissant des visas, le Conseil a d'ores et déjà approuvé les règlements européens introduisant des données biométriques dans les titres de séjour européen et dans les visas; cette mesure deviendra effective dès lors que les spécificités techniques en auront été arrêtées; par ailleurs, le principe de la création d'un "système d'information sur les visas" (VIS), consistant à créer une base de données des demandeurs de visa, avec identifiants biométriques, commune à l'ensemble des pays de l'espace "SCHENGEN" a été décidée, la France engageant d'ores et déjà, dans cette perspective et conformément aux dispositions prises en ce sens par l'article 8-4 de l'ordonnance de 1945 dans sa rédaction issue de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, une expérimentation d'un tel fichier dans plusieurs de ses consulats ;*
- *est actuellement en discussion au Conseil une initiative française tendant à harmoniser, au niveau européen, les conditions minimales de ressources exigées des étrangers pendant leur séjour dans un Etat de l'Union, qui seraient ainsi fixées entre 40 et 60 euros ;*

- une directive d'initiative espagnole a fait l'objet d'un accord politique au conseil JAI du 30 avril 2004; ce texte consiste, dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine et les formes les plus graves de criminalité et de délinquance, à exiger des transporteurs aériens préalablement à l'embarquement des vols en provenance d'un pays tiers, la communication de données nominatives relatives aux passagers transportés ;
- enfin, à l'initiative de la France, le Conseil JAI du 19 décembre 2002 a adopté des conclusions visant à la mise en œuvre du compostage systématique des documents de voyage des étrangers lors des contrôles effectués aux points de passage des frontières extérieures en demandant à la Commission d'élaborer des propositions ; un projet de règlement européen sur le compostage systématique des passeports à l'entrée de l'espace "SCHENGEN" est actuellement en discussion.

#### **L'amélioration de la gestion de la zone d'attente de l'aéroport de Roissy**

*Le ressortissant étranger qui se présente à la frontière dépourvu des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur, se voit notifier une décision de non admission à pénétrer sur le territoire français en application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée.*

*En application de l'article 35 quater de cette ordonnance, cet étranger peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international, un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande d'asile n'est pas manifestement infondée.*

*Le maintien en zone d'attente est prononcé par décision administrative pour une période de quarante-huit heures, qui peut être renouvelée pour la même durée, dans les mêmes conditions. Au-delà, une première prolongation de huit jours peut être décidée par le juge des libertés et de la détention, qui est également compétent pour décider, le cas échéant, d'une seconde prolongation de huit jours au maximum. La possibilité d'interjeter appel devant la Cour d'appel est garantie. La période maximale de maintien est donc de vingt jours, à moins qu'une demande d'asile ne soit formulée entre le 16<sup>ème</sup> et le 20<sup>ème</sup> jour, auquel cas la durée de maintien est prolongée de quatre jours à compter de la demande, le temps pour l'administration d'examiner celle-ci (disposition introduite par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003).*

*L'étranger non admis se voit notifier ses droits dans une langue qu'il comprend. Il peut ainsi demander l'assistance d'un interprète ou d'un médecin, communiquer avec toute personne de son choix ou un conseil. Il est prévu un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec l'étranger, auquel ils ont accès en toutes circonstances, sauf en cas de*

*force majeure, sur leur demande. L'étranger peut quitter la zone d'attente pour toute destination située hors de France où il démontre être légalement admissible.*

*La zone d'attente située sur l'aérogare de Roissy est, de très loin, la plus importante puisqu'elle accueille environ 95 % des étrangers non admis à pénétrer sur le territoire. Elle a connu, au cours des dernières années, des périodes de forte tension liées au nombre de personnes maintenues (jusqu'à près de 500 personnes pour une capacité d'accueil d'environ 280 places). Depuis le début de l'année 2004, elle a été occupée en moyenne, par moins d'une centaine d'étrangers maintenus quotidiennement pour une capacité d'accueil de 172 places. L'établissement au cours de l'année 2003 du « visa de transit aéroportuaire » à l'encontre des ressortissants de certains Etats a contribué sans nul doute à cette décrue, en empêchant les pratiques dites de « transit interrompu ».*

*A partir de 2002, l'installation à Roissy d'antennes de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères, a permis en outre de traiter plus rapidement les demandes d'asile à la frontière (environ 5800 étrangers non admis sur le territoire en 2003 ont sollicité l'asile à la frontière). L'étranger est auditionné sur place par les représentants de l'OFPRA, qui transmettent leur avis sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande d'asile aux représentants du ministère de l'intérieur ; ceux-ci prennent alors la décision d'autoriser ou de refuser l'accès au territoire de l'intéressé au titre de l'asile à la frontière ; il appartient à l'intéressé admis sur le territoire à ce titre de présenter ensuite sa demande d'asile auprès de l'OFPRA. L'antenne avancée de la DLPAJ à l'aéroport de Roissy est désormais en mesure de traiter plus de 80 % des dossiers de demande d'asile à la frontière dans un délai de quatre jours.*

*En outre, la police aux frontières a renforcé ses moyens à Roissy afin d'effectuer davantage de contrôles « en porte d'avion » (destinés à faire échec aux pratiques consistant à détruire tout élément de preuve permettant d'établir l'identité et la provenance des étrangers) et de réacheminer plus efficacement les non-admis.*

*Dans le même temps, des dispositions ont été prises en vue de rendre plus transparente la gestion de la zone d'attente et d'améliorer l'accès aux droits et les conditions de vie des personnes qui y sont maintenues.*

*Les associations habilitées ont accès, à leur demande, aux zones d'attente. Les modalités d'intervention des associations ont été revues au cours des derniers mois. D'une part, une mission d'assistance humanitaire aux étrangers maintenus a été confiée à la Croix rouge dans le cadre d'une convention expérimentale signée en octobre 2003 et dont la pérennisation a été décidée. D'autre part, une convention – en cours de renouvellement – a également été signée le 05 mars 2004 pour une période de 6 mois avec*

*l'association ANAFE (regroupant plusieurs associations dont la CIMADE, Amnesty international, Forum réfugiés), afin de faire bénéficier l'étranger maintenu en zone d'attente de conseils juridiques, de l'assister dans la connaissance et l'exercice de ses droits. On peut ajouter que la couverture sanitaire de la zone d'attente a été également améliorée et que les mineurs isolés sont désormais assistés, en application d'un décret publié en septembre 2003, d'un administrateur ad hoc désigné par le procureur de la République.*

*Les points suivants peuvent également être mentionnés :*

- *Les dispositions de l'article 28 de la loi MISEFEN établissent le régime nouveau des sanctions qui seront prises à l'encontre de toute personne qui aura facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger sur le territoire d'un Etat partie au protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, signée à Palerme le 12 décembre 2000.*
- *Un décret en date du 21 juillet 2004 a substitué l'avis de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides à celui du ministère des affaires étrangères, préalablement à la décision du ministre de l'intérieur d'admission ou de refus d'admission des demandeurs d'asile à la frontière. Cette disposition, introduite à la demande du ministère des affaires étrangères, est cohérente avec la réforme de l'asile issue de la loi du 10 décembre 2003 en tant qu'elle confie à l'OFPRA le rôle de « guichet unique » en matière d'asile.*

***Les amendes aux transporteurs : un dispositif important dont le caractère dissuasif doit être souligné***

*La Cour relève qu'aucune mesure d'amélioration ne paraît avoir été envisagée pour remédier à la faiblesse du taux de recouvrement des amendes dont sont passibles les entreprises de transport qui ont acheminé des étrangers dans des conditions irrégulières en vertu de l'article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945.*

*Il convient de souligner que la faiblesse relative d'un tel taux peut être liée, non à d'insuffisantes diligences de l'administration dans la poursuite du recouvrement, mais à des facteurs extérieurs.*

*Ainsi, 1151 amendes notifiées à Air Afrique pour un montant de 1 753 169,61 euros n'ont pas été recouvrées en 2002, année du dépôt de bilan de cette compagnie (dont 768 notifiées en 2000). Des difficultés de recouvrement peuvent également apparaître ponctuellement avec des compagnies étrangères de taille modeste qui n'ont pas de bureau en France.*

*La procédure d'amende aux transporteurs génère un contentieux important porté devant le juge administratif (Tribunal administratif et Cour administrative d'appel) et dont le principal requérant est la compagnie Air*

France. Lorsque le recours demandant l'annulation de l'amende infligée au transporteur au titre de l'article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 donne raison à ce dernier, la somme recouvrée par le Trésor public doit lui être remboursée totalement ou partiellement lorsque la compagnie a coopéré avec les services de contrôle aux frontières pour signaler, lors d'un transit notamment, la présence d'un passager en situation irrégulière.

On ajoutera enfin que le législateur a entendu améliorer les conditions de mise en œuvre du dispositif des amendes aux transporteurs en introduisant, notamment, un système de modulation de l'amende tenant compte des efforts déployés par les compagnies aériennes en vue d'une prévention plus efficace des transports de personnes en situation irrégulière.

**Une coopération particulièrement étroite avec les britanniques dans la lutte contre les filières d'immigration clandestine dans le Calais.**

La Grande-Bretagne exerce une forte attraction sur les candidats à l'émigration. En 2002, elle avait traité 110700 demandeurs d'asile contre 71127 en Allemagne et 50795 pour la France (source HCR).

De 1999 à fin 2002, la pression migratoire irrégulière dans le Pas de Calais à destination du Royaume-Uni a connu une poussée exponentielle avec 20 000 interpellations en 2000, plus de 82 000 en 2001 et près de 98 000 en 2002 (plusieurs interpellations pouvant concerner successivement une même personne), faisant sans contexte de cette région, véritable goulet d'étranglement vers la Grande Bretagne, l'un des points les plus importants de découverte d'irréguliers ayant pénétré dans l'espace Schengen en provenance des Pays-Bas, de Belgique, d'Allemagne, d'Italie ou d'Espagne. On soulignera la particulière sensibilité de « l'axe Vintimille Calais ».

Les services de la police aux frontières ont été conduits, tout en procédant à des milliers d'interpellations avec le renfort de forces mobiles, à concentrer leur action afin d'empêcher des clandestins en majorité kurdes et afghans d'une part, de prendre place à bord des navettes transmanche sur le site de Coquelles et en gare de Frethun et, d'autre part, d'embarquer clandestinement sur des camions à bord des ferries à partir du port de Calais.

Cette situation mettait notre pays en position délicate à l'égard de la Grande-Bretagne. Le centre d'accueil d'urgence de Sangatte géré par la Croix Rouge française et installé depuis le 24 septembre 1999 dans un ancien hangar appartenant à Eurotunnel, abritait en effet selon les jours entre 1600 et 1800 étrangers, 80 à 100 nouveaux arrivants s'y faisant inscrire quotidiennement avant de tenter le passage vers le Royaume-Uni. Cette structure était ainsi devenue le centre d'action pour ne pas dire le principal fonds de commerce d'un certain nombre de filières criminelles.

Face à ces difficultés, la France a pris trois types de mesures : la fermeture du centre de Sangatte qui est intervenue le 14 décembre 2002, le

*renforcement des contrôles d'immigration et de sûreté dans les ports de la Manche et de la mer du Nord, le développement de la coopération policière avec les Britanniques.*

*Le renforcement des contrôles d'immigration repose sur les dispositions du traité signé au Touquet le 4 février 2003, à partir duquel un arrangement administratif, relatif à la mise à disposition par le gouvernement du Royaume Uni de matériels de détection humaine dans les ports de la Manche et de la mer du Nord, a été conclu. Ces deux textes sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2004.*

*En ce qui concerne les contrôles transfrontaliers, le traité a pour objectif de permettre la réalisation, successivement, avant l'embarquement, d'un contrôle de sortie du territoire français par les agents de la police aux frontières et d'un contrôle d'entrée sur le territoire britannique par des agents des services de l'immigration britanniques (UKIS). Ces contrôles sont prévus dans les ports de Calais, Dunkerque et Douvres où ils sont en vigueur ainsi qu'à Boulogne où ils seront mis en œuvre ultérieurement. A ce jour, des agents britanniques d'immigration sont en fonction sur le port de Calais et sur celui de Dunkerque.*

***La lutte contre la fraude documentaire et les usurpations d'identité : des négociations en cours aux niveaux européen et supra européen, en vue de l'introduction de données biométriques dans les documents et titres de voyage.***

*Les données biométriques permettent d'identifier une personne sur la base de caractères biologiques qui lui sont propres. Les principales technologies utilisent l'empreinte digitale, l'iris, la reconnaissance faciale.*

*La définition des orientations de la politique française en matière de biométrie s'inscrit dans un contexte international et technique particulièrement complexe.*

*A l'échelon international, plusieurs instances réfléchissent activement à l'établissement de normes ou de standards internationaux relatifs aux modalités d'introduction de données biométriques dans les documents de voyage. Les normes internationales en la matière sont en effet indispensables pour garantir la compatibilité – l'interopérabilité – des systèmes nationaux, afin principalement de permettre la lecture des futurs passeports sécurisés aux frontières des différents Etats.*

*L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), compétente pour la définition de normes internationales en matière de passeports, recommande l'utilisation obligatoire, de manière standardisée, de l'image numérisée de la photo sur un support intégré au passeport, de préférence une puce électronique sans contact. La recommandation de l'OACI laisse cependant la possibilité aux Etats d'utiliser, en complément et de manière optionnelle, une autre donnée biométrique qui pourra être*

*l'empreinte digitale également stockée sous forme d'image et/ou l'image de l'iris de l'œil. On rappellera que dans le cadre d'un groupe de travail co-présidé par la France et les Etats-Unis en 2003, le G8 a conduit également une réflexion sur l'utilisation de la biométrie dans les documents de voyage pour améliorer la sécurité internationale.*

*A l'échelon européen, fin septembre 2003, la Commission a transmis au Conseil deux propositions concernant la biométrie qui devraient permettre la modification des règlements définissant actuellement les caractéristiques, d'une part d'un modèle uniforme de titre de séjour (TSE) et, d'autre part, d'un modèle type de visa (cf. supra).*

*La France adhère totalement aux impératifs de sécurité prévus pour ces documents par les propositions de la Commission et se félicite que cette dernière ait porté son choix, outre l'image faciale, sur les empreintes digitales (et non l'iris de l'œil). Un accord politique a été exprimé lors du Conseil JAI du 27 novembre 2003 sur l'insertion de la photo numérisée et des empreintes digitales dans les visas et les titres de séjour.*

*En outre, la Commission a présenté un projet de règlement relatif aux passeports. Le but de cette proposition est de rendre les passeports des ressortissants de l'Union plus sûrs par le biais d'un instrument juridique contraignant (le règlement qui s'impose directement aux Etats membres) en rendant obligatoires des normes minimales de sécurité et en insérant des éléments d'identifiants biométriques. Dans un second temps, la Commission envisage la création d'un registre communautaire centralisé des passeports qui rendra obligatoire l'insertion des empreintes digitales et leur conservation afin d'effectuer des contrôles d'identification.*

#### **QUESTIONS RELATIVES AUX MESURES D'ELOIGNEMENT ET AUX CONDITIONS DE LEUR EXECUTION**

*L'insuffisance des résultats en matière d'éloignement, en raison en particulier de son impact sur la crédibilité de la politique d'immigration, a conduit le législateur à modifier, via la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relatives à la mise en œuvre des mesures d'éloignement (allongement de la durée maximale de la rétention administrative notamment) ainsi qu'à prendre diverses initiatives visant à améliorer l'efficacité de la gestion de l'éloignement (fixation d'objectifs aux préfetures, mise en place en administration centrale d'un centre national d'animation et de ressources sur l'éloignement).*

*On ne peut que constater que cette double démarche – normative et organisationnelle – permet d'enregistrer de premiers résultats significatifs puisque le nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) exécutés au cours des sept premiers mois de 2004, par rapport aux résultats obtenus au cours de la même période en 2003, est en augmentation de 51 % (données de la seule métropole). Pour l'ensemble des mesures de*

reconduite, l'évolution est de + 43 % (outre les APRF, sont pris en compte les interdictions judiciaires du territoire, les arrêtés d'expulsion, les réadmissions).

### **Une nécessaire évolution des textes**

*Des modifications très substantielles ont été apportées par la loi du 26 novembre 2003 aux dispositions de l'ordonnance de 1945 relatives à l'éloignement.*

*Ces modifications portent tout d'abord sur les modalités du prononcé des mesures faisant suite à une décision d'éloignement et concernent en particulier le régime juridique de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, celui de l'assignation à résidence, dont le champ d'application est étendu et la transposition en droit interne de la directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants des pays tiers. En outre, la loi MISEFEN réforme en profondeur, et de façon symétrique, les régimes juridiques de l'expulsion et de la peine d'interdiction du territoire. Les conditions respectives de mise en œuvre de ces mesures par l'autorité administrative et par le juge sont désormais plus restrictives. Le législateur a en effet souhaité accorder le bénéfice d'une protection quasi absolue contre le prononcé d'une mesure d'éloignement à certaines catégories d'étrangers, dès lors que ces derniers sont à même d'établir, en satisfaisant aux conditions objectives posées par la loi, l'intensité particulière et l'ancienneté des liens personnels et familiaux qu'ils ont tissés sur notre territoire.*

*Les modifications relatives à l'éloignement concernent ensuite le régime de la rétention, objet de l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945. Le nouveau dispositif comprend, comme par le passé, une première phase de rétention administrative d'une durée de 48 heures, à l'initiative du préfet, qui peut être suivie, le cas échéant, de deux prolongations du maintien en rétention, sollicitées dans les conditions strictement prévues par le texte par le préfet, et décidées par le juge des libertés et de la détention. Toutefois, afin de faciliter la mise en œuvre des mesures d'éloignement, la durée maximale du maintien en rétention est significativement augmentée puisqu'elle passe de 5 jours à 15 jours pour la première prolongation et de 5 jours à, selon les cas, 15 jours ou 5 jours pour la seconde.*

*En ce qui concerne l'impact de l'allongement de la durée maximale de rétention administrative de 12 à 32 jours, il peut être précisé que la durée moyenne du séjour en rétention, d'environ 5 jours sous l'empire de la précédente législation, s'établit désormais à environ 9 jours, étant entendu que l'objectif de l'administration sous le contrôle du juge des libertés et de la détention, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2003-484 du 20 novembre 2003, reste de poursuivre la mise en œuvre de l'éloignement dans les délais les plus brefs, sans donc utiliser la durée*

*maximale de rétention juridiquement envisageable si cela n'est pas nécessaire.*

*Il n'apparaît pas contestable que le délai supplémentaire ainsi ouvert à l'administration est de nature à faciliter la mise en œuvre de l'éloignement, en améliorant la sécurité juridique des procédures et en permettant une gestion plus rationnelle des étapes procédurales de différente nature dont la Cour a relevé la superposition. On doit en effet souligner la particulière complexité de telles opérations qui supposent tout à la fois, dans un délai contraint, la prise des décisions et arrêtés (arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, décision de placement en rétention, décision fixant le pays de renvoi), la gestion d'échéances juridictionnelles (le cas échéant devant la juridiction administrative sur le fond ou en référé ainsi que devant le juge des libertés et de la détention), l'organisation matérielle et logistique de l'éloignement (saisine du bureau de l'éloignement de la direction centrale de la police aux frontières, constitution des escortes, placement en rétention, transfèrement éventuel, réservation à bord des moyens de transports) ou encore l'obtention des laissez passer consulaires.*

*On rappellera que le législateur a souhaité, dans un souci d'équilibre, assortir l'allongement de la durée maximale de rétention de la reconnaissance, au profit de l'étranger retenu, de nouvelles garanties en ce qui concerne, notamment, l'accès aux droits et à l'interprétariat.*

*Les dispositions nouvelles suivantes sont désormais applicables :*

- la remise obligatoire à l'étranger d'un double de la décision de placement ;*
- l'information due à l'étranger, dans une langue qu'il comprend et dans les meilleurs délais que, pendant toute la période de la rétention, il peut demander l'assistance d'un interprète, d'un conseil ainsi que d'un médecin, et communiquer avec son consulat et avec une personne de son choix ;*
- l'aménagement dans chaque lieu de rétention d'un espace, accessible en toutes circonstances, permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers retenus ;*
- l'obligation pour le juge des libertés et de la détention, saisi d'une première demande de prolongation de la rétention, de rappeler à l'étranger les droits qui lui sont reconnus pendant la rétention et de s'assurer que celui-ci a été, au moment de la notification de la décision de placement, pleinement informé de ses droits et placé en état de les faire valoir ;*
- l'obligation pour le responsable du lieu de rétention, sous réserve du cas de menace à l'ordre public et de la capacité de la personne à recevoir ces informations, d'informer l'étranger de toutes les prévisions de déplacement le concernant ;*

- l'obligation de demander à l'étranger au début de la procédure, s'il ne parle pas français, la langue qu'il comprend et s'il sait la lire ;

De nouvelles dispositions précisent en outre les conditions dans lesquelles une demande d'asile peut être formulée par un étranger faisant l'objet d'un placement dans un centre de rétention.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi MISEFEN, l'exercice du droit d'asile en rétention ne faisait l'objet d'aucune réglementation spécifique. Les étrangers avaient donc la possibilité de demander l'asile à n'importe quel moment de la procédure d'éloignement, ce qui était à l'origine de l'échec de nombreuses procédures d'éloignement. La loi MISEFEN prévoit que cette possibilité ne leur sera plus offerte que dans les cinq premiers jours de leur arrivée au centre de rétention. En contrepartie, dès son arrivée au centre de rétention, l'étranger reçoit notification des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière d'asile, comportant l'indication de ce que sa demande d'asile ne sera plus recevable pendant la période de rétention si elle est formulée plus de cinq jours après cette notification.

Enfin, un décret en date du 29 juillet 2004 a introduit dans le code de justice administrative une disposition (applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005) prévoyant que le tribunal administratif territorialement compétent, dans le cadre des recours formés par les étrangers placés en centre de rétention administrative (CRA), sera désormais celui du lieu d'implantation du centre dans lequel se trouve le requérant lors de l'introduction de la requête. Une telle disposition vise, dans l'intérêt de l'étranger comme dans celui des services de police en charge des escortes, à limiter les déplacements durant le temps de la rétention.

#### **Un pilotage plus efficace de l'action des services**

Cette évolution s'appuie tout à la fois sur la mise à disposition de nouveaux outils méthodologiques et opérationnels et sur la définition d'objectifs.

Dans le cadre du renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine, le ministère de l'intérieur a, en premier lieu, mis en œuvre plusieurs mesures afin d'aider les préfetures et les services interpellateurs à traiter dans les meilleurs délais les dossiers des étrangers en situation irrégulière.

Afin de rendre l'action des préfetures plus efficace, a notamment été créé en 2003, au sein de l'administration centrale, un centre national d'animation et de ressource (CNAR). Cet organisme, mis en œuvre conjointement par la direction centrale de la police aux frontières et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, joue un rôle d'expertise, de conseil et de soutien logistique et juridique auprès des services de police et des préfetures chargés de la prise et de la mise en œuvre des décisions d'éloignement.

*En outre, dans les départements les plus importants ont été créés des pôles de compétence (37 à ce jour) ayant pour objet, sous l'autorité des préfets, d'animer l'activité d'éloignement dans le département et de coordonner l'action de tous les intervenants. Ce dispositif a vocation à être étendu à l'ensemble du territoire.*

*La direction des libertés publiques et des affaires juridiques a élaboré, dans le cadre du centre national d'animation et de ressources, un mémento de l'éloignement accessible via intranet, qui fournit des explications et des conseils sur les différentes phases des procédures en vigueur.*

*Certaines fiches techniques insistent en particulier sur le nécessaire renforcement de la coordination entre les services de police ou de gendarmerie, les préfetures et l'administration pénitentiaire afin que les mesures d'éloignement à l'encontre des étrangers détenus (arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, arrêté d'expulsion, interdiction du territoire) puissent être prises lors de la période d'emprisonnement ou exécutées dès leur élargissement.*

*Afin d'aider les préfetures à placer les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement en centre de rétention administrative, un logiciel de suivi des places en CRA, consultable par les services interpellateurs et les bureaux des étrangers des préfetures a été élaboré. Renseigné par chaque centre de rétention, il doit fournir en temps réel le nombre de places disponibles.*

*En second lieu, par circulaire en date du 22 octobre 2003, le ministre de l'intérieur a fixé un objectif national de progression du nombre de mesures d'éloignement exécutées et annoncé, dans ce cadre, la définition d'objectifs pour chacun des départements.*

*Prenant appui sur le centre national d'animation et de ressources, une politique de « pilotage » de l'action des services déconcentrés par l'administration centrale a donc été engagée. Des objectifs chiffrés en matière d'éloignement ont été assignés à chaque préfeture, par courrier personnel du directeur de cabinet du ministre. Un dispositif de suivi des résultats obtenus, aux plans quantitatif et qualitatif, a été mis en place.*

*La méthode d'évaluation des résultats des services en matière d'exécution des décisions d'éloignement, auparavant fondée sur l'analyse du taux d'exécution des mesures, par rapport au nombre de mesures décidées, a été revue. En effet, l'amélioration du taux d'exécution des mesures d'éloignement ne signifie pas nécessairement que le nombre de mesures effectivement exécutées a progressé. Or, c'est bien l'augmentation de ce nombre qu'il s'agit d'obtenir, afin de restaurer la crédibilité de la politique de gestion des flux migratoires. La définition d'un objectif en nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière effectivement mis en œuvre a donc, en particulier, été retenue.*

*Compte tenu de la particulière complexité d'une procédure d'éloignement, et de la diversité des événements exogènes éventuellement susceptibles de conduire à son échec (défaut de document d'identité, défaut d'obtention de laissez-passer consulaire dans les délais utiles, libération par le juge des libertés et de la détention lors d'un placement en CRA, assignation à résidence par le juge lors des audiences de l'article 35bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, indisponibilité des moyens de transport ...), la méthode des taux présente en outre l'inconvénient de ne pas mesurer de façon satisfaisante l'efficacité de l'action des services.*

*Si par exemple le ministère de l'intérieur a été conduit à rappeler par voie de circulaire aux préfetures la nécessité d'une saisine rapide du bureau éloignement de la direction centrale de la police aux frontières (PAF), il reste que le fait que la PAF n'ait été destinataire en 2002 que de 55% des mesures d'éloignement prises annuellement – comme le relève la Cour - ne saurait être révélateur d'un manquement généralisé des préfetures dans la mise en œuvre de cette procédure. Différents facteurs peuvent en effet intervenir postérieurement à la prise d'une mesure d'éloignement et rendre inutile la saisine de la PAF. Il est en ainsi, en particulier, de la disparition de l'étranger à la suite d'un refus de prolongation de rétention ou d'une assignation à résidence décidés par le juge des libertés et de la détention une fois passées les 48 premières heures de rétention, ou encore du refus persistant de l'étranger de décliner son identité et sa nationalité en vue de son éloignement.*

*Plus l'événement par rapport auquel l'on entend évaluer l'exécution des mesures d'éloignement se situe en amont de la procédure, plus le biais statistique est important. Le calcul d'un taux d'exécution par rapport au nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière ne peut, pour ce motif, qu'appeler d'expresses réserves. On notera en particulier que des mêmes personnes peuvent être interpellées à plusieurs reprises, comme ce peut être le cas dans le Calais où il a été procédé à de très nombreuses interpellations – plusieurs dizaines de milliers - à partir de 2002.*

#### ***L'identification des personnes sous le coup de mesures d'éloignement***

*L'impossibilité d'identifier une personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement est une cause majeure d'échec des procédures. De nouvelles dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945, introduites par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003, visent à doter l'administration de nouveaux moyens en ce domaine.*

*Outre les empreintes digitales (dont la prise était déjà prévue en application de la loi du 24 avril 1997), une photographie de l'étranger pourra être relevée et mémorisée en cas de demande de titre de séjour, de séjour irrégulier ou de prise d'une mesure d'éloignement. Ce même dispositif est étendu aux cas de franchissement irrégulier de la frontière en provenance de pays tiers. On rappellera pour mémoire, par ailleurs, la possibilité de*

*recueillir et de mémoriser photographie et empreintes digitales des demandeurs de visas (cf. supra).*

*L'allongement de la durée maximale de rétention de 12 à 32 jours permet aussi d'étendre le délai utile de réponse des consulats à une demande de délivrance de laissez passer (LPC), en particulier lorsque la consultation d'une autorité nationale est requise pour vérification de l'état civil. On indiquera à ce propos que la plupart des projets d'accords de réadmission actuellement négociés par la Commission pour le compte des Etats membres de l'Union européenne fixent à un mois le délai imparti à la partie requise pour répondre à une demande de réadmission de ses ressortissants. Ces dispositions doivent donc à terme permettre d'améliorer sensiblement les taux de délivrance des LPC, notamment grâce à la diminution, non seulement du nombre de réponses hors délai, mais aussi de celui des absences de réponse. Ce mouvement s'observe d'ores et déjà au niveau global.*

*En effet, pour le premier semestre 2004, le taux d'absence de réponse ou de réponse hors délai atteint 18 % des demandes alors qu'il se situait à 24.7 % sur l'ensemble de l'année 2002. Corrélativement, on constate que le taux de délivrance des LPC est passé de 26.9 % pour l'ensemble de l'année 2002 à 35 % pour le premier trimestre 2004.*

*Pour permettre l'amélioration de ces taux et renforcer l'efficacité de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, le ministère de l'intérieur, en étroite collaboration avec le ministère des affaires étrangères, a mis en œuvre un certain nombre d'actions qui ont notamment pris la forme de rencontres bilatérales avec les représentants consulaires les plus réticents dans le domaine de la délivrance des documents de voyage.*

*En outre, des accords de réadmission bilatéraux ont été négociés ou sont actuellement en cours de négociation avec certains pays. La France a signé des accords de réadmission, avec 34 pays, dont 28 pays extérieurs à l'Union européenne, et en négocie 8 nouveaux. De telles négociations s'avèrent toutefois longues et difficiles et se heurtent, parfois, à des obstacles dans les domaines sensibles de la réadmission des ressortissants de pays tiers ayant transité par le pays contractant et de l'exigence de facilitation de la délivrance des visas.*

*C'est pourquoi se développe une approche pragmatique, qui prend la forme de la négociation, lorsque cela semble possible, d'arrangements administratifs en vue de la reconduite par voie aérienne, ou encore de protocoles pour l'organisation conjointe de vols affrétés, voire d'engagements pris à l'occasion de visites officielles. Dans le même esprit, à la faveur de réunions organisées en commun avec les services du ministère des affaires étrangères, des relations suivies ont été établies avec les représentations consulaires, de façon à améliorer la compréhension réciproque. Les préfets ont été invités à faire de même. Dans le cadre des réunions des ministres de l'intérieur des 5 plus grands pays de l'Union*

européenne (G5), une approche en commun de la problématique de la réadmission est privilégiée, notamment sous les angles du partage des informations pertinentes, de la désignation de pays partenaires et de la mise en place d'une stratégie concertée. A l'initiative de la France, un groupe d'experts de ces 5 pays s'est réuni à Paris le 30 juin 2004.

#### **La nécessité d'améliorer les dispositifs de rétention administrative**

La Cour relève à juste titre diverses insuffisances du dispositif actuel de rétention administrative. Sur ce sujet difficile, le ministère de l'intérieur, tout en déployant dès l'entrée en vigueur de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 des efforts budgétaires non négligeables, a souhaité engager une réflexion approfondie sur l'organisation et les procédures de la rétention, compte tenu notamment des nouvelles dispositions législatives.

Conjointement avec le ministre en charge des affaires sociales, une mission de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales a été décidée afin d'éclairer les futurs choix publics concernant, non seulement la définition des normes qualitatives applicables aux locaux, mais aussi la fourniture aux étrangers retenus des prestations dont ils ont besoin, les conditions de la présence associative, les modalités d'un pilotage plus performant de la politique de rétention. Les conclusions de cette mission, déposées au cours de l'été 2004, sont en cours d'analyse.

Une réflexion interministérielle est largement engagée mais non encore aboutie à ce jour. Elle se traduira, en particulier, au plan normatif, par la publication des décrets relatifs à la rétention et à la commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention et des zones d'attente, et au plan budgétaire, par la définition de nouveaux objectifs, sans préjudice des investissements d'ores et déjà décidés.

L'organisation et le fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA) sont régis par des textes relativement récents, notamment par le décret n°2001-236 du 19 mars 2001 relatif aux centres et locaux de rétention administrative. Avant la publication de ce texte et de ses arrêtés d'application, des circulaires avaient été prises en vue d'organiser la rétention, à défaut de la réglementer. La plupart ont été abrogées, mais une au moins est encore d'actualité : la circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 relative au dispositif sanitaire mis en place dans les centres de rétention administrative.

L'article 3 de ce décret affirme la vocation nationale des centres de rétention. La répartition géographique des CRA tient notamment compte des pressions migratoires qui s'exercent sur les 96 départements métropolitains. Ainsi, les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur regroupent 10 des 19 centres de rétention et près de 75 % des places disponibles.

*Toutefois, les zones qui connaissent une pression migratoire moins importante voient aussi leurs capacités d'accueil se développer. Ainsi, depuis le début de l'année 2004, le CRA de Rouen dispose d'un second site d'une capacité de 32 places, localisé au sein de l'école de police de Oissel. Par ailleurs, le CRA de Strasbourg-Geispolsheim offre désormais une capacité de 28 places.*

*D'une manière générale, les centres se situent à proximité des grands axes de transport. Ainsi, 13 CRA (Bobigny, Paris, Nanterre, Versailles, Bordeaux, Nantes, Nice, Toulouse, Arenc, le Mesnil-Amelot, Geispolsheim, Lyon, Lesquin) représentant plus des quatre cinquièmes du nombre des étrangers placés en centres en 2002, sont localisés à proximité d'un aéroport international (Orly, Roissy Charles de Gaulle, Strasbourg, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Lille).*

*Au-delà de la problématique de la localisation des centres de rétention administrative, la Cour relève la saturation de certains centres de rétention administrative à certaines périodes de l'année alors même que la durée moyenne de séjour était inférieure en 2002 à la durée maximale de rétention prévue par l'article 35bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945.*

*S'il n'est pas contestable que la question du taux d'occupation des centres de rétention se pose avec une particulière acuité, il convient de rappeler que le placement dans de tels centres ne doit pas excéder le temps strictement nécessaire au départ de l'intéressé. Cette exigence a été réaffirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2003-484 du 20 novembre 2003 (cf. supra).*

*Il est vrai que le programme de développement des CRA, tant par le ministère de l'intérieur que par la gendarmerie nationale, a connu des aléas qui ont fait obstacle à sa mise en œuvre et retardé la réalisation de plusieurs projets comme l'a noté la Cour. Mais, comme elle l'a relevé aussi, un premier plan de création de places de rétention a d'ores et déjà permis d'augmenter de manière significative la capacité des centres de rétention en métropole qui est passée de 680 places en juillet 2003 à 1032 aujourd'hui. Cet effort se poursuit, en vue de l'atteinte d'un objectif de 1500 places à la fin de l'année 2005.*

*En ce qui concerne l'aménagement des centres et locaux de rétention administrative et les conditions sanitaires et d'hygiène offerts, au regard des normes édictées par le décret du 19 mars 2001 et l'arrêté du 24 avril 2001, on ne peut que constater avec la Cour l'absence de mise aux normes de l'ensemble des centres de rétention dans les délais requis, à l'issue du délai de trois ans prévu à cet effet par l'article 18 du décret précité. Ce délai a d'ailleurs été prolongé d'un an par un décret modificatif du 18 mai 2004. On remarquera toutefois que depuis trois ans, des réalisations importantes ont été menées à bien. Des CRA neufs ont été construits à Coquelles, Bordeaux et Bobigny en remplacement des anciens. Le CRA de Geispolsheim a été*

*entièrement rénové. Et des travaux de rénovation ont été réalisés dans tous les autres centres, et notamment à Marseille-Arenc, où 760 000 € ont été investis depuis 1996, et à Nice, où 160 000 € ont été récemment investis dans des travaux de réhabilitation.*

*La Cour semble déplorer que le décret du 19 mars 2001 ait créé deux dispositifs de rétention qui n'offrent pas aux étrangers qui en font l'objet le même degré de protection : d'une part les centres de rétention administrative (CRA), au régime relativement protecteur ; d'autre part les locaux de rétention administrative (LRA) au régime dérogatoire n'offrant pas les mêmes garanties.*

*On remarquera que les conditions d'utilisation de l'une ou l'autre de ces catégories de lieux sont elles-mêmes très différentes. Les LRA étant des structures prévues pour des séjours très courts (inférieurs à 2 jours), souvent de faible capacité et utilisés de manière discontinue, le décret a effectivement prévu pour eux un équipement plus sommaire. Mais, cette différence est normalement sans incidence sur l'exercice des droits reconnus aux étrangers en rétention par l'article 35bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Des instructions ont d'ailleurs été données aux préfets en ce sens par la circulaire interministérielle du 13 juillet 2001 sur l'organisation de la rétention administrative des étrangers en voie d'éloignement. Ces instructions rappellent notamment que, comme les CRA, les LRA sont placés sous le contrôle du procureur de la République, et que les étrangers peuvent y bénéficier de l'assistance de la CIMADE.*

*La Cour s'inquiète également de la tendance à l'extension du réseau des LRA. En aucun cas, un recours accru aux LRA ne peut constituer une réponse adaptée aux besoins supplémentaires de places de rétention que rend nécessaire la conjonction de la mise en œuvre des nouvelles dispositions de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, et des objectifs d'éloignements assignés par le ministre aux préfets. C'est pourquoi l'augmentation du nombre des places de rétention dans les CRA a été privilégiée.*

*S'il est exact qu'il n'existe pas à ce jour d'obligation pour l'administration de tenir à jour un inventaire des LRA, la DLPAJ tient à jour une liste des LRA existants. En principe, tous ont été créés par arrêté préfectoral. Il a pu se produire, très exceptionnellement, que de tels arrêtés n'aient pas été publiés. C'est le cas pour quatre LRA identifiés par la Cour. Il va de soi que de telles anomalies doivent être réparées. Dans deux des cas signalés, les situations ont été régularisées (Rennes par arrêté préfectoral du 22/12/2003, Le Havre par arrêté préfectoral du 15/04/2004) et dans les deux autres, des courriers de rappel ont été adressés aux préfets concernés.*

*La Cour constate que la durée réglementaire de séjour dans les LRA n'est pas toujours respectée et qu'un certain nombre de LRA sont utilisés en lieux et places de CRA. Il est clair que de tels agissements ne sauraient être*

*approuvés ni même tolérés par l'administration. Toutes les instructions données aux préfetures, oralement ou par écrit, vont dans le sens d'une application stricte du décret.*

*Le Gouvernement est toutefois conscient de la réalité des difficultés énoncées par la Cour et a souhaité que l'allongement de la durée maximale de rétention désormais porté à 32 jours par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 soit assorti d'une réécriture complète de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée afin d'améliorer la situation des étrangers retenus au regard de leur accès aux droits. Dans le même temps, était décidé le lancement d'une mission conjointe d'inspections générales, précédemment évoquée, afin d'établir un diagnostic complet des conditions de rétention. On rappellera aussi que le législateur a créé une commission nationale de contrôle des lieux de rétention et des zones d'attente. Enfin, à l'occasion de la refonte des textes organisant la rétention administrative, il est bien prévu d'apporter des modifications afin d'offrir de meilleures garanties aux étrangers placés en LRA.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA  
COHESION SOCIALE**

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a pris connaissance du rapport de la Cour des Comptes sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, et voudrait tout d'abord souligner que pour ce qui le concerne, il partage pour l'essentiel les constats portés par la Cour sur le bilan de cette politique dans la perspective historique du rapport. Il appartiendra aux autres ministères plus particulièrement concernés de répondre sur les développements consacrés à la politique d'immigration sous l'aspect de l'encadrement des flux migratoires. Mais s'agissant de l'intégration proprement dite, les analyses du rapport, sous réserve çà et là d'appréciations qui mériteraient d'être nuancées ou corrigées, sont acceptables. C'est précisément en raison de ces faiblesses, qu'il avait d'ailleurs largement identifiées, que le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a entendu depuis deux ans refonder cette politique, en la dotant de nouvelles orientations stratégiques, de nouveaux opérateurs et de nouvelles méthodes. La Cour a d'ailleurs salué cette nouvelle étape en consacrant des développements substantiels au programme adopté lors du comité interministériel à l'intégration d'avril 2003, notamment en ce qui concerne l'accueil des nouveaux immigrants.*

*Elle formule à ce sujet toute une série de recommandations sur lesquelles le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale s'attache à répondre ci-après au point II.*

*De la même manière, la refondation de cette politique s'accompagne d'une recomposition profonde du paysage institutionnel, bien décrite par la Cour, mais qui n'est pas achevée à ce jour, et sur laquelle la Cour formule également des recommandations. Ce mentend y répondre également au I.*

*Pour le reste, et en complément des contributions qui ne manqueront pas d'être apportées par les autres ministères, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale fournira ci-après en III des éléments de réponse sur la connaissance de l'immigration et de l'intégration, sur le travail des étrangers ressortissants de pays tiers et sur le logement.*

**I - LE PILOTAGE ET LES INSTITUTIONS**

**1. Sur la nécessité de l'approche interministérielle**

*La Cour fait valoir à ce sujet qu'il est nécessaire de rétablir l'unité de conception et d'action de l'Etat à tous niveaux et que la coordination interministérielle ne peut relever que du Premier ministre.*

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage entièrement cet objectif et cette position de principe mais n'en tire pas tout à*

*fait les mêmes conséquences. La politique d'intégration étant interministérielle par nature, la question de l'effectivité de son impact est beaucoup plus une question de volonté politique que d'organisation administrative. Lorsque, comme on l'a vu dans la période précédente, la notion d'intégration disparaît presque du discours politique il n'y a pas à s'étonner de la faiblesse et du caractère peu lisible de la politique d'intégration. Et si la Cour a pu saluer la refondation de cette politique intervenue depuis deux ans et demi comme un fait majeur, c'est bien parce que par la volonté du Gouvernement s'est à nouveau réuni un comité interministériel en sommeil depuis douze ans et que cet événement a été le catalyseur d'un véritable programme de politique publique.*

*C'est donc ce comité interministériel à l'intégration (C2I), qu'il faut considérer comme l'instrument majeur de cette politique. Dans ce processus, le travail interministériel s'est organisé sur un double plan : le cabinet du Premier ministre donne le calendrier, énonce les priorités, et le moment venu, procède aux arbitrages sur le programme à soumettre à l'approbation des ministres. Le secrétariat général du comité interministériel, dans l'intervalle, réunit les ministères, organise l'examen et la discussion de leurs propositions et les refond dans un projet de programme d'ensemble, lequel est définitivement arrêté par Matignon.*

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale considère ce schéma d'organisation comme une bonne formule d'animation interministérielle, à la fois nécessaire et suffisante. Nécessaire dans tous ses éléments : il n'y a pas de travail utile – voire de travail tout court – effectué par les ministères « contributeurs » et exploitables par le secrétariat du C2I sans que le cabinet du Premier ministre ne procède, régulièrement, aux relances nécessaires. Il n'y a pas non plus de vrai processus de construction de programme, s'il n'est pas ordonné autour de la perspective de la réunion effective des ministres autour du Premier ministre. La contrainte du calendrier est essentielle pour la structuration des travaux, aussi bien en ce qui concerne l'établissement du bilan que l'élaboration du programme. C'est pourquoi lors de sa relance en 2002/2003, il a été annoncé que le C2I serait amené à se réunir régulièrement, qu'il l'a déjà fait deux fois, en 2003 et 2004, et qu'une nouvelle réunion est envisagée en 2005.*

*La question pourra se poser, à l'avenir, du contenu du programme d'action à adopter par le comité : le programme de 2003, en effet, a clairement une portée pluriannuelle et il ne sera sans doute pas possible de renouveler, chaque année, des mesures aussi fondamentales que la création du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) et de l'Agence appelée à le porter. Mais c'est là que le principe du travail interministériel prend tout son sens : la thématique de l'intégration est suffisamment riche, et le défi à relever suffisamment urgent pour que les différents ministères fassent l'effort, année après année, et suivant des axes de priorité qui peuvent varier, de définir des contributions substantielles à la politique d'intégration. Compte*

*tenu des enjeux, la matière, en principe, devrait être inépuisable... Il faut aussi pour cela que les différents ministères acceptent de « jouer le jeu » d'un C2I destiné, non pas à les déposséder de leurs propositions au profit d'une politique qui n'est pas la leur, mais au contraire à les mettre en valeur tout en leur en laissant la paternité.*

### **1.1. Sur l'organisation du travail interministériel**

*Nécessaire, l'organisation ci-dessus décrite nous paraît également suffisante. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ne reprend pas à son compte, à ce sujet, la proposition de la Cour de détacher l'équipe administrative animant le secrétariat du C2I, du service auquel elle est naturellement rattachée – la Direction de la population et des migrations (DPM) – pour la placer directement auprès du Premier ministre.*

*Il y a tout d'abord quelque paradoxe à vouloir renforcer la capacité globale du système en matière d'animation interministérielle tout en proposant de démanteler l'organe administratif qui en a été jusqu'ici le support. En effet, la préparation du C2I étant une mission centrale de la DPM, si l'équipe en charge de cette mission devait s'en détacher, c'est la direction tout entière qui serait vouée à l'éclatement. C'est d'ailleurs bien l'analyse de la Cour qui mentionne quelques structures possibles de rattachement.*

*Si le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale récuse ce scénario, ce n'est pas qu'il refuse de voir évoluer ses structures centrales, c'est d'abord parce qu'il est convaincu que ce scénario manquerait son but. Ce positionnement, en effet, couperait en réalité cette équipe de tout le système d'informations qui remonte précisément de la gestion – même sous une forme incomplète – et la priverait par là même d'une capacité d'influence, vis à vis des autres administrations, indispensable au bon fonctionnement du travail interministériel. Ce travail n'est pas pure coordination. Il s'appuie nécessairement sur une connaissance profonde de l'action administrative que seule procure la gestion dans ses différentes dimensions : tutelle des établissements publics, relations avec les services déconcentrés, participation aux actions des autres ministères, et à l'animation de la recherche. Du reste le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ne connaît pas d'exemple de structure administrative à vocation interministérielle, même placée à l'origine directement auprès du Premier ministre, qui n'ait fini par être rattachée à un ministère. Et dans la période récente, le SGG a procédé au recensement méthodique de tous les organes ou commissions à caractère interministériel pour vérifier leur positionnement auprès d'un ministère, et non à l'échelon de Matignon.*

*En revanche, les observations de la Cour sur le rapprochement naturel entre le secrétariat du C2I et celui du HCI paraissent plus pertinentes. Dès son installation, d'ailleurs, le HCI a identifié la DPM et les organismes placés sous sa tutelle comme ayant vocation à entretenir une*

*relation privilégiée avec lui, en termes d'échanges d'informations, de partage de réflexions, voire de collaboration à la mise au point de certaines actions du programme du C2I. Plus fondamentalement, et sur ce point le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage entièrement les appréciations de la Cour, le HCI a joué depuis sa création, par son apport doctrinal et la force de ses analyses et propositions, un rôle irremplaçable d'inspirateur des politiques publiques d'intégration. Faut-il encore accentuer ce rapprochement en le dotant du même secrétariat que celui du C2I, c'est-à-dire en faisant assurer son secrétariat par la DPM ? C'est une évolution possible mais elle n'est pas absolument indispensable, compte tenu de l'autorité acquise par le Haut Conseil, pour garantir la pérennité des échanges entre cet organisme et l'administration dont la mission est la plus proche de la sienne. La DPM est évidemment à la disposition du HCI pour tout appui dont il exprimerait le besoin dans le cadre de ses travaux.*

### **1.2. Sur la création de nouvelles instances**

*S'agissant du travail interministériel, la Cour mentionne dans son rapport deux autres organismes dont le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale estime comme elle qu'ils pourraient apporter une contribution utile.*

*L'un serait à réactiver, il s'agit du Conseil national pour l'intégration des populations immigrées (CNIPI). Héritier de la Commission nationale de la main d'œuvre étrangère, réorienté ensuite sur le champ de l'intégration en général, ce conseil n'a plus jamais été réuni depuis l'achèvement de son mandat intervenu en 1996, bien que le dernier décret du 5 mars 1993 relatif à sa composition et sa mission n'ait pas été abrogé. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale estime qu'en ce qui concerne la représentation des diverses composantes de l'immigration, le CNIPI, depuis cette date, n'a été véritablement suppléé par aucune autre instance, et que l'immigration s'étant diversifiée dans la période récente, il y aurait utilité à la réinstaller. Cette initiative, venant de l'administration, ferait écho aux efforts des associations d'immigrés pour se doter d'une organisation fédérative, comme par exemple avec la création du forum des organisations de solidarité issues des migrations internationales (FORIM). Si nécessaire le décret relatif à sa composition sera réactualisé et une expertise est en cours sur ce point. Sa compétence pourrait être élargie, par exemple, aux questions de l'immigration de travail. On peut attendre de ce Conseil, comme ses travaux l'avaient montré dans le passé, des analyses et propositions sur tout le champ de l'intégration, à verser aux travaux préparatoires du C2I.*

*De la même manière, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage l'appréciation de la Cour sur l'intérêt qu'il y aurait à créer un groupe permanent de hauts fonctionnaires sur le thème de l'immigration. Alors que la politique de la France en la matière met en jeu en permanence, les compétences de trois ministères distincts - Affaires*

*Etrangères, Intérieur, Affaires Sociales - il n'existe entre eux aucun cadre institutionnel d'échanges et de travail en commun, à l'exception des réunions du SGCI sur les questions européennes.*

*Certes les directions des administrations centrales les plus concernées relevant de ces trois ministères – DFAE, DLPAJ et DPM – ont, en fait, une longue habitude de travail en commun compte tenu de la multiplicité des adhérences de leurs missions. On songe évidemment, pour la période récente, à la question de l'asile, qui fait ressortir de façon évidente la solidarité objective entre les ministères et ses répercussions financières. Elles ont aussi l'occasion de se retrouver régulièrement aux conseils d'administration des établissements publics, comme ceux de l'OFPPA et de l'OMI.*

*Mais il manque sans doute à cette coopération obligée une forme d'institutionnalisation qui renforcerait son efficacité, notamment par la production plus régulière d'informations partagées et replacées dans un cadre permettant, dans une situation mouvante, de suivre beaucoup mieux l'évolution de l'immigration en France. Les travaux de ce groupe pourraient alimenter des réunions de ministres analogues à celles du C2I.*

## **2. Sur la refondation de la politique d'intégration et ses instruments**

*Cette refondation, dont le pivot est, comme on l'a dit, la restauration du C2I, apporte des réponses à bien des insuffisances dénoncées par la Cour dans ses constats.*

*Elle se traduit d'abord par une recomposition du paysage institutionnel dont la portée va bien au-delà des « premiers aménagements » notés par la Cour. La création de nouvelles institutions ou de nouveaux opérateurs comme l'Agence Nationale de la rénovation urbaine, ANRU, (qui mérite d'être citée ici compte tenu des adhérences entre politiques d'intégration et de la ville), la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE), l'Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM) ou la Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration s'accompagne de la transformation profonde ou de la suppression des organismes précédents. L'ANAEM, dotée à terme de près de 1 000 collaborateurs, responsable de l'accueil sur l'ensemble du territoire de plus de 110 000 personnes par an, aura à l'évidence un profil très différent de l'OMI qui avant 1998 participait certes à l'administration de l'entrée des étrangers, mais n'assurait aucune véritable prestation d'accueil.*

*S'agissant de cet organisme, il est exact, comme le relève la Cour, qu'à la faveur de la création de la nouvelle Agence n'ont pas été remises en cause certaines missions traditionnelles de l'OMI sur lesquelles on peut s'interroger, comme par exemple l'aide à l'expatriation des Français, l'aide au retour volontaire des étrangers, ou encore la présence dans les centres de rétention administrative. Sur tous ces points le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale tient à souligner qu'il partage les*

*interrogations de la Cour et qu'il souhaite voir réunies les conditions d'une évolution. Mais il estime qu'en tout état de cause il importe avant tout qu'à sa création, la mission centrale de l'Agence soit très clairement positionnée sur l'accueil des étrangers dans la diversité de leurs statuts. On se référera utilement, sur ce point, à la définition des missions de l'Agence figurant dans le projet de loi de cohésion sociale. Qu'il y ait lieu par la suite de redéfinir les actions de l'Agence insusceptibles de se rattacher à cette mission centrale, cela ne soulève dans le principe aucune difficulté particulière de méthode. Il sera toutefois nécessaire, dans chaque cas, de trouver les solutions de remplacement à l'intervention de l'OMI, ce qui sera beaucoup plus difficile.*

*La Cour a mis en exergue comme un des exemples les plus achevés de la carence de la tutelle celui du GIP/ADRI. A cet égard, on peut relever que dès 2002, cet organisme a été invité à concevoir son avenir dans une perspective différente de la continuation pure et simple de ses activités. Avec l'aide de sa tutelle, il s'est immédiatement adapté à la nouvelle mission d'appui à la réflexion conduite par M. Jacques TOUBON sur la création d'un centre de ressources et de mémoire de l'immigration. A cet effet, il a mis fin à son activité de formation, redéfini sa convention constitutive et d'une manière générale réorienté toute son activité dans l'appui à la mission de M. TOUBON. Il ne sera pas renouvelé à l'échéance de sa convention constitutive.*

*Il en a été de même du GIP/GELD qui a servi de structure d'appui à la mission confiée à M. Bernard STASI sur la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante en matière de lutte contre les discriminations. Ce GIP est appelé à disparaître en 2005, au moment où la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) sera mise en place. On voit que la recomposition institutionnelle est profonde : peu de secteurs de l'intervention de l'Etat auront été si fortement remaniés en si peu de temps.*

### **2.1. Sur les conditions d'exercice de la tutelle**

*Mais parmi les instruments de politique publique, il faut aussi mentionner les nouvelles conditions d'exercice de la tutelle. Pour l'essentiel, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale souscrit aux appréciations critiques portées par la Cour sur les carences de cette tutelle dans le passé. Bien souvent, la cause en est à rechercher dans l'absence ou l'insuffisance de cadrage politique en matière d'intégration. Ainsi certains opérateurs ont-ils été d'autant plus tentés d'affirmer leur autonomie qu'ils se trouvaient délégués par défaut d'une mission que l'Etat n'assumait pas d'une manière explicite.*

*Cette conception n'est pas saine. L'autonomie juridique des opérateurs, qui découle de leur statut d'établissement public, de groupement d'intérêt public voire de société nationale, doit se combiner avec une tutelle*

qui tende en permanence à replacer leur activité dans un cadre cohérent et intelligible de politique publique. Qu'il y ait encore du rattrapage à faire sur ce point, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale en convient, mais il estime que la refondation en cours doit en être l'occasion. Pour cela, les instruments de cette tutelle doivent être rénovés. Il convenait, en premier lieu, de redéfinir les missions des opérateurs du champ : ce sera fait avec l'adoption des textes relatifs à la création ou à la transformation de ces organismes.

Il est nécessaire ensuite de définir de manière concertée avec les opérateurs, leurs objectifs et les indicateurs des résultats de leur activité, avec les points d'effort que l'Etat entend mettre en évidence, dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens. Le seul qui existe à ce jour dans le champ de cette politique a été passé en 1999 entre l'Etat et la Sonacotra. Actualisé en 2002, il vient cette année à expiration, et depuis plusieurs mois des travaux interministériels préparent la conclusion d'un nouveau contrat qui dressera le cadre de l'activité de cette société, dans tous ses compartiments, pour les cinq années à venir. Ce sera un document permanent de référence pour les décisions du conseil d'administration. Des travaux avaient été engagés en vue de la conclusion d'un contrat de même nature entre l'Etat et l'OMI : ils ont été suspendus au moment où, dans la préparation du C2I d'avril 2003, s'engageait le processus conduisant à la fusion de l'OMI et du SSAE dans l'ANAEM. Dès l'achèvement de ce processus, en 2005, ces travaux seront repris pour la conclusion avec l'Agence d'un contrat d'objectifs et de moyens avant la fin 2005.

De la même manière seront menés à leur fin les travaux préparatoires à la conclusion d'un tel contrat avec le FASILD. D'ores et déjà les priorités d'intervention de l'établissement ont été précisées dans le cadre du plan stratégique triennal (2004/2006) adopté en janvier 2004.

Il n'est pas envisagé d'en conclure avec la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité en raison de son caractère indépendant ; pour autant des discussions avec l'Etat auront pour objet, à la faveur notamment de l'établissement chaque année de son budget, de lui donner la visibilité nécessaire sur l'évolution de ses moyens.

Au cœur de ces contrats d'objectifs et de moyens, il est prévu de faire figurer les questions d'informations : construction, ou consolidation, au sein de chaque opérateur, d'un système d'informations doté de la puissance suffisante pour faire face, à la fois, aux contraintes de l'opérationnel et d'une manière générale, à l'amélioration de la connaissance. S'agissant de l'ANAEM, par exemple, la mise en place généralisée du service public de l'accueil doit permettre de générer, pour la connaissance des publics accueillis, une masse d'informations sans précédent. Cela suppose évidemment des moyens informatiques adéquats, et le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a bien noté, à cet égard, les observations de la Cour sur les faiblesses de l'OMI. C'est pourquoi l'accent sera mis sur

ce point dans l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens à conclure avec l'Agence.

### **2.2. Les relations avec les services déconcentrés**

*Mais les liens avec les opérateurs ne sont pas la seule dimension de la mise en œuvre opérationnelle de la politique publique d'intégration. Il faut nécessairement y impliquer les services déconcentrés de l'Etat, trop peu présents jusqu'ici sur ce terrain, par l'effet de causes multiples comme l'empilement désordonné, sous la période précédente, de leurs missions, la gestion de l'urgence en situation de crise – comme sur l'asile – et plus fondamentalement le manque de volonté affichée de l'Etat. Et pourtant, l'action de ces services est essentielle à la mise en œuvre effective de cette politique.*

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale estime en effet qu'au delà de la relance politique marquée par l'adoption d'un programme gouvernemental en C2I, la politique d'intégration n'aura de véritable impact que si la démonstration est faite de sa capacité à s'inscrire dans les territoires. C'est pourquoi, ainsi que l'a noté la Cour, après le C2I 2003, des instructions ont été diffusées aux préfets et aux services déconcentrés, en vue de la déclinaison territoriale du programme, notamment par la relance des plans départementaux d'accueil (PDA) et des programmes régionaux pour l'insertion des populations immigrées (PRIPI). Alors que les instructions données précédemment en 1999 n'avaient été que très partiellement suivies d'effet, cette relance de novembre 2003 a été beaucoup plus fructueuse puisque la plus grande partie des départements ont adopté et transmis leur PDA et que les travaux en cours dans les régions conduiront à l'adoption de PRIPI partout en France au plus tard début de l'année 2005.*

*Et le projet de loi de cohésion sociale soumis au Parlement donnera pour la première fois une base légale, pour l'avenir, à la prise en compte, dans ces documents, des contributions des collectivités territoriales, qui y ont toute leur place compte tenu des compétences de ces collectivités.*

### **3. Sur la poursuite de la recomposition institutionnelle**

*Sur ce point, la Cour formule deux séries de recommandations. Concernant les administrations centrales, elle propose de fusionner la DIV et la DPM. Elle préconise la redistribution des moyens du FASILD entre les opérateurs nouvellement créés et l'Etat. Sur le premier point, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, en charge des deux politiques de l'intégration et de la ville, estime qu'elles ont effectivement développé de fortes adhérences, qui appellent nécessairement leur mise en cohérence. Il est clair que dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville résident en majorité des personnes issues de l'immigration : elles sont même au cœur du phénomène de concentration et de ségrégation spatiale longuement analysé par la Cour dans son rapport. D'un autre côté,*

*comme il a été observé précédemment, la politique d'intégration n'aura de véritable impact sur le réel qu'à la mesure de sa capacité à territorialiser ses actions pour la porter au bénéfice de ceux à qui elles s'adressent. Il y a donc d'évidence, des raisons profondes d'articuler fortement les deux politiques.*

*Pour autant, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale estime qu'il n'y a pas lieu de les confondre et que chacune d'entre elles conserve sa légitimité. Non seulement la situation des quartiers ne s'est pas améliorée au point de rendre moins urgente une politique de la ville fondée sur la nécessité de cibler sur ces quartiers un ensemble coordonné de moyens spécifiques, mais encore le principe même de cette politique a été fortement réaffirmé par la loi sur la rénovation urbaine de juillet 2003. Par cette loi, le Gouvernement s'est engagé à rendre visible, année après année, l'évolution de ces quartiers, appréhendée par une série d'indicateurs socio-économiques définis par le législateur lui-même. D'un autre côté, toutes les populations issues de l'immigration ne sont pas dans les quartiers de la ville et la politique d'intégration comprend certains axes d'intervention qui ne se prêtent pas strictement à la territorialisation, qu'il s'agisse par exemple du statut de l'Islam en France, du statut personnel des femmes immigrées, du contenu des manuels scolaires ou encore de la certification de l'apprentissage du français langue étrangère.*

*En tout état de cause, un rapprochement organique ne peut s'opérer que par étapes. Compte tenu du retard à rattraper dans ce domaine, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale entend, à ce stade, privilégier deux initiatives. La première consiste à créer une passerelle dans la mise en œuvre de la LOLF : ainsi le programme « accueil des étrangers et intégration » comprend-il un indicateur d'intégration tiré directement de la politique de la ville puisqu'il concerne la situation socio-économique de personnes résidant en zone urbaine sensible. En second lieu, le prochain C2I en 2005 sera réuni conjointement avec un CIV : ainsi le processus de préparation sera-t-il entièrement conjoint.*

*Concernant le FASILD, la Cour fait valoir qu'il aurait dû être inclus dans le périmètre de la fusion donnant naissance à l'ANAEM et qu'en tout état de cause ses moyens d'intervention devraient être distribués entre les nouveaux opérateurs, tels la HALDE et la Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration et l'Etat pour le solde.*

*Sur le premier point le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale confirme qu'il n'a jamais été question d'envisager de fusionner l'établissement public FASILD avec l'OMI, non seulement en raison des difficultés pratiques de l'opération, déjà complexe entre l'OMI et le SSAE compte tenu des incertitudes du droit, mais encore pour des questions de cohérence de fond. Alors que les missions du SSAE se trouvaient déjà très fortement imbriquées avec celles de l'OMI depuis l'expérimentation des plates-formes d'accueil, ce qui sépare l'OMI et le FASILD, ce n'est pas seulement une différence de culture, comme il a été noté, mais une différence*

*de mission. La Cour observe déjà, avec une nuance de reproche, que la création de l'Agence n'a pas été l'occasion de couper les branches secondaires du tronc central de la mission d'accueil. Sur ce point, la réponse est très simple et elle a été donnée ci-dessus.*

*Mais qu'en aurait-il été de cette observation s'il avait été question de faire reprendre par l'Agence les interventions du FASILD en matière de logement, de culture, de petite enfance, etc... La mission centrale de l'Agence la positionne en qualité de prestataire central de l'accueil. Quelle cohérence avec des interventions prenant la forme de soutien financier aux associations dans des domaines parfaitement distincts de l'accueil ? Il a été expressément confirmé certes, que l'accueil fait partie intégrante de la politique d'intégration, mais pour autant cette dernière, dans nombre de ses orientations est loin de se résumer à l'accueil.*

*Il est vrai, et sur ce point le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale est prêt à rejoindre la Cour, qu'il serait logique d'inclure dans le champ de compétence de l'Agence la totalité des actions d'accueil, notamment les actions de formation actuellement prises en charge par le FASILD. Une fois l'Agence mise en place, il y aura sans doute une évolution en ce sens, dont le calendrier reste à préciser. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale observe seulement, sur ce point, que les difficultés inhérentes à l'application dans ce domaine, et notamment pour ce qui concerne les formations linguistiques, des procédures de marchés publics, justifiaient dans un premier temps d'organiser et de financer dans le cadre des mêmes procédures les formations linguistiques au bénéfice des primo-arrivants et au bénéfice des personnes immigrées déjà présentes sur le territoire. Par leur contenu, leurs conditions de financement et leurs prestataires, ces actions de formation sont les mêmes. Au surplus les incertitudes sur le rythme de montée en charge du dispositif d'accueil pouvaient être amorties dans le cadre d'une organisation commune. Il en ira sans doute différemment demain.*

*En tout état de cause, même détaché de l'enveloppe des formations liées au CAI, le budget d'interventions du FASILD reste substantiel. Il est vrai que ce budget sera appelé à contribuer, dans le cadre de l'effort demandé au ministère, au financement de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité et de la Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration. Mais pour autant la première n'aura pas nécessairement vocation, dans le cadre de sa mission de promotion de l'égalité, à reprendre toutes les actions de soutien et d'accompagnement des associations menées par le FASILD sur la thématique de la lutte contre les discriminations. De la même manière, la Cité aura certes vocation à reprendre l'ensemble des moyens publics consacrés à l'entretien de la mémoire de l'immigration, y compris dans ses formes les plus vivantes, mais cela n'épuise pas non plus la totalité de l'enveloppe consacrée par le FASILD à l'action culturelle.*

*Enfin, s'agissant de la reprise éventuelle des interventions du FASILD par les services de l'Etat, encore faudrait-il pouvoir désigner clairement ces derniers. Compte tenu de l'orientation de ces interventions, toutes tournées vers le soutien à des associations de proximité, l'enjeu ne situe pas à l'échelon central, mais à celui de l'Etat local. C'est à ce niveau que le cas échéant, les moyens du FASILD pourraient être utilement repris. Mais cela suppose que soit clairement définie, au niveau déconcentré, une organisation de l'Etat local qui fasse apparaître précisément les conditions dans lesquelles celui-ci met en œuvre la transversalité inhérente à la notion de cohésion sociale. L'adaptation corrélative des modes d'organisation et de fonctionnement des services déconcentrés est engagée, elle n'est pas achevée. Il n'est donc pas encore possible, à ce jour, d'inclure organiquement dans une nouvelle organisation les équipes régionales du FASILD. En revanche, il est possible de modifier l'organisation interne de l'établissement pour replacer plus clairement ses échelons territoriaux sous l'autorité du préfet, responsable de la déclinaison territoriale des politiques d'intégration et de la ville. Parallèlement font l'objet d'un réexamen approfondi, les procédures de marchés actuellement très centralisées, les conditions au plan local de l'action de l'Etat passant par le FASILD et leur articulation avec celle des collectivités territoriales dans le soutien aux associations de proximité, et enfin les conditions dans lesquelles les actions spécifiques menées par l'établissement s'harmonisent avec l'adaptation des services de droit commun aux exigences de l'intégration.*

## **II. LES POLITIQUES D'ACCUEIL ET LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION**

*Sur ce sujet, qui correspond aux programmes les plus récents et les plus novateurs de la politique d'intégration, le ministère de l'emploi, du travail et la cohésion sociale n'a pu qu'être sensible à l'intérêt manifesté par la Cour, lequel ressort de l'ampleur des développements qui y sont consacrés, du nombre et du degré de détail de ses préconisations. Il s'est efforcé de répondre à la plupart d'entre elles, en tout état de cause aux plus importantes, étant observé qu'elles reflètent le plus souvent ses propres intentions concernant l'évolution d'un dispositif encore en construction, et dont les ajustements s'imposent d'eux-mêmes en fonction des enseignements tirés du processus de montée en charge.*

### **1. Politique et dispositif d'accueil**

#### **1.1. La politique de l'accueil**

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage le souci de la Cour de clarifier les rapports entre accueil et intégration en faisant connaître clairement que « l'accueil et les prestations prévues à cette occasion ne sont qu'un temps, un temps fort du processus d'intégration ».*

*L'objectif de définir et d'organiser, dans la période de deux ans suivant l'installation en France, des « parcours d'intégration individualisés »*

*liant accueil et intégration, dont les étapes précises sont évoquées par la Cour est donc pertinent. La DPM s'attache en effet à promouvoir auprès des acteurs et bénéficiaires de cette politique la notion de parcours d'intégration, illustrant un processus complexe qui comporte des phases susceptibles d'être clairement identifiées. Dans cette perspective, les dispositifs et outils mobilisables pour organiser et accompagner les étapes de ce processus doivent à l'évidence être adaptés aux besoins et caractéristiques des publics. S'ils diffèrent dans leurs modalités et leurs finalités intermédiaires, ils s'inscrivent cependant dans un continuum dont la cohérence doit être recherchée et répondent à un objectif final unique : l'intégration durable et réussie des populations concernées.*

*C'est pourquoi la construction d'un « dispositif administratif intégrant l'accueil et les politiques sectorielles de l'intégration », que la Cour appelle de ses vœux, constitue de fait l'objectif central assigné aux plans départementaux (PDA) et aux programmes régionaux (PRIPI) dont la conception et la mise en œuvre ont été confiées aux représentants de l'Etat.*

*Pour autant, comme le souligne le rapport et en dépit d'une relance vigoureuse de ces programmes d'actions territorialisés (circulaire du 24 novembre 2003), la nécessaire mobilisation des services de droit commun n'est pas encore à la hauteur des enjeux de la cohésion sociale et nationale. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale offre à cet égard une réelle opportunité d'organiser et de renforcer l'implication des services de l'Etat et de l'ensemble des partenaires associés à la conduite des programmes du plan de cohésion sociale. D'ores et déjà les services chargés de l'emploi, de la cohésion sociale, du logement et de l'éducation nationale sont conduits à mutualiser leurs ressources et leurs compétences dans un cadre d'intervention structuré et renouvelé.*

*En revanche, l'action de l'Etat devra respecter les limites posées par le principe de libre administration des collectivités territoriales : leur contribution attendue et légitime à la mise en œuvre d'une politique de l'accueil de proximité ne peut être en effet que sollicitée et encouragée.*

## **1.2. Le service public de l'accueil (SPA) et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)**

### **1.2.1. Le service public de l'accueil**

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage les conditions posées par la Cour pour concrétiser la mise en place d'un véritable service public de l'accueil sur l'ensemble du territoire, respectueux du principe d'égalité. L'objectif annoncé d'une offre de prestations de qualité comparable disponible en tous points du territoire national sera tenu à l'horizon 2006 au bénéfice de tous les étrangers titulaires pour la première fois d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France (soit un potentiel de l'ordre de 110 000 personnes concernées chaque année, hors ressortissants des pays de l'UE à 15 Etats membres). Dans cette*

*perspective, l'OMI développe rapidement son maillage territorial avec le souci de privilégier un double objectif de proximité et de souplesse du service rendu. Aux onze délégations existantes fin 2003, cinq nouvelles délégations ont été ajoutées en 2004 (Paris, Montpellier, Nice, Grenoble, Nantes) et sont prévues en 2005 des délégations à Bordeaux, Metz, Orléans, Dijon, Rennes. En outre l'offre de prestations dans le cadre du SPA retiendra des modes d'organisation adaptés aux besoins (notamment à l'importance des flux) et aux territoires : structures départementales à vocation interdépartementale, plates formes d'accueil hors site...*

*Il convient également de poursuivre l'organisation d'une meilleure articulation entre le service public de l'accueil et les dispositifs de droit commun, sous l'égide du DDASS, pilote du plan départemental d'accueil, et dans le cadre des PRIPI, la Cour ayant identifié ce point de faiblesse.*

*A cet égard, le jugement exprimé par le rapport sur la difficulté de la DPM à animer ces dispositifs et à en assurer le suivi, faute d'une capacité de pilotage suffisante, mérite d'être nuancé. La Cour déplore un «manque d'articulation entre les plates formes d'accueil et les PDA » et estime que « le dispositif des PRIPI n'a guère prospéré ». De fait le rapport se réfère à la première génération de ces outils de programmation (bilan DPM de juin 2000) qui a révélé d'incontestables faiblesses (l'objectif de la généralisation est loin d'avoir été atteint ; la mise en réseau des partenaires de l'accueil reste limitée) et justifié la relance des dispositifs dans un cadre d'action profondément renouvelé par la refondation de la politique d'accueil et d'intégration.*

*Neuf mois après la diffusion de ces nouvelles instructions, qui replacent le représentant de l'Etat au centre du pilotage local, 72 PDA formalisés sont aujourd'hui recensés ; dans une vingtaine de départements les travaux préparatoires à la rédaction du plan ont été engagés ; seuls six départements n'ont pris aucune initiative en ce sens. Enfin 7 régions disposent d'un PRIPI actualisé, alors que 11 régions ont d'ores et déjà établi les documents préparatoires à l'élaboration du programme et/ou mis en place le comité de pilotage prévu. L'inscription des PRIPI dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale constitue à cet égard un atout décisif susceptible de renforcer la légitimité et la lisibilité de ces instruments de territorialisation des politiques d'accueil et d'intégration, d'autant que les dispositions de la loi prévoient la contribution des collectivités territoriales.*

*La Cour insiste particulièrement et à juste titre, sur la nécessité de renforcer le lien prévu entre le SPA et le SPE (service public de l'emploi), lequel serait « encore balbutiant ». Ce lien doit effectivement être amélioré, notamment s'agissant de la mise en place effective d'un système de veille destiné à faciliter l'accès des primo-arrivants signataires du CAI et demandeurs d'emploi aux dispositifs de droit commun de l'accès à l'emploi.*

*La mise au point de ce système, qui dans son principe fait l'unanimité, se heurte dans l'immédiat à des contraintes techniques et organisationnelles qui impliquent une reconfiguration des systèmes informatiques permettant une fusion des fichiers de données de l'ANPE et de l'ANAEM à l'horizon 2007. Toutefois un repérage et un suivi statistique des signataires du CAI venant s'inscrire aux ASSEDIC a d'ores et déjà été organisé : il sera techniquement opérationnel dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005, grâce à un système de codage qui permettra de suivre pendant 2 ans le parcours d'insertion professionnelle des intéressés. En outre, pour compléter ces éléments dont le caractère d'exhaustivité ne sera pas garanti à ce stade (notamment s'agissant des cas d'inscription à l'ANPE avant le passage sur la plate forme), une étude de suivi de cohorte sera prochainement lancée par l'ANPE. Enfin, il convient de préciser que nombre d'initiatives ont déjà été prises pour établir les interactions souhaitées entre SPA et SPE, dont certaines ont donné des résultats tangibles : désignation d'un correspondant ANPE et d'un animateur régional des missions locales pour les auditeurs sociaux des plates formes d'accueil ; organisation de réunions périodiques d'information de ces correspondants (dispositif CAI, enjeux, perspectives) ; élaboration par l'ANPE de documents d'information (en français, anglais, arabe) à remettre aux primo-arrivants sur la plate forme d'accueil et de séances de sensibilisation des auditeurs sociaux de l'OMI (présentation des services de l'ANPE) ; mise au point de documents pédagogiques pour le module Vivre en France consacré à l'emploi et à la formation ; mise en place (en Ile de France) de prestations spécifiques (ateliers accueil et suivi) avec traducteurs pour faciliter l'accès aux services et à l'emploi des personnes maîtrisant mal le français ; élaboration par l'AFPA d'un document de référence pour les prestataires de bilan d'orientation pré professionnelle ; conclusion le 26 novembre 2003 d'un protocole d'accord DPM/DGEFP/DIV/Conseil national des missions locales (CNML) organisant la participation des missions locales à la mise en œuvre de la politique d'accueil des primo-arrivants ...*

### **1.2.2. L'OMI et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)**

▪ *La Cour formule des critiques sur les conditions de création de l'agence (définition préalable incomplète des objectifs à atteindre et des missions à assumer ; réflexion inaboutie des pouvoirs publics sur la structuration et l'agencement des divers organismes œuvrant dans le champ de l'immigration..) qui méritent d'être tempérées.*

*Il convient de rappeler que la décision de création de l'ANAEM s'inscrit dans le droit fil des préconisations du rapport remis en novembre 2001 par le HCI, dont la Cour fait par ailleurs mention, qui recommande précisément de « mettre fin à l'éclatement entre les structures qui sont chargées des primo-arrivants, qui est source de difficultés inutiles pour les étrangers comme pour les acteurs de la politique de l'accueil » et de créer*

« une agence nationale de l'accueil, opérateur institutionnel unique chargé de la mise en œuvre d'une politique globale d'accueil » à partir de l'OMI. Dès le début de l'année 2002, les analyses et préconisations du HCI ont été examinées et débattues, notamment dans le cadre du comité de pilotage de l'accueil animé par la DPM, qui réunit les principaux opérateurs de cette politique (OMI, FASILD, SSAE, ASSFAM), dans la perspective de définir collégialement les contours d'un véritable service public de l'accueil à vocation d'universalité. Les travaux se sont régulièrement poursuivis au sein de cette instance pour préparer la création et la mise en place du CAI.

La décision de création de l'ANAEM constitue également une réponse aux orientations préconisées par l'IGAS en février 2003 s'agissant de la simplification des procédures et de la suppression de structures au sein des ministères sociaux. Ainsi la fusion de l'OMI et du SSAE figure-t-elle au nombre des opérations retenues en 2003 au titre de la stratégie ministérielle de réforme du ministère des affaires sociales.

Enfin, avant même l'annonce de cette décision par le Premier ministre dans le cadre du comité interministériel à l'intégration d'avril 2003, le ministre chargé de l'intégration missionnait l'IGAS pour expertiser les conditions et modalités du rapprochement des personnels de l'OMI et du SSAE au sein d'une nouvelle structure dédiée à l'accueil des étrangers, dans la continuité des travaux déjà conduits sur la refonte du statut des personnels de l'OMI.

Le rapport remis le 31 juillet 2003 permet d'évaluer précisément l'impact de la création de l'agence sur le personnel du SSAE et d'anticiper les modifications statutaires à conduire. On ne peut donc considérer que cette réforme ambitieuse a été conduite dans l'impréparation et sans définition des objectifs à atteindre, même s'il est vrai qu'à ce jour, ainsi que le souligne la Cour, « certaines options relatives aux missions de la future agence ne sont toujours pas levées ».

▪ S'agissant particulièrement des missions de l'OMI, la Cour considère que nombre d'entre elles « sont souvent accessoires, périphériques au regard du cœur d'activité de l'établissement » et qu'elles contribuent par là même à « diluer ses priorités et ses moyens ».

Il faut d'abord rappeler que les missions sur les migrations du travail perdurent et que les actes liés à certains types de séjour seront confortés voire renforcés dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 26 novembre 2003 (regroupement familial, attestations d'accueil pour les séjours de moins de trois mois).

Il convient en outre d'indiquer que la création de l'ANAEM constitue de fait pour les pouvoirs publics l'occasion, comme le souhaite la Cour, de recentrer l'action du nouvel opérateur sur des priorités d'action clairement définies. Pour autant il n'a pas paru opportun de modifier le spectre des activités de l'agence au regard des missions actuellement assurées par

*l'OMI, l'établissement ayant acquis dans les secteurs d'intervention considérés un professionnalisme confirmé : la forte implication de ses personnels, leur savoir-faire et leur réactivité ont ainsi souvent inspiré le choix des pouvoirs publics de confier à cet organisme la responsabilité de prendre en charge une mission nouvelle, parfois périphérique au regard du cœur de métier de l'OMI. Dans ces conditions, le périmètre des missions traditionnelles de l'OMI est confirmé dans les dispositions du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale portant création de l'ANAEM, lesquelles précisent par ailleurs les missions de l'agence concernant l'accueil des nouveaux migrants. Toutefois, dans le souci de limiter le risque évoqué par la Cour « d'une certaine dispersion de ses centres d'intérêts », l'activité de l'Agence sera prioritairement orientée sur l'accueil des étrangers (nouveaux arrivants ou demandeurs d'asile), ses axes stratégiques d'intervention ayant vocation à être précisés en ce sens dans le contrat d'objectif et de moyens à conclure avec l'Etat d'ici la fin de l'année 2005.*

▪ *La Cour considère par ailleurs « qu'une réflexion sur la réforme du mode de financement de l'ANAEM serait opportune : elle pourrait mener à une budgétisation des ressources de l'Agence et à une réorganisation de prestations donnant lieu à paiement qui ne pourraient que devenir marginales ».*

*Cette suggestion doit être considérée avec prudence. On peut observer que dans ce secteur d'activité la France n'est pas le seul pays européen à faire financer par leurs bénéficiaires les prestations effectuées à leur profit, sans que ce mode de financement soit nécessairement qualifié « d'archaïque ». Au cas particulier, les prestations offertes par la France dans le cadre du CAI sont aujourd'hui fondées sur un principe de totale gratuité pour le nouvel arrivant alors que plusieurs Etats prévoient une contribution des migrants aux formations linguistiques qui leur sont destinées (Allemagne, Pays-Bas, Autriche ..). Enfin, la politique d'accueil des demandeurs d'asile et la mise en œuvre du service public de l'accueil confiées à l'ANAEM seront dès 2005 partiellement financées par une subvention de l'Etat.*

▪ *La Cour invite fermement l'établissement à « s'affranchir d'une certaine culture d'exécution, qui freine son dynamisme et sa capacité d'initiative » ainsi qu'à se doter rapidement d'outils fiables d'informatique et de comptabilité.*

*Les critiques formulées par la Cour sur l'insuffisante réorganisation de l'établissement au regard de l'évolution de ses missions ainsi que sur son mode de fonctionnement paraissent devoir être nuancées. L'OMI a en effet été confronté, au cours des dernières années, à une forte montée en puissance de missions nouvelles essentielles (accueil) ou « périphériques » (interventions sociales dans les CRA, participation aux programmes d'aide au retour ...) alors que l'activité traditionnelle d'introduction de la main d'œuvre étrangère marquait le pas, sans pour autant disparaître. Il est vrai*

que l'exercice de ces nouvelles missions ne s'est pas immédiatement traduit par des évolutions organisationnelles. Cette décision résultait toutefois d'un choix tactique, dans la mesure où les travaux étaient parallèlement d'ores et déjà engagés pour préparer la création de la future agence. La définition de son organisation a d'ailleurs fait l'objet, pendant plusieurs mois, d'un travail partenarial soutenu entre l'OMI et le SSAE, avec l'appui d'un cabinet spécialisé. De même, l'amélioration du fonctionnement de l'établissement que la Cour appelle de ses vœux est actuellement traitée dans le cadre de la mise au point du décret d'application de l'article de la loi de programmation pour la cohésion sociale relatif à l'ANAEM ; ainsi des modifications substantielles sont notamment apportées à la composition du comité consultatif, dont la Cour souligne à juste titre le déphasage avec la réalité du cœur de métier de l'OMI, pour renforcer le rôle de cette instance qui sera prochainement organisée en deux sections (section du travail et section sociale) reflétant les deux composantes de l'activité de l'établissement.

En revanche, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ne peut que partager la préoccupation exprimée par la Cour d'améliorer rapidement les outils informatiques, métiers et comptabilité de l'OMI pour préparer la mise en place de l'agence. Cet objectif a déjà été partiellement concrétisé. Ainsi, le progiciel métier IMMI 2 est en cours de généralisation au sein des différentes structures de l'établissement ; son adaptation au nouveau contexte réglementaire, particulièrement mouvante depuis plusieurs mois, est prévue. Le nouveau progiciel comptable, successeur d'ADIX, actuellement en phase d'adaptation à l'établissement, sera opérationnel début 2005. Enfin il a été décidé d'inscrire dès 2005 la refonte du système d'information de gestion de l'ANAEM dans le cadre d'un schéma directeur informatique rénové, compatible avec les systèmes informatiques de partenaires externes de l'Agence, et capable de produire des données de connaissance des populations prises en charge. Les crédits nécessaires seront inscrits de manière prioritaire au budget de l'établissement pour 2005.

## **2. Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)**

### **2.1. Le bilan de la mise en œuvre du CAI**

Les éléments de bilan présentés par le rapport peuvent désormais être appréciés sur une période de référence plus significative, permettant d'en tirer des enseignements d'une pertinence accrue.

Outre les 12 départements concernés en 2003, la mise en œuvre du CAI a débuté le 9 mars 2004 dans la Loire, le 12 mai en Moselle, en juin sur Paris, l'Essonne et la Seine Saint Denis. Ont également démarré leur activité depuis le premier juillet 2004 les départements de Loire Atlantique, de l'Ain, des Alpes Maritimes, de l'Isère et du Pas de Calais ; sont enfin concernés depuis le 1<sup>er</sup> septembre l'Ille-et-Vilaine, l'Aude, le Tarn et la Vendée. Début

2006 l'ensemble du territoire métropolitain sera couvert, soit un effectif cible potentiel de 110 000 bénéficiaires.

Sur la période janvier – août 2004, 18 339 contrats ont été signés, par une proportion quasi identique de femmes (50,5 %) et d'hommes (49,5 %). Ces résultats portent à 26 366 le nombre de signataires depuis le début de l'opération en juillet 2003. Le taux de signature pour la période de janvier à août 2004 est de 88,4 % des personnes accueillies, en légère augmentation par rapport à 2003, ce qui démontre à l'évidence que le contrat est bien accepté par les migrants. Le rapport souligne toutefois de fortes disparités dans ce taux de signature, selon les plates-formes, et estime qu'elles tendent à se maintenir dans la durée.

En fait, les dernières statistiques disponibles en août montrent que ces différences au demeurant réelles (le taux moyen de signature du 1<sup>er</sup> semestre 2004 variant entre 77,1 % pour le plus bas –Isère - à près de 98 % pour le plus élevé –Loire-Atlantique et Pas-de-Calais- ) semblent se résorber progressivement pour 3 départements restant jusque là en décalage notable par rapport aux autres : les Hauts-de-Seine (de 73 % à 78,2 % en août), les Bouches-du-Rhône (de 77,3 % à 80,7 %) et l'Hérault (de 79,3 % à 82,8 %). Cette évolution à la hausse du taux de signature dans tous les départements concernés mérite d'être soulignée. Elle s'explique notamment par une plus grande expérience des auditeurs sociaux ainsi qu'un discours plus affirmé après la publication de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers.

En revanche le besoin de formation linguistique est effectivement confirmé à hauteur de 36 % des immigrants signataires du contrat. En outre, les difficultés signalées par le rapport, s'agissant du taux de présence effective en formation, restent pleinement d'actualité, en dépit des initiatives déjà prises pour limiter l'absentéisme constaté : système de relance mis en œuvre par l'OMI (relance écrite systématique et test d'une relance téléphonique ciblée sur certaines plates-formes et certains publics) depuis janvier 2004 ; dispositions spécifiques introduites dans les marchés publics 2004 passés par le FASILD (rappel par l'organisme prestataire à la personne des dates et lieu de formation une semaine avant l'entrée effective ; double relance, écrite et téléphonique). Si les entrées effectives en formation sont encore en deçà des prévisions (taux d'entrée en formation civique de 63 % en juillet ; taux d'entrée en formation linguistique de 75 % sur la toute dernière période d'observation) les progrès réalisés par rapport à 2003 sont néanmoins significatifs s'agissant des formations linguistiques (le taux d'entrée était alors de 50 %). Il n'en demeure pas moins que l'amélioration du suivi du parcours du signataire du contrat par l'OMI puis l'ANAEM constitue un objectif essentiel qui doit être poursuivi conjointement avec la généralisation du contrat.

## **2.2. Les implications financières de la réforme**

*La Cour estime qu'une clarification du financement à moyen terme de la montée en puissance du CAI serait opportune pour donner une visibilité à l'organisation de l'accueil comme pour tirer toutes les conclusions des évictions que cette réorientation provoque sur les autres opérations du FASILD.*

*Les éléments de clarification suivants peuvent être apportés :*

▪ *S'agissant du coût estimé du CAI pour l'année 2005 (année de généralisation progressive du contrat à l'ensemble du territoire métropolitain pour assurer une offre de services à près de 110 000 bénéficiaires potentiels) les estimations figurant au rapport sont confirmées à ce stade s'agissant du FASILD (soit un coût additionnel prévisionnel de près de 20 M€ par rapport au disponible 2004). Toutefois le montant de la dépense réelle en exécution reste naturellement subordonné aux dates de mise en service des nouvelles plates formes et aux flux de bénéficiaires potentiels associés à ces plates formes.*

▪ *Une mesure nouvelle de 20 M€ a été obtenue dans le cadre de la LFI 2005 pour financer la montée en puissance du CAI pour les prestations relevant du FASILD. La subvention allouée par l'Etat au FASILD sera donc augmentée à due concurrence.*

▪ *En 2006, les moyens supplémentaires affectés à ce programme seront portés à 32 M€ (en delta par rapport à la LFI 2004). Cet effort sera maintenu pendant toute la durée d'application du plan de cohésion sociale, soit jusqu'en 2009.*

▪ *En 2005 dans le cadre de son budget prévisionnel, l'OMI prévoit de consacrer des moyens accrus à la généralisation du CAI, dont le financement sera assuré sur ses ressources propres : création d'emplois supplémentaires échelonnée sur l'année permettant de traiter 8 400 contrats par mois (soit une charge estimée à près de 1,37 M€ sur 6 mois) ; création de 5 nouvelles structures départementales et de 2 nouveaux sites parisiens (soit près d'1 M€) ; évolution des crédits d'intervention liés à la diffusion du CAI (estimation : 1 M€).*

▪ *Ces moyens seront complétés le moment venu par le versement d'une subvention de l'Etat (DPM) correspondant au financement de l'activité de service social spécialisé assurée par l'ANAEM dès que la reprise des personnels du SSAE sera effective.*

*La Cour suggère en outre à la DPM « d'intégrer dans son projet annuel de performance (PAP) des indicateurs d'impact, plus révélateurs de la qualité de l'action financée, tels des indicateurs d'intégration (..) ou un indicateur synthétisant la situation de l'immigrant deux ans après son installation et découlant du suivi assuré par l'OMI ». Elle déplore à cette*

*occasion que le PAP prenne « pour indicateur central le taux de CAI signé, en affichant un objectif de 90 % ».*

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage pleinement le souci de la Cour de ne pas s'en tenir à une logique purement quantitative de la performance, qui privilégierait à titre exclusif le taux de signature du contrat. Il s'attache d'ailleurs, à l'occasion des restitutions régulières relatives à la mise en place du CAI et du service public de l'accueil, à préciser les caractéristiques des personnes accueillies, à la lumière notamment des prescriptions faites, ainsi qu'à apprécier l'effectivité de la participation des signataires aux formations décidées. Ces éléments de connaissance constituent en effet des données indispensables pour mesurer l'efficacité globale du dispositif et y apporter les correctifs nécessaires. C'est la raison pour laquelle la DPM a fait le choix de retenir dans son projet de performance au titre de la sous action « accueil des nouveaux migrants » de l'action « intégration » non pas un objectif unique de signature du contrat, mesuré par un indicateur quantitatif (taux de signature du contrat) mais deux objectifs, assortis d'indicateurs plus fins. Il s'agit en effet d'augmenter d'une part, la proportion de primo arrivants bénéficiaires des prestations du service public de l'accueil qui suivent la formation civique (ce qui permettra d'apprécier à la fois le degré d'acceptation du contrat par ceux à qui il a été proposé et le respect, par ceux qui le signent, de leur engagement à suivre une formation considérée comme fondamentale par les pouvoirs publics), d'autre part le pourcentage de primo arrivants non francophones bénéficiaires des prestations du service public de l'accueil qui obtiennent une certification élémentaire attestant un niveau satisfaisant de français à l'issue de la formation.*

*Pour autant, il est indispensable de construire et de renseigner des indicateurs d'intégration, quelles que soient les difficultés conceptuelles et méthodologiques rencontrées. Des travaux en ce sens sont d'ores et déjà conduits par le Comité européen des migrations internationales du Conseil de l'Europe depuis plusieurs années, ce qui permet une amorce de comparaison internationale. Surtout, l'installation récente de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, sous l'égide du Haut conseil à l'intégration, doit permettre de répondre à cet objectif. En effet, cette instance a notamment pour vocation d'alimenter la réflexion sur les indicateurs de l'intégration, d'élaborer des outils pour mieux évaluer l'application des politiques de l'intégration et de favoriser l'état statistique des situations de performance ou d'exclusion afin d'améliorer les processus d'intégration.*

### **2.3. Les formations linguistiques**

*Le budget consacré par le FAS aux formations linguistiques connaît de fait une évolution significative depuis l'année 2003 qui prend en compte les effets de la réforme de la politique conduite par l'établissement dans ce domaine : il est porté de 35,2 M€ en 2002 (en exécution) à 50,2 M€ en 2003.*

*Il convient toutefois de préciser que sur ce montant, près de 10 M€ ont bénéficié au public spécifique des primo arrivants dans le cadre du CAI, pour 37 M€ consacrés aux autres publics, le solde restant affecté au soutien de projets associatifs à dominante linguistique et au renforcement de la qualité des formations. L'augmentation des moyens consacrés à l'apprentissage du français s'est poursuivie en 2004 avec l'inscription au budget du FASILD d'un montant prévisionnel de 55,5 M€ dont 27,7 M€ consacrés aux primo-arrivants signataires du CAI et 22,6 M€ aux autres publics (candidats à la naturalisation, personnes de plus de 26 ans salariées, en recherche d'emploi ou inactives présentant de bas niveaux linguistiques et un faible niveau de scolarisation).*

*Cet effort particulier, qui correspond à une priorité de politique publique, est confirmé dans les perspectives budgétaires 2005, grâce à l'allocation à l'établissement de moyens nouveaux spécifiquement dédiés à l'accompagnement du CAI (cf. supra : + 19,9 M€ dont 16,9 consacrés au développement des formations linguistiques et 3 aux formations civiques et Vivre en France). L'accueil des personnes primo arrivantes (illustré notamment par le financement des prestations susmentionnées) constitue d'ailleurs l'une des principales priorités structurelles affichées par le FASILD dans le cadre de son plan stratégique 2004-2006 adopté en janvier dernier, sur lesquelles il fonde ses programmes d'intervention territorialisés.*

*La réorientation et l'abondement des moyens du FASILD en faveur de l'acquisition ou de la meilleure maîtrise de la langue française répondent à un choix volontariste de politique publique. Pour autant, on ne peut considérer que ce choix aurait conduit à pénaliser les immigrés installés en France depuis plus longtemps en créant des effets d'éviction à leur détriment sur les autres postes de dépenses du FASILD. Les éléments chiffrés précisés supra indiquent qu'ils ont continué de bénéficier largement des actions de formation linguistique ou d'amélioration de la qualité des formations financées par le FASILD, et ce malgré le lancement puis la diffusion du CAI. Ainsi dans le budget 2004, les crédits destinés au financement de ces interventions s'élèvent-ils à plus de 28 M€, soit la moitié de la dotation affectée à l'apprentissage du français. Ce montant devrait a minima être reconduit dans le budget 2005. En outre les crédits consacrés par l'établissement au domaine « connaissance et exercice des droits », qui constitue l'un des axes privilégiés d'intervention du FASILD en faveur de ces publics, connaissent une progression favorable : 26 M€ en BP 2003, 27,5 M€ en BP 2004 et 29,5 M€ en exécution prévisionnelle (DM3).*

*Ainsi que le rappelle la Cour, le premier niveau de maîtrise de la langue française reconnu et valorisé dans le cadre du CAI par la délivrance de l'attestation ministérielle de compétences linguistiques (AMCL) pourra et devra ne constituer qu'une étape s'inscrivant dans le cadre d'un véritable parcours linguistique approfondi permettant un accès effectif au droit commun de l'emploi et de la formation (formations pré-qualifiantes,*

formations qualifiantes, emploi). C'est pourquoi, en application des décisions du comité interministériel à l'intégration d'avril 2003, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a engagé des travaux visant à la conception et à la mise au point d'un dispositif global d'évaluation et de validation des connaissances langagières, adapté à l'ensemble des publics migrants, depuis les non-lecteurs / non-scripteurs jusqu'aux lecteurs / scripteurs, et conduisant à une certification nationale. La conduite de ces travaux a été confiée à la Délégation générale à la langue française et aux langues de France du ministère de la culture et de la communication. La réflexion associe par ailleurs le ministère de l'éducation nationale et le centre international d'études pédagogiques, le FASILD, ainsi qu'un certain nombre d'experts linguistes universitaires ou professionnels de la formation. Un référentiel pour la valorisation des niveaux élémentaires à d'ores et déjà été élaboré en juillet dernier et les travaux se poursuivent pour la mise en œuvre de la chaîne de certification. Ce premier niveau de validation (appelé A1.1) a été établi en référence au premier niveau du diplôme d'études en langue française (DELF) et en conformité avec le Cadre européen commun de référence pour les langues. Il correspond, pour sa partie orale, à l'AMCL, et représentera donc la reconnaissance exigée a minima dans le cadre du CAI.

La Cour recommande de réorienter les formations linguistiques vers l'apprentissage de la langue écrite. Cette préconisation s'inscrit précisément dans le droit fil des travaux relatifs à la conception d'un nouveau référentiel et du dispositif de certification qui lui sera associé. Les réflexions développées dans ce cadre conduisent en effet à s'interroger sur l'opportunité de relever le niveau d'exigence aujourd'hui retenu dans le cadre du CAI, notamment en introduisant un objectif de maîtrise de compétences écrites en français, au minimum au niveau retenu pour l'oral (soit le niveau A1.1). D'autant que l'observation des objectifs linguistiques adoptés par les pays européens ayant mis en place des mesures d'accueil comparables révèle la modestie de l'ambition de la France en termes d'acquisition de langue française. C'est pourquoi les travaux se poursuivent pour réunir à l'horizon 2006 (année de généralisation du CAI) les conditions d'une offre de formation certifiée intégrant des compétences écrites et orales à un niveau élémentaire de maîtrise du français. Une telle évolution facilitera les passerelles avec les dispositifs d'accès à la formation professionnelle et à l'emploi. L'adoption de cette nouvelle norme de certification devra toutefois conduire à mettre en cohérence le niveau des exigences imposées aux candidats à l'acquisition de la nationalité par voie de naturalisation.

#### **2.4. Les autres préconisations relatives au contrat**

Les autres préconisations formulées par la Cour sont, pour l'essentiel, partagées, à l'exception notable de celle qui invite à envisager, au bénéfice des immigrants déjà installés en France, la création d'un contrat reprenant tout ou partie des prestations du CAI, qui constituerait, suivant la

*proposition de la Cour, une formule de « rattrapage » ou de « consolation » pour ceux qui n'auraient pu bénéficier d'un véritable accueil.*

*Cette suggestion paraît en effet difficile à mettre en œuvre dans un délai rapproché, principalement pour des raisons financières. A tout le moins, elle semble prématurée. Le cadre budgétaire de l'action publique en ce domaine a en effet conduit les pouvoirs publics au choix de faire porter l'effort, de manière volontariste, sur la réussite de la phase clef du processus d'intégration : celle de l'accueil, sur une période de deux ans. Des moyens très importants sont en conséquence mobilisés dans la durée au service d'un objectif ambitieux qui fera nécessairement sentir ses effets positifs sur la démarche d'intégration, laquelle se trouvera ainsi facilitée. L'efficacité de cette politique devra naturellement être mesurée, avant d'envisager l'extension du contrat à d'autres publics. En outre, il paraît particulièrement délicat de réserver le bénéfice de ce contrat, ainsi que le propose la Cour, aux cas jugés « les plus dignes d'intérêt », sans encourir un risque de rupture d'égalité, tel qu'il est précisément évoqué par la Cour. Enfin, il semble que l'intégration des personnes immigrées déjà présentes en France relève de politiques et d'instruments complémentaires de ceux de la politique d'accueil, généralistes ou spécialisés, dont l'existence n'est pas contestée, même si leur efficacité peut être améliorée.*

*La plupart de ces préconisations ont d'ailleurs déjà reçu une application, totale ou partielle.*

▪ **Les adaptations déjà réalisées.**

*La Cour suggère de donner au CAI des effets juridiques et de lui conférer un rôle substantiel. Il suggère à cet effet d'utiliser un texte législatif lui donnant force et valeur symbolique et de s'assurer que les textes d'application de la loi du 26 novembre 2003 sont susceptibles de fonder les conditions dans lesquelles le signataire pourra juridiquement bénéficier du respect des termes de son contrat dans la procédure d'attribution de la carte de résident et de naturalisation.*

*D'ores et déjà, les conditions de délivrance de la carte de résident visée aux articles 14 et 15 de l'ordonnance de 1945 sont d'application immédiate. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 20 janvier 2004 relative à l'application de ladite loi précise toutefois les nouvelles conditions de délivrance de cette carte. Elle prévoit notamment que la condition d'intégration républicaine prévue par la loi relève de l'appréciation du préfet, « sur la base d'un faisceau d'indices parmi lesquels l'apprentissage de la langue française, la connaissance et le respect des principes qui régissent la République Française, la scolarisation des enfants, le suivi d'une formation professionnelle ainsi que la participation à la vie sociale...La signature du contrat d'accueil et d'intégration (...) sera également à terme un élément à prendre en compte pour l'appréciation de cette condition ».*

*Le gouvernement a cependant souhaité aller plus loin dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, en officialisant la création du service public de l'accueil au bénéfice de tous les étrangers admis à séjourner pour la première fois dans notre pays en vue d'une installation durable ainsi qu'en donnant une base législative au CAI. Les dispositions réglementaires prévues par le projet de loi préciseront les conditions dans lesquelles l'étranger signataire bénéficie d'actions destinées à favoriser son intégration et les engagements qu'il prend en ce sens.*

*Enfin, elles introduisent explicitement, parmi les critères permettant l'appréciation de la condition d'intégration républicaine pour l'accès au statut de résident dans les conditions prévues à l'article 14 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (après cinq années de résidence ininterrompue en France) la signature et le respect du contrat.*

*La mise en œuvre de ces dispositions implique, ainsi que le souhaite la Cour, que soit assuré par l'OMI (puis l'ANAEM) un suivi minutieux du respect du contrat ; dans cette perspective, la loi prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe notamment les conditions de suivi et de validation des actions prévues au contrat, dont la reconnaissance d'un niveau satisfaisant de maîtrise du français.*

*Enfin le rapport suggère d'organiser la « vie du contrat » en le renouvelant si nécessaire et en sanctionnant son non-respect par une procédure de résiliation. Une possibilité de renouvellement du contrat (durée d'application : un an, renouvelable une fois) est d'ores et déjà prévue, pour tenir compte notamment d'entrées en formation plus tardives ou de formations extensives d'une durée excédant le cadre annuel. Les conditions de ce renouvellement automatique devront être expressément précisées. Par ailleurs, le système de double relance (par l'organisme de formation et par l'OMI) évoqué supra doit permettre d'assurer un suivi individualisé de l'assiduité des personnes inscrites en formation et de limiter les risques d'abandon. En revanche la question de la résiliation du contrat n'a pas encore été traitée ; elle fera l'objet d'instructions particulières qui sont en préparation.*

*La Cour recommande d'ouvrir la signature du contrat aux mineurs de plus de 16 ans pour prendre en compte plus efficacement leur situation.*

*Les dispositions relatives au CAI ne sont en effet applicables qu'aux primo-arrivants majeurs, cette décision résultant d'une réflexion partagée avec les opérateurs de l'accueil (OMI, FASILD, services sociaux spécialisés) qui a conclu à la nécessité de distinguer signature du CAI et prestations spécifiques pour cette population, au demeurant minoritaire dans le dispositif. Compte tenu du lien entre l'accès au titre de résident et le contrat comme élément d'appréciation de l'intégration républicaine, il n'a en effet pas paru souhaitable de s'engager sur la voie d'une prise en compte, le moment venu, d'un éventuel refus de signature qui aurait été opposé par le*

*mineur. Pour autant, la prise en compte des besoins spécifiques des mineurs de plus de 16 ans constitue une réelle préoccupation. C'est pourquoi des modalités de prise en charge spécifique de ce public ont été mises au point avec le concours du ministère de l'éducation nationale, dans le souci de réunir, pour la tranche d'âge des 16- 18 ans, les conditions d'une intégration réussie. Ainsi une expérimentation pilote est conduite depuis le 1<sup>er</sup> juin sur 6 départements (Bouches-du-Rhône, Nord, Hérault, Bas-Rhin, Hauts-de-Seine, Val d'Oise), qui vise à faciliter l'accès de ces mineurs à une formation linguistique et civique ainsi qu'à répondre à leur demande de formation de type scolaire (dans le cadre de la mission générale d'insertion du ministère de l'éducation nationale) ou à concrétiser un projet de formation professionnelle qualifiante. Les mineurs sont convoqués par l'OMI sur la plate-forme où il leur est délivré une information spécifique sur les modes de scolarisation. Pour améliorer la prise en charge de ces mineurs, chaque service départemental de l'éducation nationale a désigné à l'OMI un référent, chargé notamment de recevoir le jeune et de lui présenter les sites d'accueil et de formation proposés. Cette expérimentation fera l'objet d'une évaluation à la fin de l'année ; elle a vocation à être étendue aux autres départements à partir de 2005.*

*La Cour estime nécessaire d'assurer la prise en compte concrète des besoins différenciés d'accueil des migrants, notamment en facilitant la présence en formation.*

*Cette préoccupation est totalement partagée par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale qui, en se fondant sur les enseignements de la mise en œuvre du contrat, en 2003, dans les 12 départements pilotes, a déjà pris nombre d'initiatives en ce sens.*

*Ainsi le cahier des charges des prestations linguistiques pour l'année 2004 a-t-il été adapté : il impose désormais aux organismes de formation une importante flexibilité de l'offre, notamment en termes de proximité géographique des prestataires, d'adaptation de la pédagogie aux besoins détectés (alphabétisation, français langue étrangère, français langue seconde ...), de souplesse dans l'intensité du parcours d'apprentissage (possibilité de formation extensive, semi-intensive ou intensive) ou dans le choix des horaires (des cours du soir ou du samedi doivent être proposés). Ces contraintes seront renouvelées dans les marchés ultérieurs.*

*En revanche, la suggestion de la Cour d'organiser la formation civique trois à six mois après l'accueil (et non dans les quinze jours comme actuellement) doit être considérée avec prudence. Cette perspective, si elle a en effet été évoquée, a en définitive été écartée. Sa mise en œuvre se heurte, à l'évidence, au problème d'une perte de relation avec la personne, les effets de l'éloignement se renforçant à mesure que le temps passe. En outre, sur un plan symbolique, il paraît souhaitable que l'Etat français affiche, dès le premier accueil, la priorité absolue qu'il accorde à la connaissance et au respect, dès l'arrivée du migrant, des principes et valeurs de la République.*

*Enfin, il ne semble pas que la langue constitue un obstacle réel à la bonne compréhension des personnes concernées (compte tenu, notamment, de l'origine de la majorité des populations accueillies) ; en tout état de cause, le choix fait par les pouvoirs publics est de faire porter l'effort sur l'interprétariat (les moyens alloués par l'OMI à ce poste de dépense seront significativement accrus en 2005) et la traduction des documents remis aux nouveaux arrivants. La même prudence semble devoir s'appliquer à la proposition de la Cour d'organiser des plates formes en soirée ou en fin de semaine : la mise en œuvre concrète de cette proposition se heurte à d'importantes difficultés matérielles.*

*Enfin, la prise en compte des besoins spécifiques des nouveaux arrivants a été sensiblement améliorée en 2004 par la systématisation de la prestation de bilan de prescription et d'évaluation linguistique, désormais proposée à toutes les personnes qui ne peuvent se voir délivrer sur la plate-forme une attestation ministérielle de compétence linguistique, compte tenu de leur insuffisante maîtrise du français. Cette prestation individualisée, assurée par un organisme différent de ceux qui dispensent la formation linguistique sur un même territoire, permet d'évaluer le besoin de formation de chaque signataire concerné, de prescrire un volume d'heures de formation adapté, puis d'évaluer les compétences acquises, à mi-parcours et en fin de stage.*

▪ **Les adaptations engagées**

*La Cour estime que des solutions de garde d'enfants doivent être négociées avec le conseil général et les caisses d'allocation familiales, par convention ou dans le cadre du comité de pilotage du plan départemental d'accueil.*

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage ce point de vue, d'autant plus que les femmes représentent près de 55 % des publics accueillis sur les plates formes et qu'elles justifient compte tenu de leur situation particulière, une prise en compte spécifique de leurs besoins. C'est pourquoi les DDASS ont été invités, dans le cadre des plans départementaux d'accueil, à rechercher toutes solutions avec les partenaires locaux pour faciliter la garde des enfants. En outre les DDASS des 26 départements concernés par la mise en œuvre du CAI en 2004 ont été récemment sollicités pour produire un état des lieux exhaustif de l'offre disponible localement (notamment à proximité de la plate forme d'accueil et par bassin d'emploi ou de vie correspondant aux zones de formation linguistiques), s'agissant de la garde temporaire de jeunes enfants (haltes garderies), l'objectif étant de trouver des solutions permettant aux mères de famille de participer sans entrave aux formations associées à la signature du CAI.*

### **III. SUR QUELQUES GRANDES QUESTIONS DES POLITIQUES D'IMMIGRATION ET D'INTEGRATION**

#### **1. La connaissance des migrations et de l'intégration**

Comme l'a justement relevé la Cour dans son rapport, l'insuffisante connaissance des publics immigrés a longtemps pesé sur les conditions de la définition de la politique d'intégration. Cette politique rencontre en effet depuis qu'elle existe une difficulté qui lui est propre : il n'est pas possible de circonscrire très précisément son public, dès lors qu'il ne se limite pas aux étrangers en situation régulière ou aux immigrés suivant la définition qu'en a donné le Haut Conseil à l'Intégration, c'est-à-dire les personnes nées étrangères à l'étranger et venues s'installer en France de manière durable. D'une part, en effet, des personnes ayant acquis la nationalité française par voie de naturalisation ou à la suite de leur mariage, peuvent continuer à éprouver des difficultés spécifiques tenant à leur origine étrangère. D'autre part, les enfants des immigrés, nés en France et ayant vocation de ce fait à acquérir la nationalité à leur majorité, constituent ce qu'on appelle la « seconde génération », qui a toujours été considérée comme incluse dans les publics éligibles à la politique d'intégration. Pour certains même, le cercle des personnes « issues de l'immigration » ayant vocation à bénéficier de cette politique est encore plus large.

La difficulté méthodologique procédant de cette incertitude sur les contenus exacts des publics à prendre en compte est encore accrue par la configuration, voire la déontologie du système statistique pour lequel, s'agissant des personnes possédant la nationalité française, « l'origine étrangère » n'est pas une catégorie pertinente à prendre en compte. Comme il a été maintes fois souligné, le système français, à la différence de celui qui prévaut dans certains pays anglo-saxons, ne procède pas au recensement des « minorités » suivant des « catégories ethniques » et il n'offre donc la possibilité ni de mesurer la situation des dites minorités ni, par-là même, de concevoir à leur intention des mesures spécifiques.

Pour autant, ce ministère, tout en admettant qu'il n'y a pas de politique publique efficace qui ne repose sur un socle de connaissances suffisamment large, considère qu'il est loin d'être démuné. Les insuffisances traditionnellement relevées peuvent être comblées de deux manières. En premier lieu, s'agissant de la connaissance des publics, ce ministère estime, dans la ligne de la clarification conceptuelle intervenue sur la notion d'immigré et des premières exploitations statistiques auxquelles elle a ouvert la voie, notamment à l'occasion du recensement, que de nouvelles avancées sont possibles concernant l'appréhension statistique des enfants d'immigrés, notion qui fait intervenir le lieu de naissance et la nationalité des parents à la naissance. Il rejoint donc entièrement les préconisations de la Cour sur l'intérêt qui s'attache, pour la politique d'intégration, à la connaissance de ce public. D'ailleurs les grandes enquêtes de l'INSEE auprès des ménages se sont d'ores et déjà engagées dans cette direction puisque par exemple

*l'enquête « Formation – qualification professionnelle » réalisée en 2003 apportera des informations détaillées sur le fonctionnement de « l'ascenseur social » pour les « immigrés » de la deuxième génération. De la même manière, à partir de 2005/2006, l'enquête Emploi doit permettre de suivre chaque année l'insertion professionnelle de cette même population, ainsi d'ailleurs que de la génération des entrants distingués selon leur date d'entrée sur le territoire français.*

*En second lieu, comme il ressort des analyses de la Cour concernant les phénomènes des ségrégations spatiales, il est clair que les populations issues de l'immigration ne sont pas également réparties sur le territoire, mais au contraire fortement concentrées dans des zones d'habitat à la périphérie des villes, elles-mêmes en situation difficile et éligibles à ce titre à des actions spécifiques sur la base de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Or cette politique, comme il a été rappelé précédemment a fait l'objet d'un renouveau méthodologique marqué par l'adoption de la loi relative à la rénovation urbaine, consistant à évaluer et à mesurer aussi précisément que possible la situation socio-économique des personnes résidant dans les zones urbaines sensibles et à poser l'objectif de réduction de ces écarts en principe de politique publique.*

*La mise en œuvre systématique de cette nouvelle approche devrait fournir, de manière indirecte, des informations renouvelées, à partir d'un critère territorial, sur les populations issues de l'immigration. Du reste, la connaissance des inégalités sociales et des écarts de développement, tout comme l'appréciation de l'effet des mesures correctrices mises en œuvre par les politiques publiques devraient être facilitées par la mise en place récente de deux autres dispositifs d'observation et d'analyse privilégiant une approche par territoires : l'Observatoire des zones urbaines sensibles et l'Observatoire des territoires. Le second a été créé par un décret du 7 septembre 2004. Le premier est prévu par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Concernant ce dernier observatoire, la Cour a souligné à juste titre la nécessité d'articuler au plus près ses travaux avec l'observatoire de l'immigration et de l'intégration. Cette harmonisation indispensable sera assurée par un mode d'organisation et de fonctionnement des deux observatoires assurant la coordination permanente de leurs travaux. Cette coordination sera facilitée par le fait que ces observatoires n'ont pas d'autonomie organique mais sont constitués d'équipes souples et légères ayant vocation à mobiliser les producteurs institutionnels de données et de travaux de recherche.*

*Il faut rappeler, en effet, que la connaissance des populations issues de l'immigration va bénéficier d'un nouveau dispositif d'observation, marqué principalement par la mise en place sous l'égide du HCI d'un véritable Observatoire de l'immigration et de l'intégration. Un tel observatoire n'a jamais véritablement existé jusqu'ici puisque le HCI n'avait*

reçu mandat, à sa création, que de réunir les contributions des divers ministères producteurs de données sur les flux migratoires, et que les travaux esquissés par le Haut Conseil dans son premier rapport sur les critères de l'intégration n'avaient, comme la Cour l'a noté, pas connu de suite. Cet Observatoire, dans la ligne des travaux menés, sous la période récente, par le groupe permanent chargé des statistiques du Haut Conseil, poursuivra sa mission consistant à établir les chiffres de l'immigration et de la présence étrangère en France, en procédant, au besoin, aux ajustements méthodologiques qu'appelle la mise en cohérence d'apports provenant de plusieurs sources. Sur ce point, le travail précédemment effectué par le Haut Conseil constitue une base solide. Mais aussi, cet Observatoire reprendra le fil des travaux du HCI sur la connaissance de l'intégration, en définissant une commande publique s'adressant aux organismes producteurs de données, de statistiques ou de recherches.

Comme l'a observé la Cour, les dispositifs statistiques de droit commun se sont relativement peu intéressés dans le passé à ces questions, mais le ministère estime que c'est largement faute d'avoir été sollicités. Or il est clair qu'aujourd'hui se manifeste à l'INED, à l'INSEE et dans les directions d'études et de recherches des ministères un réel intérêt pour la thématique de l'immigration et de l'intégration. On peut rappeler à ce sujet que la nouvelle formule du recensement de la population devrait fournir chaque année, et non plus à intervalle de 10 ans, une photographie précise de la population étrangère ou immigrée. C'est la formalisation de cette commande qu'on attend de l'Observatoire qui à partir de ces contributions s'attachera à une mise en forme à destination du plus large public.

Pour officialiser ce nouveau rôle attendu de lui, les missions de l'Observatoire seront précisées par décret.

### **Le décompte des immigrés irréguliers**

Pour décompter les immigrés en situation irrégulière, la Cour évoque, entre autres hypothèses, et pour la rejeter, l'évolution du nombre des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME). Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage son avis sur la non-pertinence d'un tel indicateur. Il serait en effet très difficile de corréler les bénéficiaires de l'AME et les personnes en situation irrégulière parce que l'AME correspond à des prises en charge sanitaires et que toutes les personnes en situation irrégulières ne demandent pas à bénéficier de soins, notamment hospitaliers (78 % des bénéficiaires de l'AME). Il est précisé que le nombre de bénéficiaires de l'AME était au 30 juin 2004 de 155 719 bénéficiaires.

## **2. Les migrations du travail**

### **2.1. Les flux migratoires et les besoins du marché du travail français**

Abordant la perspective du vieillissement de la population et son impact sur les besoins du marché du travail, la Cour recommande que le

*Commissariat général du Plan soit expressément chargé d'une étude sur les conséquences pour la France des flux migratoires qui doivent concerner l'Europe au cours des prochaines années.*

*En matière d'immigration de travail, la France a fait le choix d'une politique caractérisée par la recherche d'une adaptation souple aux besoins des entreprises et la mise en œuvre d'une procédure d'introduction de la main d'œuvre étrangère qui est à l'initiative des entreprises et gérée au plus près du terrain, dans chaque département. Ces procédures ont pu être assouplies pour certaines branches professionnelles, telles que l'informatique par exemple, ou simplifiées pour faciliter l'entrée, en France, d'étrangers appelés à occuper des emplois hautement qualifiés.*

*Ces choix répondent en effet aux spécificités et aux caractéristiques actuelles de la France en matière de démographie, d'emploi et de flux migratoires : à la différence de la plupart des autres pays européens, elle bénéficie en effet à la fois d'un solde démographique positif et de l'entrée, de droit, sur le marché du travail d'étrangers arrivés en France pour des motifs familiaux. Par ailleurs, un taux de chômage élevé a conduit à privilégier des politiques de retour à l'emploi, d'insertion professionnelle et des actions de revalorisation de certains métiers, notamment dans l'hôtellerie, la restauration et les travaux public. Cependant, au cours des prochaines décennies, la France devrait être confrontée, elle aussi, à un fléchissement de sa croissance démographique et à un vieillissement de sa population qui appellent de nouvelles réflexions.*

*Le ministère de l'Emploi, du Travail et de la cohésion sociale partage l'analyse de la Cour sur la nécessité d'anticiper sur les évolutions démographiques qui concerneront l'ensemble des pays européens et de trouver des réponses.*

*Dans ce cadre, le thème des migrations internationales a connu un regain d'actualité avec la publication, en mars 2000, du rapport de la division de la population de l'ONU présentant le recours à un surcroît d'immigration comme la solution à ce vieillissement de la population active, rapport vivement critiqué tant par les démographes français que par leurs collègues européens.*

*L'attention nouvelle portée à ces questions a permis de constater que les études sur le lien immigration-évolution économique étaient peu développées en France. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a donc saisi le Commissariat général du Plan, qui a organisé un séminaire de recherche tout au long de l'année 2001 sur ce sujet. Un rapport abondamment commenté a été produit à partir de ce séminaire.*

*A la demande du ministère, le Commissariat général du Plan vient d'entamer une seconde phase de cette réflexion : un groupe de travail, réuni sous son égide, a pour mission de conduire une expertise sur les politiques à mener pour répondre au « choc démographique » qui s'annonce. Il a*

*commencé ses travaux en septembre et rendra ses conclusions en juin 2005. Si l'horizon prospectif du groupe de projet se situe en 2015, date à laquelle le basculement démographique aura certainement produit ses effets, les travaux du groupe devraient également permettre de dégager des propositions d'application plus rapprochée et donc contribuer à l'orientation des politiques publiques concernées. Il s'attachera, dans un premier temps, à préciser quand et comment se produira le choc démographique prévisible. Dans un second temps, il analysera les caractéristiques à la fois quantitatives et qualitatives mais aussi sectorielles et locales des éventuels besoins en main d'œuvre générés par le processus de vieillissement démographique. Le diagnostic étant posé, le groupe devra s'attacher à analyser dans quelles mesures des politiques publiques ciblées sur l'activité des résidents, ainsi qu'un recours à l'immigration de travail permettraient de faire face aux besoins de main d'œuvre précédemment mis en évidence.*

*Les réflexions seront conduites en lien étroit avec le groupe qui, au sein du commissariat général au Plan, traite de la prospective des métiers et des qualifications.*

*Au-delà de la conduite de cette réflexion prospective, l'enjeu consiste également à mettre en place un dispositif de veille et d'observation des besoins de l'économie, susceptible d'éclairer la question du recours à l'immigration, en y associant les partenaires sociaux. Dans ce cadre, l'informatisation du traitement des autorisations de travail dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui devrait être effective à la fin de l'année 2005, permettra de disposer d'un outil de gestion des demandes d'autorisation de travail mais surtout d'un dispositif de remontée d'informations exhaustives sur le volume et les caractéristiques de la demande et de l'offre de travail étranger en France.*

## **2.2. La lutte contre le travail irrégulier**

*Le dispositif institutionnel français a pour objet la lutte contre le travail illégal et vise la lutte contre l'immigration irrégulière, désignée comme l'une des composantes de la lutte contre le travail illégal.*

*L'affirmation de la Cour selon laquelle « le travail irrégulier – l'expression de "travail illégal" conviendrait mieux – des étrangers fausse largement le débat sur l'immigration », et « dans l'ensemble, les services se mobilisent peu » contre ce phénomène, mérite d'être nuancée.*

*En effet, s'il s'agit du travail illégal d'étrangers par ailleurs en situation régulière, l'implication de ces derniers, d'importance proportionnellement égale à celle des nationaux, ne semble pas être liée particulièrement à leur situation d'étrangers et, dès lors, ne justifie pas une mobilisation et une action spécifique des services à leur égard.*

*S'il s'agit, en revanche, d'emploi d'étrangers sans titre dans les entreprises françaises, une action particulière se justifie effectivement dans son principe.*

- *Durant la dernière décennie et jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, le phénomène semble avoir plutôt régressé. Non seulement cette infraction ne représentait qu'une part très faible (entre 4 et 6 %, contre 10 % environ aujourd'hui) de l'ensemble des infractions de travail illégal, mais l'analyse des flux et de leurs caractéristiques sociologiques permet de supposer que la cause en a été davantage la diminution de ce type d'infraction sur la période que la baisse de la mobilisation des services.*

*En effet, l'immigration irrégulière à cette époque a semblé plus concerner des inactifs ou des adultes à faible vocation d'accès au marché du travail, développant des stratégies de survie (recours à la solidarité communautaire, à des activités illicites ou à des dispositifs d'accueil provisoires), que des actifs cherchant à s'orienter directement, sans autorisation, vers un marché du travail plutôt saturé. Or, le contrôle de ce type d'immigration irrégulière relève moins du dispositif de lutte contre le travail illégal que d'autres formes d'action plus spécifiquement policières visant les filières d'entrée et de séjour irrégulier ou les activités illicites par nature (prostitution, transformation et vente d'objets volés, trafics de substances ou produits illicites...etc).*

- *Ce n'est que depuis 1998, avec l'émergence de pénuries de main d'œuvre qualifiée dans certains secteurs et métiers, que l'on peut conjecturer une augmentation du recours illégal à l'emploi d'étrangers sans titres, traduite par l'accroissement de l'immigration issue d'Europe de l'Est et d'Asie, dont le projet est plus nettement orienté vers l'accès direct au marché du travail, et de la verbalisation de l'emploi d'étrangers sans titre depuis 1999, même en l'absence d'impulsion politique.*

*La faiblesse du bilan et des condamnations pour l'emploi de travailleurs étrangers sans titre jusqu'à une date récente ne semble donc pas due qu'à la passivité supposée des services de contrôle et à leur faible mobilisation, elle-même liée à une absence de priorité donnée à la lutte contre le travail illégal de 1997 à 2002. Elle peut aussi s'expliquer par une réelle diminution, certes temporaire, de l'emploi d'étrangers sans titre.*

*A cet égard, s'il est juste de souligner la mobilisation relativement forte des URSSAF concernant la lutte contre le travail dissimulé en ce qu'il porte un préjudice direct au financement de la protection sociale, on ne peut considérer que ces recherches soient spécifiquement orientées vers l'emploi d'étrangers sans titre, cette infraction ne relevant ni des missions ni des compétences des URSSAF et ne figurant donc pas dans leurs bilans.*

*Comme le regain constaté de l'emploi d'étrangers sans titre depuis quelques années nécessite sans aucun doute une mobilisation des services de contrôle, la priorité a bien été donnée à la lutte contre ce phénomène dans le plan de relance du 18 juin 2004. Elle figure explicitement dans les plans d'action des quatre secteurs d'activité prioritaires du BTP, des hôtels-café-restaurants, de l'agriculture et du spectacle, que les analyses de la DILTI désignent comme les plus concernés par ce type d'infraction.*

*Enfin, il convient de souligner que l'emploi irrégulier d'étrangers sans titre emprunte de plus en plus le vecteur du détachement illicite au titre de la prestation de service transnationale. Or, la DILTI de même que le plan de relance de la lutte contre le travail illégal du 18 juin 2004 mettent fortement l'accent sur ce sujet et programment des moyens d'action sensiblement renforcés pour lutter contre ces nouvelles pratiques.*

### **3. Les politiques de logement**

*Au plan institutionnel, il convient de souligner que la création d'un ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, auquel est rattaché le Secrétariat d'Etat au logement, conduit à placer, comme le relève elle-même la Cour, l'ensemble des structures concernées par le logement des immigrés sous la responsabilité d'une même autorité politique, et constitue une réponse à la complexité de l'organisation administrative sur ce sujet regrettée par ailleurs. Cette forme d'organisation gouvernementale doit permettre de mieux garantir la cohérence et l'unité d'approche entre les différentes structures concernées par le thème du logement des immigrés*

*Il partage largement les analyses et les constats de la Cour tant dans son rappel de l'évolution des politiques publiques vis-à-vis de l'immigration que dans sa description de la situation actuelle, caractérisée notamment par une concentration des populations issues de l'immigration et l'évolution trop fréquente de certains quartiers en espaces de ségrégation urbaine et de relégation sociale. Il lui apparaît nécessaire néanmoins d'apporter des précisions ou de faire part d'éléments de réponse sur certains points.*

*S'agissant de la mixité sociale, c'est au niveau local, où résident les tensions les plus importantes entre mixité sociale et droit au logement, comme le relève la Cour, qu'il paraît souhaitable de développer les instances permettant de clarifier les orientations en matière de peuplement, sur la base d'une approche concertée. Les dispositions nouvelles relatives au Programme local de l'habitat devraient ainsi prévoir que figurent explicitement dans ce document les axes principaux devant guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux*

*La Cour, ensuite, après avoir noté que, en matière de logement, le recours à des politiques de droit commun « n'apparaît pas infondé », fait observer que celui-ci se heurte à une lacune majeure, l'insuffisance de l'offre de logements à coût modéré, qu'il s'agisse de logement locatif social, ou de logement privé.*

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage le diagnostic selon lequel la production de logements locatifs à coût accessible est, en la matière, une des clés de résolution du problème. C'est l'une des raisons pour lesquelles un effort de développement massif de l'offre de logement a été retenu comme un axe majeur du projet de loi de cohésion sociale présenté en Conseil des Ministres le 15 septembre ; celui-ci prévoit en effet la production de 500 000 nouveaux logements locatifs sociaux sur 5 ans de même que, sur la même période, le développement de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé, à hauteur de 200 000 logements.*

*S'agissant enfin du thème de l'intégration, il est tout d'abord permis d'observer qu'il paraît exagérément réducteur de mesurer l'intérêt porté à cette problématique à l'aune du nombre de mesures se rattachant à la question du logement adoptées lors du comité interministériel de l'intégration du 10 avril 2003. De même l'analyse faite par la Cour de la portée de ces mesures paraît méconnaître le fait que le délai d'un an est forcément trop court pour faire une juste évaluation dans un domaine aussi complexe ; il n'est pas non plus inintéressant, même si certaines mesures étaient déjà en projet, qu'elles trouvent écho et cohérence dans le cadre de l'expression publique forte à laquelle donne lieu la réunion d'un comité interministériel. Sur le fond, la Cour fait sienne la distinction opérée par le groupe de travail du Conseil national de l'habitat (CNH) auquel une réflexion sur le thème des discriminations a été confiée par le Ministre chargé du logement, entre discrimination individuelle et discrimination collective ou systémique. Elle invite les pouvoirs publics, sur la base de cette réflexion, à « définir les mesures concrètes permettant de s'assurer que les refus d'attribution de logements sociaux à des demandeurs issus de l'immigration ne le sont que pour des raisons objectives ». Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, qui rappelle que ce rapport n'a pas encore été remis officiellement, ni débattu en assemblée plénière du CNH, déposera devant le Parlement en fin d'année ou au début de l'année prochaine un projet de loi « Habitat pour tous » qui comprendra un volet relatif aux attributions. La commission de médiation verra son autorité renforcée dans ce cadre et pourra saisir le Préfet ou l'autorité déléguée du contingent préfectoral afin qu'il désigne à un organisme de logement social le demandeur de logement dont la demande n'aura pas été satisfaite dans certaines conditions précisées au niveau local.*

#### **Sur les foyers de travailleurs migrants (FTM)**

*La forme particulière de logements que constituent les foyers de travailleurs migrants doit évoluer après traitement vers le statut de résidence sociale. Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale souscrit à l'analyse des causes qui en ont retardé le traitement.*

*Dans la mesure où le non-traitement des FTM suroccupés pourrait remettre en cause la crédibilité du plan de traitement, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage les préconisations de la*

*Cour, qui consistent à se doter de positions claires et fermes pour traiter ces FTM en sortant durablement de la logique de "village", dans lequel le gestionnaire perd son autorité et les moyens d'exercer ses responsabilités, et en faisant participer les résidents aux surcoûts issus de la suroccupation.*

*Les recommandations de la Cour relatives à la nécessité d'un traitement rigoureux, au moyen d'une « action résolue, et au besoin répressive », constituent un encouragement aux travaux déjà entrepris, à l'initiative et sous l'égide de la CILPI, en vue de définir, pour les foyers concernés, un plan d'action coordonné de résorption de la suroccupation. Enfin, le ministère juge, comme la Cour, que, sur ce point, un positionnement ferme du préfet dans ses prérogatives au titre de l'ordre public sera décisif.*

*Concernant la question du vieillissement des personnes hébergées en FTM, la Cour signale l'insuffisance des progrès en matière d'accompagnement social et de mise en œuvre des préconisations du rapport de l'IGAS.*

*Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale partage ce constat : les transformations du bâti avancent probablement plus vite que la mise en place de réponses sociales locales adaptées. Il faut donc organiser une relance de cet objectif auprès des services déconcentrés.*

*Sur le rôle des collectivités locales, la Cour signale à plusieurs reprises les réticences des collectivités locales (communes surtout) à apporter des solutions au mal logement de nombreux immigrés. Elle insiste notamment sur l'enjeu que cela représentera dans la mise en œuvre des délégations conventionnelles des aides à la pierre. Ce point est effectivement essentiel : l'amélioration du logement des immigrés, et particulièrement le traitement des FTM, se heurtera à d'importantes difficultés, voire des blocages, si ces objectifs ne sont pas clairement indiqués dans les conventions de délégation (et dans les PLH et PDALPD qui leur serviront de référence). Aussi, conformément aux vœux de la Cour, est-il prévu que des instructions soient données aux préfets en vue de veiller, dans l'élaboration des délégations conventionnelles, à ce que des moyens exceptionnels soient attribués aux collectivités ayant à financer un projet de traitement de foyer "afin que les enveloppes courantes n'en soient pas durablement affectées".*

**REponse DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES**

*Le ministère des affaires étrangères (MAE) est en accord avec bon nombre de constats et de recommandations du rapport de la Cour, notamment la proposition de transférer au réseau consulaire la fonction de placement actuellement assurée par l'Office des migrations internationales (OMI) dans certains pays.*

*Il souhaite cependant émettre les observations suivantes.*

**Sur la politique des visas :**

*D'une manière générale, le MAE ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel la politique des visas ne serait pas clairement définie, même s'il est entendu qu'une large part de cette politique relève dorénavant de la compétence de l'Union européenne. Lutter contre l'immigration irrégulière, tout en favorisant la venue des acteurs de nos relations bilatérales, constitue le principe fondamental de la politique des visas, auquel s'ajoute l'objectif de lutte contre le terrorisme qui bénéficie d'une priorité croissante depuis l'automne 2001.*

*Comme le relève la Cour, les services des visas travaillent dans l'ensemble avec un grand professionnalisme et beaucoup de dévouement, dans un contexte international de plus en plus difficile : développement spectaculaire de la fraude, risques sécuritaires croissants...*

*Avec 20 % du total des visas délivrés, la France est le deuxième partenaire Schengen, après l'Allemagne. Elle est aussi le pays européen opposant, d'assez loin, le taux de refus le plus élevé aux demandes de visas, preuve de la vigilance qu'exercent nos postes diplomatiques et consulaires, ainsi que de l'apport des visas à la lutte contre l'immigration irrégulière.*

*Il convient, à ce propos, de réfuter une affirmation trop souvent véhiculée, qui établit un lien entre les visas et les étrangers en situation irrégulière. Un tel lien n'est aucunement démontré. Les arrivées d'étrangers munis d'un visa en France s'effectuent majoritairement par la voie aérienne, voie aujourd'hui bien maîtrisée. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière arrivés sous couvert d'un visa doit être rapporté, dans un contexte plus large, aux mouvements clandestins de populations, multiples et variés, qui se font naturellement par terre (route et voies ferrées) par voie maritime. Les missions d'évaluation des experts européens dans le cadre Schengen ont d'ailleurs mis en évidence le manque d'étanchéité de nos frontières terrestres et maritimes. L'affirmation selon laquelle 80% des « sans papiers » seraient venus en France sous couvert d'un visa de tourisme n'est étayée par aucune preuve sérieuse. La Cour souligne d'ailleurs avec raison, dans son rapport, les difficultés statistiques pour estimer le nombre et l'origine des personnes en situation irrégulière sur le territoire.*

*On ne saurait donc parler d'« échec », ni d'« errements » de la politique des visas, même s'il est inévitable que l'instruction annuelle de quelque 3 millions de demandes se traduise par certaines erreurs. Mais l'arbre ne doit pas cacher la forêt.*

#### **Sur les moyens des services des visas**

*La Cour souligne à juste titre l'insuffisance des moyens des services visas en termes de personnels, d'équipement informatique et de conditions d'accueil des demandeurs.*

*Le déficit global et chronique d'agents (de l'ordre de 114 agents, en appliquant les ratios actuels – que l'évolution des procédures va conduire à modifier) rend inévitable, lors des pics saisonniers, le recours à des vacataires, lesquels ne se voient pas confier la signature des vignettes visas.*

*Le MAE s'emploie depuis plusieurs années, compte-tenu des moyens financiers dont il dispose, à améliorer les conditions d'accueil des demandeurs. De nombreux travaux de rénovation ont été effectués dans de gros postes consulaires, et cet effort immobilier (important pour l'image de la France à l'étranger) sera poursuivi.*

*Il va de soi que cet effort serait grandement facilité si le MAE bénéficiait de la totalité du retour des recettes visas, comme la Cour l'a suggéré. En effet sur plus de 70 M€ de recettes en 2003, seuls 22 millions sont revenus au MAE. Le ministère de l'économie et des finances tire argument de la nature supposée fiscale de ces recettes pour en refuser la pleine rétrocession au MAE, ce qui paraît très discutable.*

*Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, le MAE explore un certain nombre de pistes susceptibles de générer des économies de personnels et de permettre des redéploiements au profit des postes à très forte pression migratoire : rationalisation du réseau diplomatique et consulaire ; possibilités de représentation par un partenaire Schengen (dans l'attente de pouvoir créer de véritables « bureaux européens » des visas, dont la mise en place se heurte actuellement à des difficultés juridiques) ; externalisation de certaines tâches non régaliennes. Mais force est de reconnaître qu'il n'y a pas de commune mesure entre les économies budgétaires réalisées du fait de la pénurie de personnel dans les services consulaires et les recettes supplémentaires que l'État recueillerait grâce à un meilleur fonctionnement des services visas.*

#### **Sur le développement des fraudes**

*La Cour insiste, à juste titre, sur les divers types de fraudes dont la responsabilité ne saurait – sauf exception – être imputée à nos postes. Le phénomène n'est pas nouveau, mais prend une ampleur considérable en raison de l'accroissement de la pression migratoire dans de nombreux pays (d'Afrique et d'Asie notamment), des profits financiers qu'en tirent mafias et filières organisées et de ce que permettent de plus en plus aisément les*

développements de l'informatique. La corruption est endémique dans certains pays d'Afrique, où elle est également le fait des administrations locales (voire de certaines autorités politiques).

Les contrôles rendus nécessaires par le développement des fraudes exigent une très forte mobilisation des services concernés. La loi sur la maîtrise de l'immigration du 26 novembre 2003 a permis d'enregistrer un certain nombre d'avancées (par exemple, le sursis à la délivrance d'un visa en cas de doute sur l'authenticité d'un acte d'état civil produit), qui se sont même traduites, à l'instigation du MAE et malgré certaines pesanteurs, par la modification d'articles du Code civil.

Vu du MAE, une nouvelle modification de la législation paraît s'imposer s'agissant du lien entre mariage et nationalité, afin de prévenir l'apparition de situations choquantes.

#### **Sur le développement de la bi-nationalité**

Le développement de la bi-nationalité est dû, comme l'a indiqué le HCI, au fait qu'aucune disposition du droit français n'interdit la bi-nationalité ou la multi-nationalité. Mais il convient de préciser que l'acquisition par un Français d'une nationalité étrangère n'a pas non plus pour effet de lui faire perdre automatiquement sa nationalité française. Cette perte ne peut intervenir, en-dehors des cas relativement rares de déchéance et de retrait de la nationalité française, qu'à la suite d'une manifestation expresse de volonté de l'intéressé.

La seule exception à cette règle résulte de l'application des dispositions de la Convention n°43 du 6 mai 1963 du Conseil de l'Europe sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, qui prévoit la perte automatique de la nationalité d'origine en cas d'acquisition de la nationalité d'un autre Etat signataire.

A cet égard, la Cour regrette que cette Convention n'ait pas produit les effets escomptés en matière de réduction des cas de bi-nationalité. Ce constat de relative inefficacité semble devoir être tempéré, puisque l'application de ce texte a empêché un nombre significatif de conjoints au sein de couples bi-nationaux d'acquérir une seconde nationalité. On peut regretter, en revanche, que seuls huit pays (Autriche, Belgique, Danemark, France, Italie, Luxembourg, Norvège et Pays-Bas) l'aient ratifiée à ce stade.

#### **Sur les étrangers en situation irrégulière**

Le problème des étrangers en situation irrégulière sur le territoire conduit la Cour à formuler des propositions, notamment la création d'un « comité mixte ministère de l'intérieur / ministère des affaires étrangères, chargé de définir une politique de visas pays par pays » et l'examen d'un « remodelage du réseau consulaire français ». Ces propositions n'emportent pas la conviction du MAE pour les raisons suivantes.

*En premier lieu, on ne saurait définir pays par pays une politique de visas, mais tout au plus des quotas de main d'œuvre. Outre que ce type de décision paraît relever au premier chef du ministère en charge des affaires sociales, la définition de quotas ne correspond ni à nos traditions nationales, ni à la ligne adoptée jusqu'à présent par le Gouvernement.*

*En second lieu, l'instruction et la délivrance des visas sont de la compétence des postes diplomatiques et consulaires, dont l'activité dépend du seul MAE. Il en va de même pour le remodelage du réseau consulaire, processus permanent (cf. la stratégie ministérielle de réforme du MAE).*

*La question, qualifiée de « récurrente » par la Cour, n'est peut-être pas de savoir si les services des visas doivent passer « sous le contrôle du ministère de l'intérieur ». La lutte contre l'immigration irrégulière n'y gagnerait d'ailleurs pas nécessairement en cohérence, étant précisé que la coopération locale est le plus souvent très bonne entre les services consulaires et les attachés de sécurité intérieure et qu'au niveau des Administrations centrales, les services compétents (DFAE, DLPAJ et DCPAF) travaillent en étroite concertation.<sup>238</sup>*

*Le vrai problème – qui n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante – touche plutôt à la volonté des pouvoirs publics et à la capacité d'éloigner les étrangers en situation irrégulière, à commencer par les déboutés du droit d'asile.*

*Le développement de la biométrie (cf. les dispositions de la loi du 26 novembre 2003 relatives à la prise d'empreintes digitales des demandeurs de visas) et celui de la future banque européenne de données sur les visas (VIS), qui devrait être opérationnelle d'ici 2007, constitueront des avancées majeures, au bénéfice des services de police, pour l'identification des contrevenants et l'obtention des laissez-passer consulaires. Encore faudra-t-il – outre la volonté politique – que les moyens nécessaires à l'identification et à l'éloignement effectif des irréguliers soient mis à la disposition de la police, si l'on veut atteindre l'objectif de « zéro étranger en situation irrégulière » évoqué par la Cour.*

#### **Sur le thème « Europe et immigration » (Annexe I du rapport)**

*A la suite des attentats de Madrid et de la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement du 25 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme, les contrôles aux frontières sont devenus un chantier prioritaire, aussi bien pour l'Union que pour les Etats membres.*

*La création d'un système intégré de gestion des frontières extérieures a été inscrite dans le projet de Traité constitutionnel. Sa réalisation a déjà*

---

<sup>238</sup> L'insuffisance de contacts entre postes consulaires et préfectures résulte principalement de la charge de travail des préfectures, dont les services des étrangers sont débordés.

*connu un développement important après les Conseils européens de Séville et de Thessalonique. L'élaboration de textes communautaires se poursuit en dépit des problèmes soulevés par l'élargissement et les nouveaux voisins de l'Union. Ainsi, le contrôle aux frontières extérieures de l'Union fait l'objet d'une proposition de règlement du Conseil de l'Union établissant l'obligation pour les autorités compétentes des Etats membres de procéder au compostage systématique des documents de voyages des ressortissants de pays tiers au moment de franchissement des frontières.*

*Au niveau opérationnel, deux centres de contrôles des frontières maritimes ont été mis en place en Espagne et en Grèce et ont déjà engagé des actions concrètes de contrôle en mer, en coopération entre plusieurs Etats membres. La mise en place de l'Agence pour les frontières extérieures s'inscrit également dans ce contexte.*

#### **Sur l'impact des aides au retour**

*La Cour relève un « échec des aides au retour ». S'il est exact que l'impact des aides au retour est jusqu'à présent demeuré limité, il n'est pourtant pas sans intérêt de noter que les premiers résultats obtenus par la coopération, dans le cadre du premier programme mis en œuvre au titre de la nouvelle politique de codéveloppement (Fonds de solidarité prioritaire Codéveloppement Mali), sont plus encourageants. Alors que le nombre des retours au Mali, au titre des programmes précédents, n'avait jamais dépassé 30 à 40 par an, ce chiffre s'est établi à 92 en 2003, première année d'application du programme (et ce malgré un gel des crédits pendant la moitié de l'année environ) et devrait approcher 200 cas en 2004.*

*Ces résultats s'expliquent, selon le MAE, à la fois par un accompagnement beaucoup plus poussé des porteurs de projets (aide assurée par des ONG spécialisées, et qui porte à la fois sur la conception du projet et sur sa mise en œuvre) et par la confiance plus grande manifestée par les populations-cibles, grâce à la clarification du concept de codéveloppement. La réalisation d'un programme analogue au Sénégal, à compter du mois d'octobre 2004, permettra de le vérifier.*

#### **Sur la collaboration avec les pays d'origine et le codéveloppement**

*Le MAE s'accorde avec la Cour sur le caractère nécessairement global de la collaboration qu'il convient d'entretenir avec les pays d'origine.*

*Toutefois, d'éventuels engagements français en matière de visas ne sauraient porter que sur des quotas d'introduction de main d'œuvre (telle n'est pourtant pas la ligne actuelle du Gouvernement) et non sur la délivrance de visas de court séjour (visites familiales ou touristiques).*

*D'une manière générale, nous ne pouvons pas établir de lien entre la délivrance des visas et la collaboration du pays d'origine dans l'éloignement de ses ressortissants en situation irrégulière. Ainsi que le souligne la Cour, la solution à ces problèmes est souvent européenne, comme*

*l'illustre la volonté récente de l'Union européenne de conclure – en dépit des réticences rencontrées (exemples du Maroc, de l'Algérie, de la Chine) – des accords de réadmission avec plusieurs pays d'origine.*

*La globalité, en revanche, pourrait se traduire (c'est déjà le cas dans notre dialogue avec certains pays d'origine) par des initiatives en matière de codéveloppement.*

*Ainsi, avec deux des principaux pays d'émigration vers la France (le Mali et le Sénégal) ont été mises en place des instances de concertation (le Comité franco-malien sur les migrations et le Comité mixte franco-sénégalais pour le codéveloppement et les migrations), qui permettent d'aborder, à haut niveau, à la fois l'ensemble des questions liées aux migrations (contrôle des flux migratoires, intégration des migrants de ces deux pays en France, etc) et les projets de codéveloppement élaborés conjointement.*

*Il est désormais permis de considérer qu'un consensus est en train de se former autour de la définition du codéveloppement :*

- 1. Au plan interne, ainsi qu'en témoigne le constat de la Cour, « quatre définitions largement concordantes permettent aujourd'hui de cerner la notion de codéveloppement dans une acception nouvelle ». Les textes du HCCI et du CES cités par la Cour comportent en effet des définitions très proches de celle qu'a arrêtée le Conseil des ministres.*
- 2. Au plan international, outre le dialogue 5 + 5 et la déclaration de TUNIS évoquées par la Cour, il convient de mentionner que :*
  - l'OIM (Organisation internationale des migrations) attache une grande importance au codéveloppement, dont elle a une conception en tous points concordante avec l'approche française ;*
  - l'Union européenne, même si elle utilise rarement le terme, a fait sienne la notion de codéveloppement, notamment dans une résolution du Conseil de juin 2003 mentionnée par la Cour et concernant d'une manière générale les rapports entre migrations, contrôle de l'immigration illégale et développement. Cette résolution, même si elle n'emploie pas explicitement le mot « codéveloppement », entérine la conception française en la matière. Par ailleurs, la Commission européenne a élaboré un programme, dénommé AENEAS et doté de 240 millions d'euros sur quatre ans, dont le démarrage est prévu avant la fin de l'année. Il aura vocation à financer des actions de prévention de l'immigration clandestine et de lutte contre celle-ci. Les actions éligibles au financement AENEAS seront, certes, surtout des mesures policières mais le règlement intérieur du programme a consacré une interprétation large de la notion de prévention, qui permettra le financement d'actions de codéveloppement au sens où l'entend la France ;*

- le G8 a, pour la première fois, évoqué le codéveloppement lors de sa dernière réunion à Sea Island. Le G8 ne s'est, il est vrai, intéressé qu'à un volet du codéveloppement (la canalisation vers l'investissement productif dans leur pays d'origine des transferts financiers des migrants), mais cette préoccupation concorde pleinement avec l'une des grandes priorités fixées par la Communication en Conseil des ministres du 8 octobre 2003, et les objectifs retenus par le G8 sont en pleine harmonie avec ceux de la France ;
- la Banque mondiale commence à s'intéresser à la notion de codéveloppement, dans une acception, là encore, pleinement concordante avec la conception française.

Les moyens affectés au codéveloppement montent en outre progressivement en puissance, qu'il s'agisse :

- des moyens en personnel, puisque l'Ambassadeur délégué au codéveloppement dispose désormais d'une petite équipe de collaborateurs appelée à s'étoffer ;
- des moyens financiers, même si le gel des crédits de coopération intervenu en 2003, au moment même où était créée la « cellule codéveloppement, a handicapé le démarrage de ses activités. Les programmes de codéveloppement en cours (FSP Mali et Sénégal) représentent un montant de 5 millions d'euros (chacun de ces programmes s'étendant sur trois ans). Compte tenu des projets actuellement en cours d'élaboration, l'encours de programmes sur le budget de la coopération devrait se situer en 2005 entre 12 et 15 millions d'euros (dans le cadre de programmes pour la plupart d'entre eux triennaux – soit un montant annuel de crédits d'environ 4 à 5 millions d'euros). A ce montant s'ajouteront les crédits OMI pour les aides au retour, secteur dans lequel il faut s'attendre à une montée en puissance, avec la progression du programme Mali et l'entrée en vigueur du programme Sénégal.

Enfin, la France partage pour l'essentiel les analyses de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. Les initiatives prises par la France depuis la mise en place d'un Ambassadeur délégué au codéveloppement sont en harmonie avec les objectifs proposés par cette Commission.

#### **Sur l'asile**

S'agissant de l'asile, le rapport de la Cour met en exergue l'intérêt d'un lien entre l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et le ministère de l'intérieur, qui permettrait de tirer les conséquences d'un refus du droit d'asile. Cette idée, déjà apparue au sein de

*l'administration, a été suivie d'effet puisque les nouvelles dispositions législatives et réglementaires ont créé ce lien souhaité par la Cour.*

*En effet, la loi prévoit, lorsqu'une demande d'asile est rejetée, la transmission par le directeur général de l'OFPRA ou le président de la commission des recours des réfugiés de la décision motivée au Ministre de l'intérieur. A la demande de ce dernier, le Directeur général de l'OFPRA communique à des agents habilités des documents d'état civil ou de voyage permettant d'établir la nationalité de la personne dont la demande d'asile a été rejetée ou, à défaut, une copie de ces documents, à la condition que cette communication s'avère nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement et qu'elle ne porte pas atteinte à la sécurité de cette personne ou de ses proches.*

*Le décret du 14 août 2004 relatif à l'OFPRA et à la commission des recours des réfugiés prévoit la création au sein de l'office d'une mission de liaison avec le ministère de l'intérieur. La mission est consultée en tant que de besoin sur les éléments relevant de la compétence du ministère de l'intérieur utiles à l'instruction de la demande d'asile. Elle veille à l'application des dispositions concernant la transmission des décisions de l'office ainsi que des documents mentionnés à cet alinéa.*

*La réforme, avec le lien ainsi établi entre le ministère de l'intérieur et l'OFPRA, vise à tirer le bénéfice d'une synergie entre services.*

*Dans le domaine de la réforme de l'asile, la modification introduite par le décret du 21 juillet 2004 mérite d'être signalée. Ce texte donne compétence à l'OFPRA pour rendre un avis destiné au ministère de l'intérieur quant au caractère manifestement infondé ou non des demandes d'admission sur le territoire français au titre de l'asile, formulées par les étrangers qui se présentent aux frontières démunis des documents requis. Cette responsabilité incombait jusqu'alors au ministère des affaires étrangères. La décision d'admettre ou non les personnes intéressées reste une prérogative du ministère de l'intérieur, conformément aux textes en vigueur.*

*Ce transfert de compétence contribue à rationaliser la gestion des demandes d'asile. Il remédie à la déconnexion qui existait entre la procédure d'asile à la frontière et les procédures d'asile de droit commun. Les procédures y gagnent en cohérence et consacrent la spécificité de l'OFPRA en matière d'asile.*

#### ***Sur l'évolution de la fonction de placement des Français à l'étranger***

*La Cour propose qu'à la faveur de la création d'une nouvelle structure, l'Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM), la fonction de placement des Français à l'étranger assurée dans certains pays par l'OMI, soit transférée à notre réseau consulaire.*

*Une telle suggestion n'est pas totalement nouvelle. Aux termes d'une convention signée le 9 décembre 1999, le ministère des affaires étrangères, l'OMI et l'ANPE se déclaraient en effet « convaincus de la nécessité de développer un seul réseau public pour prendre en charge les questions d'emploi à l'étranger ». Dans son annexe technique (Article 1.2), la convention prévoyait, en outre, que pour chacun des postes où une double structure existait (Casablanca, Bamako, Tunis, Dakar, Varsovie, Bucarest et Montréal), « le ministère des affaires étrangères et l'OMI conviennent de créer par convention une structure locale commune dans un délai maximum de trois ans à compter de la signature de la convention de référence ». De fait, sur ces postes, seuls les bureaux de l'OMI à Montréal, Tunis et Casablanca concourent aujourd'hui à l'activité placement et, pour les deux dernières, uniquement de façon marginale.*

*Le MAE partage l'avis de la Cour sur l'opportunité d'une reprise par le réseau consulaire de l'activité placement de l'OMI à Tunis et Casablanca.*

*A Montréal, le ministère des affaires étrangères soutient l'Agence montréalaise pour l'Emploi. Or celle-ci est essentiellement une structure d'accueil des jeunes migrants auxquels elle prodigue du conseil à l'embauche, tandis que le bureau de l'OMI fait du placement direct. Ces deux structures sont complémentaires et fonctionnent à la satisfaction du public concerné, comme des autorités québécoises. Elles pourraient néanmoins se rapprocher.*

*A Amsterdam, le Comité consulaire pour l'emploi et la formation professionnelle et l'OMI coiffent conjointement l'association « France – emploi » qui fonctionne bien. Le réseau consulaire pourrait reprendre aisément la part de soutien de l'OMI.*

## ANNEXE

***Données chiffrées sur les questions relatives à l'asile***

*Le nombre d'étrangers maintenus en zone d'attente qui ont demandé leur admission au titre de l'asile a baissé de près de 30 % entre 2001 et 2002, passant de 10 364 à 7 786. La baisse s'est poursuivie en 2003, avec 5 914 étrangers en zone d'attente ayant déposé une demande d'admission au titre de l'asile. Les causes de cette décrue sont les suivantes :*

- l'affectation de moyens humains et matériels adéquats en 2002 auprès du bureau de l'asile à la frontière : 15 agents, assistés d'interprètes, auditionnent actuellement les demandeurs à Roissy, 7 jours sur 7. Aujourd'hui, les requérants sont entendus dans leur totalité, dont plus de 90 % dans les 96 heures et 80 % dans les 48 heures ;*
- la généralisation des contrôles à l'embarquement et des contrôles aux portes des avions ;*
- l'instauration de visas de transit aéroportuaire pour les ressortissants de pays d'origine de flux d'immigration irrégulière.*

*4 % des demandeurs sont aujourd'hui admis sur le territoire au titre de l'asile, contre 19 % en 2002.*

**REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE  
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

***Quelques points appellent des remarques d'ordre qualitatif et quantitatif :***

***Sur les chiffres qui sont cités***

- *Le ministère ne dispose, dans ses systèmes d'information sur l'enseignement scolaire, que d'informations sur la nationalité des élèves et ne peut donc savoir si un élève est immigré ou non, issu de l'immigration ou pas. Par contre elle dispose de ces dernières informations dans les échantillons d'élèves dont elle suit la scolarité (panels 1989, 1995 et 1997).*

- *Sur l'enquête que mène la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), sur les « nouveaux arrivants non francophones », il convient de préciser ce que l'on entend par ce terme : il s'agit de tout élève nouvellement arrivé en France (depuis moins d'un an), pour lequel l'insuffisance de sa maîtrise de la langue française ou des apprentissages scolaires ne lui permet pas d'intégrer immédiatement une classe du cursus ordinaire. Ce sont ces élèves qui sont recensés dans l'enquête menée par la DEP avec trois vagues d'observation (octobre, février, mai).*

- *Globalement, 81 % des nouveaux arrivants recensés par l'enquête bénéficient d'une scolarité dans des classes spécifiques ou d'un soutien ponctuel. Dans le premier degré, les élèves sont accueillis dans une classe d'initiation (CLIN) ou bénéficient de quelques heures de soutien par le biais de cours de rattrapage intégré (CRI) tout en fréquentant une classe ordinaire. Dans les collèges et lycées, les dispositifs sont identiques : classes d'accueil (CLA) ou modules d'accueil temporaire (MAT). Enfin, pour des questions de géographie (milieu rural notamment) ou de faibles effectifs, certains départements ont développé des dispositifs supplémentaires plus souples, organisés en fonction des besoins : des enseignants spécialisés partagent leur service entre plusieurs établissements et apportent un soutien de quelques heures par semaine aux élèves non francophones qui y sont scolarisés dans des classes ordinaires. Cependant, les dispositifs d'accueil ont été mis en place de manière très inégale par les académies : sept académies y scolarisent moins de deux tiers de leurs élèves non francophones, et cinq académies plus de 90 %, voire 100 % dans l'académie de Paris.*

***Sur le fond des constatations***

- *S'agissant des CASNAV, il faut insister sur l'effort qui a été réalisé. Aujourd'hui, 18 académies ont un CASNAV, constitué en véritable centre de ressources académique, prolongé d'antennes départementales ou, le plus souvent, de correspondants départementaux ; 9 autres académies ont désigné*

des responsables chargés du suivi de ce dossier au sein des inspections académiques. Ces données sont publiques (sur le site Internet du CNDP).

- Il est demandé au ministère d'intégrer explicitement les difficultés des divers publics issus de l'immigration dans la hiérarchie de ses priorités et d'en afficher la traduction financière. Cette recommandation a déjà été prise en compte dans le cadre de la LOLF.

- Le rapport mentionne, sur la scolarisation de l'ensemble des élèves issus de l'immigration, « qu'il est anormal et dommageable que le ministère ne soit présent que de manière intermittente sur les plates-formes d'accueil ».

La mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration est pilotée par la direction de la population et des migrations (DPM) qui coordonne les interventions des opérateurs publics associés à son développement, notamment le FASILD et l'OMI.

Dans l'organisation telle qu'elle est arrêtée, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est pas directement appelé à intervenir sur l'une quelconque des étapes du processus d'accueil et d'intégration. De plus, les opérateurs de formations linguistiques ou civiques sont sélectionnés par le FASILD, en lien avec la DPM, sur la base d'un cahier des charges préalablement défini.

A ce titre, les Greta, appartenant au réseau de formation continue du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, peuvent être amenés à candidater. Dans ce cas, un Greta est un prestataire comme un autre. Il est toutefois satisfaisant de souligner l'action exemplaire du Greta du Velay dans une action d'alphabétisation en direction d'adultes..

- Le ministère peut, certes, relancer et sensibiliser les partenaires, mais il ne peut intervenir directement auprès des collectivités pour construire des internats. Cette mission est dévolue depuis les lois de décentralisation aux collectivités territoriales. Cependant le plan de cohésion sociale va dans le sens indiqué.

- L'Inspection générale note que « la carte des formations doit être un instrument dynamique et non le fruit d'un constat ». La circulaire de préparation de la rentrée 2004 évoque explicitement « L'optimisation de l'offre de formation dans le second degré, afin d'assurer la cohérence et la continuité des parcours scolaires, en prenant appui sur la complémentarité des établissements et, pour l'enseignement professionnel, le partenariat avec les collectivités locales et les milieux professionnels ». Il est demandé aux services du ministère d'agir dans plusieurs directions. Ainsi, notamment : « Une attention particulière sera portée aux dispositifs ou classes spécifiques destinés aux élèves à besoins particuliers (cohérence d'ensemble de l'offre, choix des implantations, qualité des projets et des partenariats) ». Les enfants et les jeunes nouveaux arrivants en France et non francophones sont définis

*un peu plus loin dans le même texte comme faisant partie de ces élèves à besoins particuliers.*

*- La Cour exprime enfin le souhait que « la réduction des sorties sans qualification prenne en compte la forte proportion qu'y occupent les jeunes issus de l'immigration, et plus particulièrement ceux de l'immigration récente ». Les actions mises en place pour faire acquérir un socle de connaissances de base suffisamment solides préalablement à l'entrée dans une voie qualifiante sont de nature à contribuer à réaliser cet objectif de réduction des sorties prématurées.*

*- En ce qui concerne l'enseignement des langues et cultures d'origine (ELCO), il convient d'indiquer que l'inspection générale de l'éducation nationale va conduire une observation et une analyse de la situation dans une académie, préalablement à la tenue d'un séminaire d'étude portant sur l'évolution de l'ELCO marocain, organisé en accord avec le gouvernement marocain ; par ailleurs, elle va suivre une expérimentation de l'évolution des ELCO sur trois sites dans trois départements différents, en partenariat avec l'ambassade d'Algérie. Plus généralement, il convient de préciser que les ELCO procèdent d'accords internationaux que la France ne peut modifier de manière unilatérale.*

*- S'agissant de l'apprentissage du français, et plus particulièrement de l'intervention des personnels de l'éducation nationale dans « les actions de soutien aux adultes dans le cadre de l'école », le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, au travers de son réseau de formation continue, mène des actions de formations linguistiques et civiques pour des personnes qui ont signé un contrat d'accueil et d'intégration.*

*Les dispositifs de formation notamment linguistiques prennent en compte les réalités sociales dans lesquelles sont inscrites les personnes en proposant des formules diversifiées et des parcours personnalisés. Des actions sont également conduites en direction des parents d'élèves pour que ceux-ci s'approprient l'école dans le cadre du programme « Ecole des parents ». L'objectif est, avec notamment des intervenants du champ social, de lutter contre l'isolement des personnes et de leur permettre de mieux comprendre l'environnement socio-économique.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA  
COMMUNICATION**

*En matière d'intégration des populations issues de l'immigration, la politique du ministère a pour mission essentielle de permettre à la culture d'apporter une contribution spécifique aux politiques publiques interministérielles dans toutes leurs diversités. Les questions d'intégration sont donc au cœur des actions de développement culturel engagées pour le ministère de la culture et de la communication.*

*Le ministère a ainsi développé ses actions suivant trois voies :*

- *la voie "territoriale", par le biais, notamment, de la politique de la ville, des contrats Etat/Régions, des contrats villes, de pays ( en particulier en faveur des quartiers difficiles...). Donc, sur des territoires qui concentrent des populations immigrées ou issues de l'immigration;*
- *la voie de l'éducation artistique et culturelle, grâce à des dispositifs consacrés aux politiques de démocratisation culturelle et de "diversité culturelle" concourant à l'intégration ;*
- *dans le cadre de l'application de la loi de lutte contre l'exclusion de 1998 pour appliquer des politiques plus actives pour l'intégration ;*

*Le ministère de la culture a donc concrètement privilégié une action à partir des équipements de proximité, notamment autour de la lecture publique et des technologies de l'information et de la communication :*

*- création des « Ruches », bibliothèques et médiathèques de proximité en relation directe avec les acteurs associatifs de quartiers.*

*- développement des conventions avec les délégations régionales du FASILD. Le Ministère collabore ainsi, depuis plusieurs années, avec l'ADRI, et l'EPRA, regroupement de radios associatives favorisant l'intégration des personnes issues de l'immigration.*

*- le ministère de la culture et de la communication a également contribué à la création d'emplois aidés (plus de 24.000 emplois) dans le secteur culturel auprès d'associations de regroupement des publics spécifiques, dont ceux nombreux issus de l'immigration.*

***La priorité du ministère : faire de la culture un facteur de cohésion sociale et d'intégration***

- *Par ses relations internationales, le développement de ses politiques de publics et de formation, ses recherches et études, le ministère de la culture et de la communication joue un rôle essentiel dans le*

*partenariat avec les organisations du monde du travail, les organisations caritatives et de solidarité, des publics spécifiques (hôpital, administration pénitentiaire, personnes handicapées, ...).*

- *Le ministère de la Culture et de la communication développe parallèlement une politique de valorisation de langues de l'immigration qui ne sont langue officielle d'aucun pays (berbère, arabe maghrébin, romani, notamment), pour les inscrire dans le corpus officiel des langues officielles. L'Observatoire des pratiques linguistiques anime, en son sein, des actions de recherche scientifique sur ces langues.*

*Il soutient par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre l'exclusion linguistique et pour leurs actions d'apprentissage du français, des organismes et des mouvements associatifs en charge de personnes immigrées.*

*Un dispositif d'évaluation et de validation des compétences a été créé afin de conduire à une certification nationale. Cette certification sera notamment mise en œuvre dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.*

- *La politique du spectacle vivant en faveur des populations issues de l'immigration est très active, tant par les encouragements des DRAC que par les initiatives des établissements relevant du Ministère de la culture concernés par l'accueil des cultures immigrées. Ces actions ont mis un accent particulier en faveur des musiques et danses des pays d'origine afin de leur ouvrir plus largement leurs programmes aux populations immigrées.*
- *Les Musées de France déclinent une politique novatrice et structurante. Ainsi, de nombreuses expériences ont mis en lumière le rôle de la culture dans la structuration des personnes et la lecture du monde environnant, facilitant ainsi l'insertion dans le pays d'accueil.*

*Un partenariat avec la Bibliothèque nationale de France (BNF) et l'organisation des deuxièmes rencontres de services des publics des Archives et des Bibliothèques, "Interroger l'hybride, nouveau visage de l'interculturalité" ont permis de mieux appréhender et surtout de mieux comprendre le dialogue entre les cultures.*

***De manière plus générale, le Ministre a souhaité donner une place toute particulière dans la politique qu'il a engagée en faveur de la lutte contre toutes les formes d'exclusion, mais aussi pour la promotion de la diversité culturelle et au dialogue entre les cultures et les peuples, en particulier pour les populations immigrantes et issues de l'immigration.***

- *la mission confiée à Jean-François Hébert, Président de la Cité des sciences et de l'industrie a pour but la Mobilisation des institutions*

*culturelles en faveur de la tolérance, du respect des différences et du désir de vivre ensemble. Question dont l'importance est soulignée par la Cour, dans le constat général sur la "relégation" qui justifie une politique allant au delà du dispositif d'accueil des primo-arrivants. Cette mission mobilise les établissements publics, les médias publics, les DRAC et va déployer, dans la durée, différentes actions autour de ce thème pour lutter, d'une façon pédagogique, pour le respect de l'autre.*

- *l'implication active du ministère de la culture et de la communication dans la création prochaine (dès 2005) de la Cité nationale de l'immigration au Palais de la Porte Dorée fera de ce lieu un lieu de mémoire vivante à vocation culturelle. Par cette action, le Ministère de la Culture a mobilisé toutes ses directions et entend ainsi montrer que la culture est un véritable lien de cohésion sociale. L'ouverture prochaine de la Cité nationale de l'immigration ne portera pas seulement sur la mémoire et l'histoire des immigrés ou encore sur leurs cultures d'origine, mais sur la valorisation de l'histoire de l'intégration dans le creuset de la République.*

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DU FONDS D'ACTION ET DE  
SOUTIEN POUR L'INTEGRATION ET LA LUTTE CONTRE LES  
DISCRIMINATIONS (FASILD)**

**Introduction**

*La Cour des Comptes a décidé de dresser un ambitieux panorama des politiques publiques menées en matière d'immigration par les gouvernements français.*

*A/ Si la Cour constate que la politique d'immigration apparaît comme « mal définie », son rapport intervient à une période où les principes qui ont longtemps inspiré les discours des gouvernants en Europe et plus particulièrement au sein de l'Espace Schengen, ont largement évolué.*

*Ce changement récent des législations, qu'il s'agisse du code de la nationalité, des conditions de séjour et d'accès des immigrants au marché du travail, qui résulte de l'intensification des échanges de main d'œuvre et des tendances démographiques, a provoqué dans les pays européens un choc identitaire considérable, de nature à ébranler les fondements mêmes de l'Etat-Nation et en France les grands principes hérités de la Révolution.*

*De ce point de vue, la France n'a pas échappé au décalage entre l'affirmation d'une intangible fermeté s'agissant en particulier de l'application des grands principes républicains et la réalité des pratiques économiques et sociales.*

*Comme ses partenaires européens, la France cherche à élaborer des réponses à un choc identitaire d'autant plus violent que la cohérence de l'Etat-Nation est remise en cause à la fois par les constructions supranationales et les engagements internationaux de la France et par la dimension multinationale des structures économiques.*

*Dans son discours prononcé à Troyes le 4 octobre 2002, le Président de la République a posé les fondements d'une politique d'intégration et de lutte contre les discriminations, qui pose les termes du modèle français. En installant le Haut Conseil à l'Intégration, le Premier Ministre a défini le trépied « Accueil - Intégration - Lutte contre les discriminations ». Les 55 mesures du comité interministériel pour l'intégration d'avril 2003 ont donné le contenu de cette politique.*

*Dans le contexte européen, l'émergence du concept linguistique et l'obligation de maîtriser la langue du pays d'accueil, sont apparus comme une tentative de réponse aux exigences d'adhésion à la culture nationale, tout particulièrement aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche et en*

*Allemagne après l'échec de la réforme législative tendant à imposer l'adhésion à la « Leitkultur<sup>239</sup> ».*

*Cette obligation de maîtrise de la langue est présentée et utilisée selon les cas, soit comme un élément de maîtrise des flux migratoires par le lien institué entre celle-ci et l'obtention d'un titre de séjour, soit comme un devoir pour l'immigrant de marquer son adhésion à la culture du pays de résidence, soit comme un élément positif et quantifiable d'intégration.*

*La préoccupation récente de la maîtrise linguistique dans les pays européens démontre cependant que l'objectif d'intégration est souvent loin d'apparaître comme primordial, ce d'autant que les vecteurs plus puissants que constituent le travail, le logement et l'éducation et plus généralement l'accès au droit sont très loin d'être articulés avec l'obligation linguistique et notamment l'instant où elle s'accomplit.*

*De ce point de vue, la survalorisation des politiques d'accueil masque dans certains pays le caractère de simple accompagnement des opérations d'admission sur le territoire et en particulier de palliatif aux difficultés des services des étrangers des préfectures, largement sous-dotés et sous-valorisés.*

**B/ L'accent mis sur ces politiques d'accueil, par le rapport de la Cour présentées comme une remise en ordre de la politique d'immigration, appelle les observations suivantes :**

**1-** *Si nul ne conteste la nécessaire amélioration de l'accueil des étrangers et l'harmonisation des moyens mis en œuvre à cet effet, thème sur lequel le FASILD avait d'ailleurs largement anticipé en élaborant notamment une cartographie de l'accueil, encore s'agit-il de dégager les moyens nouveaux à cet effet. Il est donc essentiel d'éviter la réorientation des crédits de l'intégration au profit de l'accueil des primo-arrivants et sporadiquement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.*

**2-** *Les politiques d'accueil constituent la phase la plus aisément gérable du processus d'intégration, dès lors qu'elle est concentrée sur des cycles de formation et d'information quantifiables en heures, mais elle ne peut exonérer de ce que représente la principale difficulté des politiques d'intégration, à savoir les résistances de la société d'accueil à l'accès aux droits des immigrés en particulier en matière de logement, d'emploi et plus généralement de citoyenneté. De ce point de vue, le comité interministériel pour l'intégration du 10 avril 2003 a introduit un équilibre entre les nombreuses mesures destinées à l'intégration et celles réservées à l'accueil.*

**3-** *L'effort, notamment budgétaire, mobilisé sur les derniers arrivants, dont l'entrée légale sur le territoire français résulte davantage de l'application d'accords internationaux ou de jurisprudences en matière de*

---

239) Culture de référence.

*regroupement familial, doit désormais s'inscrire dans un projet national d'intégration citoyenne et économique concernant les Français issus de l'immigration et en particulier de l'ancien empire colonial, leurs descendants particulièrement stigmatisés et les immigrés installés de longue date sur le territoire français largement victimes de la crise économique, de la relégation sociale et culturelle et de la ghettoïsation, sauf à induire un risque majeur de marginalisation des politiques d'intégration.*

*En conséquence, sauf à méconnaître une hiérarchie des normes, la mise en place d'une politique d'accueil renforcée, en particulier en matière de formation linguistique, ne saurait avoir un effet d'éviction sur les actions d'intégration et de socialisation menées en faveur des autres publics. Elle doit éviter d'une part de décourager les acteurs républicains et d'autre part d'introduire une division implicite entre ce qui serait une nouvelle immigration digne d'intérêt et une immigration installée pensée comme « problématique » et « peu récupérable ».*

*4- Si le rapport du Haut Conseil à l'Intégration de 2001 préconise de clarifier les trois blocs d'une politique que constituent d'une part l'accueil, d'autre part l'intégration et enfin la lutte contre les discriminations et de créer un contrat d'intégration, le glissement sémantique vers le contrat d'accueil et d'intégration qui valorise la contractualisation de l'accueil, lequel est pourtant régalién et non synallagmatique, peut introduire un effet d'éviction sur le « stock » des immigrés, les plus près d'avoir atteint ce qu'on pourrait considérer comme « le stade suprême de l'intégration ».*

*C/ L'affirmation de la Cour selon laquelle « l'intégration est une partie de la politique d'immigration » pourrait être admise si la France était un pays d'immigration récente, maîtresse de sa stratégie. Or la France se trouve comme le montre la Cour dans la situation d'une puissance au passé colonial et à l'immigration anciens confrontée davantage à la question de l'intégration de probablement 4 à 5 millions de Français et d'immigrés, pour l'essentiel originaires d'Afrique et en particulier d'Afrique du Nord, souvent issus de la civilisation arabo-musulmane, installés en général de longue date sur la territoire français.*

*A contrario, la politique d'immigration de la France dépend largement de ses engagements internationaux.*

*En conséquence, si l'analyse de la Cour peut être admise pour certains pays européens d'immigration récente, elle doit être inversée s'agissant de la France. En effet, la politique d'intégration de plusieurs milliers de citoyens français et d'immigrés « durables » doit avoir un caractère central. L'accueil des nouveaux immigrés doit s'inscrire dans cette politique et les politiques d'immigration et être articulé avec cette politique centrale.*

*Ainsi, la saturation de la capacité d'absorption de la société française et de son économie devrait être un élément de réglage des politiques d'immigration et par voie de conséquence de l'accueil.*

*De ce point de vue, la gestion de la cohésion nationale est aujourd'hui plus directement liée à la puissance des politiques d'intégration concernant les quelques centaines de millions de personnes en difficulté d'intégration qu'à la capacité de réglage des politiques d'immigration sur « les besoins prévisibles du marché européen du travail ». La subordination des premières à la seconde ne peut qu'aggraver les tensions croissantes qui touchent les populations installées.*

*La politique d'intégration doit donc primer sur la politique d'accueil qui n'en constitue qu'une étape, celle de la primo-intégration. Quant à la politique d'immigration, elle doit être articulée avec la politique d'intégration.*

*D/ La primauté des politiques d'intégration doit conduire à placer le FASILD au centre du dispositif institutionnel.*

*La politique d'intégration reste récente en France, puisqu'elle résulte de la création en 1988 du Haut Conseil à l'Intégration présidé par M. Marceau LONG, de la mise en place d'un Comité interministériel à l'Intégration et d'une délégation Interministérielle à l'Intégration confiée au Président du FAS de l'époque par Monsieur ROCARD, M. Hubert PREVOT. Le corps de doctrine élaboré alors par le HCI, à l'instigation de M. LONG, a permis de définir un « modèle d'intégration à la française », dont l'objectif est « dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient l'élément constituant ».*

*En se voyant doter d'un budget qui a atteint 270 millions d'euros en 1992, le FAS, en intervenant dans les domaines du logement, de la formation et de l'emploi, de l'éducation, de la famille et de la jeunesse, de l'accès au droit, de la culture et de l'audiovisuel, a été le vecteur de la politique d'intégration.*

*Sa gestion paritaire a permis, grâce à la présence des organisations syndicales et des grandes associations d'immigrés, de bâtir une politique partagée.*

*Apparue en 1998, la politique de lutte contre les discriminations raciales lancée par Mme Martine AUBRY est plus récente encore. L'extension officielle des missions du FASILD, pourtant financeur historique de toutes les associations antiracistes, à la lutte contre les discriminations date de la loi du 16 novembre 2001.*

*Dans les deux cas, le FASILD a joué le rôle d'amortisseur des tensions politiques liées à la gestion de l'immigration.*

*Son rôle d'interpellation de la société d'accueil, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des collectivités territoriales, des organismes et des entreprises publiques et privées, afin de lever les obstacles à la reconnaissance de l'existence et de la place des immigrés a été essentiel et ne pouvait résulter que d'une dialectique particulière, dont l'actualité n'a pas disparu.*

*E/ La défense d'un modèle d'intégration préféré à des mécanismes d'immigration économique de court terme, exige la poursuite de la politique de gestion paritaire originale, qui a entre autres permis d'éviter le pillage budgétaire des crédits consacrés à l'intégration et d'autre part de mobiliser le tissu associatif dans le rapprochement complexe entre les pouvoirs publics et les immigrés en voie d'intégration.*

*Si l'on ne dispose pas aujourd'hui, d'évaluation des besoins d'immigration en France, en revanche les besoins d'intégration apparaissent massivement concernant le stock historique de l'immigration.*

*Pour reprendre la terminologie choisie par la Cour, si « l'immigrant » est toléré, l'immigré est peu désiré et le Français issus de l'immigration maghrébine ou africaine toléré à regret.*

*L'un des paradoxes est que le centrage de la nouvelle politique d'accueil sur la maîtrise linguistique met en position de satisfaire rapidement aux conditions du contrat d'accueil et d'intégration des populations issues des anciennes colonies françaises, qui sont celles qui rencontrent très rapidement les plus grandes difficultés d'intégration.*

### **Chapitre I : les politiques publiques face aux réalités de l'immigration**

#### **I – La dimension historique de l'immigration**

*Le rappel des conditions historiques de création par une ordonnance du 29 décembre 1958, du FAS, dénommé alors Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie et destiné à assister et à contrôler l'immigration en provenance d'Algérie, donne l'occasion à la Cour d'énoncer l'une des constantes de la politique d'immigration.*

*En effet, la réponse du ministre du travail aux suggestions exprimées par la Cour, dans son rapport public pour 1963, de confier à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale l'action sociale et familiale au profit des travailleurs étrangers, est particulièrement significative et reste d'actualité : il estime que le gouvernement ne peut dégager, sur les ressources budgétaires normales, les crédits nécessaires à une action d'envergure en ce domaine.*

*La constante de ce raisonnement et la vigilance des administrateurs du FAS ont permis a minima la sauvegarde des crédits dévolus aux immigrés, mais a contrario n'ont pu faire obstacle comme le souligne la Cour à une mise à la charge du FAS abusive de dépenses des administrations (dépenses*

*d'interprétariat, action médicale et sanitaire, accueil des demandeurs d'asile, postes FONJEP, aires de stationnement des gens du voyage, personnes ressources à l'ANPE, personnels des MOUS, production télévisuelle, publications du CNDP,...) par des pratiques de débudgétisation parfois brutale comme en 1996.*

*La terminologie concernant les « ressources budgétaires normales », qui éclaire le malaise politique lié à cette question a perduré jusqu'à la budgétisation intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2001.*

*La Cour rappelle également à bon escient que malgré l'importance des flux migratoires en provenance des colonies et anciennes colonies, les phénomènes liés à l'immigration sont considérés comme temporaires, ce qui crée d'ailleurs un étrange collapsus entre le discours citoyen produit à l'encontre des ressortissants des territoires coloniaux et l'approche strictement économique de leur migration en métropole.*

*Elle met également l'accent sur l'importance des accords gouvernementaux en particulier avec les pays du Maghreb devenus indépendants, notamment dans l'arrêt de l'immigration algérienne. Il convient d'ajouter à cette remarque le développement des associations d'immigrés largement gérées ou tutellées par les pays d'origine et financées alors par le FAS. La Cour semble par ailleurs sous-estimer dans la période 1964-1983 le financement des actions de logement et le poids des foyers de travailleurs migrants.*

## **II – La difficulté des choix publics**

*La Cour souligne à juste titre que la politique d'intégration a donné lieu à une subdélégation aux associations, y compris dans des domaines régaliens.*

*A cet égard le reproche fait au FAS de ne pas avoir cherché à rationaliser le réseau associatif est paradoxal pour au moins deux raisons :*

*1- En premier lieu, la liberté d'association, de valeur constitutionnelle et la distinction entre subvention et commande publique de prestations n'autorisent pas un établissement public à s'arroger un droit d'injonction et d'immixtion dans la vie associative.*

*2- En second lieu, l'établissement a été à maintes reprises sollicité par les pouvoirs publics pour financer des associations para-administratives, para-municipales ou plus généralement para-publiques, dont la création correspondait à des pratiques d'externalisation de la question de l'intégration.*

*Le recours aux associations pour pallier le désengagement des services publics des zones sensibles, l'insuffisance des effectifs de fonctionnaires et agents publics et l'absence de prise en compte par les pouvoirs publics et les collectivités territoriales des questions liées à*

*l'immigration ne met pas ces dernières en position de force pour imposer des orientations à des partenaires qui pallient cette carence. La multiplication des structures de médiation est illustrative de cette mise à distance des pouvoirs publics. De ce point de vue, le climat de défiance et de relégation à l'égard des associations d'immigrés et les difficultés en particulier financières qui les accablent ont eu clairement pour effet une substitution massive au profit des associations et organisations religieuses, qui tendent à devenir les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics au détriment des acteurs républicains.*

*De même, la Cour relève la multiplication des GIP, qui ont pris le relais des associations para administratives : le FASILD s'associe à cette observation et a tenté de lutter contre la dérive dont elle est porteuse, en refusant d'entrer dans ceux dévolus à la politique de la ville et en mettant fin à l'activité de 8 des 12 dans lesquels il était impliqué. La sollicitation du FAS était d'ailleurs historiquement assez liée à sa capacité contributive. L'ambiguïté des conditions de création de ces GIP et le doublonnage de leur mission sont seuls à l'origine des difficultés de pilotage par la DPM. A cet égard, l'arrêt des activités de formation de l'ADRI n'a nullement pour origine une divergence d'approche du FASILD mais la stricte obligation d'appliquer le code des marchés publics et donc de mettre en concurrence l'ADRI dans le cadre des appels d'offres.*

*Enfin, s'agissant de divergences et de « polémiques » entre les institutions, elles ne sont jamais allées au-delà des débats au sein des gouvernements successifs entre les ministres eux-mêmes sur la répartition des compétences, et sur la conception même de l'intégration et de la lutte contre les discriminations. S'agissant du FASILD, les administrateurs se sont limités à contester la mobilisation des crédits du FASILD pour financer la nouvelle politique d'accueil. La Cour ne trouvera pas trace d'une quelconque polémique avec l'OMI.*

### **III – Sur les nouvelles orientations constatées plus que choisies**

*La Cour déplore l'autonomie des acteurs de l'intégration et en particulier du FAS. Concernant l'établissement, l'analyse de la Cour doit être complétée par trois observations :*

*1- L'autonomie de l'établissement s'est toujours exercée dans le strict respect des tutelles :*

*1a- Le Président du FASILD et son directeur général sont nommés par décret du Président de la République, tandis que les personnalités qualifiées sont nommées par arrêté du ministère de tutelle. Le conseil d'administration est paritaire avec voix prépondérante donnée au Président. Les tutelles constituent la moitié du CA. Elles ont un pouvoir d'approbation des décisions du CA. Le contrôle d'Etat a un pouvoir de visa préalable sur toutes les décisions à caractère financier du CA. Quant aux CRILD, elles sont présidées avec voix prépondérante par les Préfets de région ou leur*

représentant, lesquels en arrêtent la composition, mais aussi choisissent les personnalités qualifiées. Comme pour le CA, les décisions financières des CRILD sont soumises au visa préalable du contrôle d'Etat, à l'avis préalable des services de l'Etat, ainsi qu'au pouvoir d'opposition des Préfets de région.

Le FASILD est soumis à une multiplicité de tutelles, convoqué à de nombreuses réunions institutionnelles et partenariales, à la fois dans le cadre national, régional, départemental et local et soumis à une intensité sans équivalent d'inspections.

Son budget est depuis 2001 voté par le Parlement et fait l'objet d'arbitrages interministériels, dans le cadre du CII.

Or, contrairement à ce qu'affirme la Cour, la DPM, qui est présentée comme la victime de cette organisation paritaire, n'obtient pas, par commiseration, une contribution financière supplémentaire du FASILD, à l'issue de « certains compromis ». En effet, l'établissement public administratif dispose d'une autonomie juridique et financière qui le rend responsable de ses décisions financières, mais dans le cadre d'un budget approuvé par les tutelles.

**2a-** Le montant des subventions versées aux acteurs de l'intégration n'a, quant à lui, cessé de décroître, passant de 193 millions d'euros en 1992 à 147 millions en 2004 et ceci après avoir subi plusieurs débudgétisations, notamment celle de 20 millions d'euros intervenue en 1996 (avec en particulier le financement du SSAE pour 16 M d'euros) et plusieurs prélèvements (dont les 25 M d'euros en 2002 au profit de l'hébergement des demandeurs d'asile).

Dans le même temps, alors que l'augmentation des populations immigrées en difficulté d'intégration aurait justifié une mobilisation massive, l'effort global des crédits de droit commun et des collectivités territoriales n'est pas venu compenser cette baisse. Les difficultés rencontrées par la Cour pour obtenir une totalisation financière par département ministériel illustrent cette situation.

**1b-** S'agissant de son organisation paritaire et de ses statuts, lesquels sont modifiés en moyenne tous les quatre et cinq ans, les réformes conduites successivement en 1997, 1999 et 2002 ont confirmé et renforcé un certain nombre de principes.

**2b-** Des améliorations significatives ont été apportées dans la gestion interne, (procédures, restructurations, adaptation aux nouvelles règles du code des marchés publics, LOLF...). Enfin, si la Cour souligne le pourcentage élevé de petites décisions, tout en admettant sa récente réduction, il convient de rappeler que celui-ci résulte majoritairement de l'application de circulaires ministérielles (en particulier celle concernant les CLAS), de l'exigence de cofinancements multiples en particulier dans le

cadre de la politique de la ville et de la décentralisation accrue des structures nationales.

**3b-** Il convient de souligner que cette puissance financière est très relative puisqu'elle a culminé en 1992 avec un budget de 270 millions d'euros mais baissé depuis régulièrement jusqu'à atteindre le montant de 170 M d'euros.

Comme l'écrit la Cour, les ponctions opérées dans la plus grande opacité par la tutelle sur les crédits budgétaires réservés au FASILD à l'issue d'une convention financière tripartite, à hauteur de 25 M d'euros en avril 2002 puis de 40 M d'euros montrent bien la tentation de s'exonérer d'une gestion paritaire sans équivalent.

La Cour reconnaît par ailleurs que dès que la budgétisation a été actée « le budget du FASILD a, en fait, servi chaque année depuis 2001 de variable d'ajustement en faveur des actions d'urgence de la DPM », notamment au profit des demandeurs d'asile et lors de la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration.

**1c-** De ce point de vue, on peut regretter que le CA du FASILD, qui a longtemps été la seule instance au sein de laquelle sont représentés les immigrés, soit régulièrement l'objet de mises en cause, dont la stratégie est clairement de s'exonérer de cette cogestion, alors même que les associations d'immigrés sont les véritables opérateurs des politiques d'intégration, qui n'ont de chance de succès que si elles reposent sur des structures présentes sur le terrain et en capacité d'interpellation sur les dysfonctionnements de la société d'accueil.

La montée en puissance du Conseil français du culte musulman et le développement des associations religieuses ne peuvent avoir pour effet l'abandon d'un partenariat actif avec les associations d'immigrés laïques. Concevoir une politique d'intégration sans les associations représentatives d'immigrés revient à vouloir exclure les immigrés eux-mêmes d'une politique qui s'exécuterait sans eux.

## **Chapitre II : le bilan de l'accueil et de l'intégration**

La Cour rappelle que « les avis convergent pour estimer que la situation d'une partie des populations issue de l'immigration la plus récente n'est pas satisfaisante ». Malheureusement le même constat s'impose s'agissant d'une immigration plus ancienne, d'origine africaine et en particulier maghrébine, souvent devenue française et plus encore de ses descendants. Le phénomène de réethnisation des jeunes originaires des DOM-TOM démontre que la problématique de l'intégration et de la lutte contre les discriminations est dans la société française d'autant plus intense que l'on s'éloigne de la date d'entrée sur le territoire.

L'impasse sur le devenir social et citoyen de l'immigré ayant épuisé son temps d'utilité économique au travail et sur les perspectives de ses

*enfants et petits enfants, d'abord masquée par l'illusion entretenue du retour, puis par le renvoi à la seule machine éducative des responsabilités en matière de promotion et d'insertion sociale, s'est manifestée dans les années 80 par la sortie de l'invisibilité de la deuxième génération sous la forme des violences urbaines et, passé la désillusion de la revendication de nature politique et sociale, dans les années 2000, par la montée en puissance du fait religieux.*

*Le FAS est ainsi resté un lieu privilégié de dialogue et de confiance des associations d'immigrés qui ont trouvé dans ses instances une structure d'écoute, de compréhension et de tentative d'élaboration collective qui contraste singulièrement avec les mécanismes de relégation et de dénégation qui ont longtemps caractérisé le droit commun.*

### **I - Les obstacles à l'évaluation**

*Les difficultés rencontrées par la Cour dans l'exercice d'évaluation des moyens budgétaires consacrés aux politiques d'immigration éclairent particulièrement la situation. L'exigence des financements croisés et la dilution subséquente des responsabilités est l'illustration de la très faible mobilisation financière du droit commun. Dans le même temps, le FASILD a porté une part importante de la responsabilité du traitement des dossiers politiquement sensibles.*

*Plus généralement, les mesures énoncées par le comité interministériel à l'intégration au 10 avril 2003, dont un bilan a été dressé en juin 2004, impliquent financièrement, pour une quarantaine d'entre elles, le FASILD.*

*Parallèlement, le budget de l'établissement, comme le rappelle la Cour, a fait l'objet de ponctions régulières liées d'une part à l'absence de pérennisation de crédits liés à l'accueil des demandeurs d'asile et en particulier à leur hébergement d'urgence, tandis que l'implication des collectivités locales et en particulier des régions dans l'effort de formation linguistique des immigrés et notamment des 18-25 ans est restée très timide.*

*Plus globalement si, comme l'indique la Cour, les pesanteurs politiques ne contribuent pas à la clarification statistique et budgétaire permettant une évaluation sérieuse, il n'en demeure pas moins que le ratio effort budgétaire dédié aux politiques d'intégration / nombre total d'immigrés ou de personnes issues de l'immigration en situation problématique s'est dégradé compte tenu de l'augmentation très forte du dénominateur.*

### **II - Sur les résultats peu probants**

*Comme l'analyse très précisément la Cour, l'environnement politique a pesé sur ce dossier de façon telle que l'effort en faveur des politiques d'intégration a été rarement assumé. Les seuls résultats tangibles, même s'ils*

*ne peuvent être par essence que modestes, sont ceux des organismes régis par le principe de spécialité, qui ont préservé leurs capacités d'intervention.*

**a) En matière de logement**

*Ce domaine peut se caractériser par cinq particularités :*

- *un secteur libre trop souvent marqué par les pratiques de discrimination et parfois exploité par les marchands de sommeil.*
- *une offre de logement social très insuffisante.*
- *une accélération de la ghettoïsation, liée à la surconcentration des immigrés dans le logement social dégradé.*
- *une sur-occupation des foyers de travailleurs migrants, un vieillissement des occupants, une utilisation de la capacité des FTM au profit de l'hébergement des demandeurs d'asile.*
- *un échec du plan de transformation des FTM en résidences sociales lié en particulier aux résistances des collectivités territoriales.*

*Si le dispositif spécifique du « 1/9 prioritaire » avait fait l'objet d'un certain nombre de détournements, le plan de transformation des FTM en résidences sociales cumule les retards et difficultés. L'accompagnement social dans les résidences sociales est souvent défaillant et la CILPI sollicite aujourd'hui le FASILD pour soutenir les organismes gestionnaires. La situation des organismes gestionnaires des FTM les plus difficiles, en particulier ceux réservés à l'hébergement des africains, est particulièrement dégradée. Les efforts du FASILD pour inclure les FTM dans le champ des contrats de ville sont restés vains.*

*A cet égard, malgré la baisse continue des crédits consacrés au logement, liée à la baisse du soutien économique aux FTM et au processus de transformation en résidences sociales, le FASILD reste le financeur principal des FTM.*

*Son action porte actuellement sur la lutte contre les discriminations, en particulier dans le logement social.*

**b) En matière d'emploi**

*Le bilan du FASILD en cette matière est à relier aux développements consacrés par la Cour à la lutte contre les discriminations, dont la paternité lui revient. En effet, outre les actions de formation, le FASILD a conduit une politique active de lutte contre les discriminations, d'une part avec l'ANPE et l'AFPA (programmes EQUAL, ESPERE, LATITUDE) d'autre part avec les partenaires privés (ADECCO, EIFFAGE, trophées de la diversité avec MRH, ...) et consulaires.*

**c) En matière scolaire**

Il convient d'ajouter aux dispositifs « CLAS » ou « Ecole ouverte », l'implication du FASILD dans la formation des acteurs (ex. : formation à l'IUFM de Lille), les conventions portant sur la scolarisation des primo-arrivants, les conventions avec certains rectorats et les actions liées à la lutte contre les pratiques de descolarisation ou d'ethnisation, ainsi que le soutien à la parentalité, le soutien aux jeunes et les actions au profit des étudiants.

**d) En matière d'apprentissage du français**

Le FASILD a évalué en 2001 son effort de formation linguistique. Celui-ci concernait alors environ 45 000 personnes pour 30 millions d'euros, dont 72 % de femmes, et 8 000 primo-arrivants. Parallèlement les dispositifs dont bénéficiaient les immigrés, tels que les SIFE, ont été en constante régression et l'effort des régions faible.

Quant à l'ANLCI, créée sans moyen, elle a tenté d'empiéter sur ceux du FASILD en assimilant immigrés et illettrés, alors même que le FASILD s'est précisément évertué à lutter contre les mécanismes de discriminations qui consistent à écarter les immigrés des formations qualifiantes en les renvoyant à des insuffisances linguistiques théoriques. La mise en place des marchés publics en matière de formation linguistique par le FASILD à compter de l'année 2002 a permis de mettre un terme à la sollicitation abusive des crédits du FASILD vers des actions d'illettrisme éloignées de l'intégration.

**e) S'agissant des femmes issues de l'immigration**

La signature de la convention avec le SDFE de même que la déclinaison des mesures prises dans le cadre du CII s'appuient sur des moyens financiers apportés par le FASILD. Le même constat peut être fait s'agissant de l'intégration des jeunes.

**f) Sur la lutte contre les discriminations**

Le constat que le dispositif GIP-GELD – N° 114 – CODAC était inachevé est incontestable. Il devait logiquement déboucher sur la création d'une Autorité Administrative indépendante compétente en matière de lutte contre les discriminations. La création d'une telle autorité doit parachever le dispositif sous réserve que l'extension de son champ d'intervention à l'ensemble des discriminations n'ait pas pour effet de diluer son efficacité.

En effet, le renvoi aux CODAC, c'est-à-dire au plan local, du traitement des signalements ne pouvait réussir, dès lors que les mécanismes de discriminations systémiques et individuels y étaient produits. Seule une quasi-juridiction nationale peut donner une suite opérationnelle à ces signalements.

*Le FASILD a contribué au financement du GIP-GELD et aux actions des CODAC. Il finance surtout les associations référentes qui soutiennent les victimes.*

*Il convient d'ajouter à ce bilan les actions culturelles, audiovisuelles, les études et les colloques financés ou conduits par le FASILD.*

#### **Chapitre IV : une démarche nécessaire qui reste à conforter**

##### **I – Sur la priorité donnée à l'accueil, première étape du parcours d'intégration**

*Comme il a été précédemment indiqué, le rapport du HCI de 2001 préconisait la mise en place d'un contrat d'intégration et non d'un contrat d'accueil et d'intégration.*

*Si les conditions d'admission sur le territoire ne peuvent être contractualisées, en revanche le « contrat d'accueil et d'intégration » peut devenir un outil de régulation des flux en déterminant les conditions de maintien sur le territoire et notamment la délivrance d'un titre de résident de longue durée.*

*Cette différence d'approche avec le HCI n'est pas négligeable, puisqu'elle peut avoir pour effet direct de privilégier l'accueil par rapport à l'intégration et de cibler l'effort de contractualisation sur les primo-arrivants et par conséquent les derniers entrants.*

*A ce stade, la nature des prestations offertes par le contrat (les stages de formation linguistique étant acquis précédemment à la mise en place du contrat) et l'absence de visibilité entre l'exécution des clauses du contrat et le droit au séjour conduisent à des taux de respect des clauses, notamment en matière de fréquentation des stages, qui restent insatisfaisants.*

*Pour ce qui le concerne, le FASILD a lancé dès 2003, pour la phase d'expérimentation, des appels d'offre dans le cadre de l'article 30 du code des marchés publics, qui réservaient aux signataires du CAI le bénéfice de trois prestations consécutives : prescription de formation linguistique - formation linguistique en fonction du niveau - bilan d'orientation professionnelle. Ce dispositif est articulé en amont avec l'OMI et en aval avec le service public de l'emploi.*

*Les marchés passés par le FASILD dans des conditions d'adaptation, de réactivité et d'efficacité soulignées par la Cour concernent, pour le même dispositif, l'ensemble des publics immigrés, primo-arrivants ou non, qui sont confrontés à une insuffisance linguistique, en coordination avec le service public de l'emploi.*

*Si la formation linguistique entre clairement dans le champ de l'intégration, le FASILD doit faire face à la double charge que représente la formation des signataires du CAI et le maintien a minima de l'effort en faveur des immigrés déjà installés (la Cour, comme la DPM, rappelle*

utilement qu'une étude de l'INED de 1995 estime à 1,4 million les publics immigrés concernés par une insuffisance de maîtrise de la langue).

## **II – Sur les initiatives du comité interministériel sur les déterminants de l'intégration**

Comme l'indique la Cour, le portage par le comité interministériel des 55 mesures décidées a permis de rehausser la problématique de l'intégration et de la lutte contre les discriminations. Il convient de rappeler que sur les 55 mesures, une quarantaine correspond à des actions conduites et financées au moins pour partie par le FASILD.

### **1- S'agissant du logement**

Le FASILD ne peut qu'adhérer aux recommandations de la Cour auxquelles il convient d'ajouter :

**Pour les FTM (foyers de travailleurs migrants) :** un effort financier significatif en faveur des FTM les plus dégradés et les plus en difficulté et une inclusion de la problématique des FTM dans les contrats de ville.

**Pour les résidences sociales :** une vigilance sur les conditions de maintien de l'accompagnement social.

**Pour le logement social :** le FASILD prend acte des engagements pris par le plan de cohésion sociale et souhaite une vigilance particulière sur les conditions d'affectation des immigrés selon leurs origines dans le logement social le plus dégradé.

**Pour le secteur dit « libre » :** un soutien des pouvoirs publics au FASILD, pour donner suite aux recommandations découlant des études qu'il a commanditées sur le caractère massif des discriminations à l'égard des immigrés en matière d'accès au logement du secteur libre, en développant notamment des partenariats avec les fédérations et chambres professionnelles (FNAIM, ...).

**Pour le logement des demandeurs d'asile :** le FASILD prend acte de la stabilisation à la hausse des moyens consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile afin d'éviter la captation des disponibilités des FTM par ceux-ci.

### **2- S'agissant de l'apprentissage du français**

Longtemps confiné dans une fonction de socialisation, l'apprentissage du français aux immigrés a été historiquement marqué par le poids des discriminations. Ainsi le renvoi massif des immigrés en demande de stages professionnels ou de formation qualifiante aux stages linguistiques a été amplement analysé comme l'un des processus permettant d'écarter ceux-ci des formations plus nobles ou plus proches de l'emploi.

Après avoir lutté contre ces mécanismes, le FASILD a mis en place, en pleine collaboration avec la DPM et le service public de l'emploi, une

*série de prestations, qui tendent à éviter les effets pervers des dispositifs antérieurs : bilans de prescriptions linguistiques par des organismes distincts de ceux qui dispensent la formation, afin d'éviter les captations de publics ; formation linguistique de 100 à 500 heures permettant d'obtenir une certification linguistique ; bilan d'orientation professionnelle permettant, en lien avec le SPE, d'articuler cette formation avec des formations plus qualifiantes ou avec des filières professionnelles.*

*Parallèlement il a maintenu un système de subventions pour les associations qui œuvrent dans le domaine de la socialisation, avec une sensibilisation à la langue et qui sont seules en mesure d'identifier les besoins (environ 5 millions d'euros ont été budgétés pour ces actions en 2004 pour un total de 55 millions d'euros consacrés aux marchés de formation, qui devrait être majoré de 20 millions d'euros en 2005).*

*Si la Cour, comme la DGEFP, semble s'inquiéter des effets des appels d'offres en cette matière, il convient de rappeler :*

*1- Que le FASILD a respecté dès 2002 une obligation légale tout en anticipant la décentralisation*

*a) Le FASILD a respecté les obligations imposées par le code des marchés publics*

*1a- La « culture de la commande publique » résulte de l'application de l'article 30 du nouveau code des marchés publics qui soumet la formation commandée sous forme de prestations par un établissement public administratif aux exigences de la concurrence. A cet égard, la Cour, comme l'IGAS, s'est très sérieusement intéressée, dans les contrôles auxquels elle a procédé, à l'exacte application du CMP et n'a eu aucune critique à formuler sur la période du dernier contrôle, alors même que les masses en jeu ont fortement augmenté.*

***b) Le FASILD a anticipé sur la décentralisation***

*1b- Les marchés passés l'ont été essentiellement au niveau régional de façon à anticiper la décentralisation et à concevoir désormais, en partenariat avec les régions, des marchés complémentaires, articulés avec le SPE. De ce point de vue, le FASILD a une longue pratique du partenariat avec les DRTEFP, les directions régionales de l'ANPE et de l'AFPA.*

*Les recommandations justifiées de la Cour dans le sens d'une clarification des rôles doivent être éclairées par deux sortes de considération :*

*2- Les difficultés recensées par la Cour des Comptes sont principalement dues à une baisse globale des crédits alors même que les demandes se diversifient.*

**a) Des difficultés dues à une baisse globale des crédits**

**2a-** *Le premier bilan de ces marchés démontre largement que la mutualisation est un leurre dès lors que les cofinancements sont souvent soit inexistantes, soit en régression, soit virtuels.*

*De ce point de vue, le lancement des marchés publics a fait apparaître la baisse massive des crédits consacrés aux SIFE par les DDTEFP, l'absence de moyen de l'ANLCI et l'extrême réticence des régions à s'impliquer dans la formation linguistique des immigrés (un sur trois pour les immigrés de 18-25 ans).*

*L'éviction des petites associations conduisant des projets de socialisation ne tient pas aux effets des marchés publics, mais à la réduction des budgets hors formation linguistique des primo-arrivants, qui ont lourdement frappé les régions.*

**b-** *Alors même que les demandes se diversifient sans que le FASILD n'ait les moyens pour y répondre :*

**2b-** *Les « regrets » de voir le FASILD concevoir ses propres marchés s'accompagnent de demandes récurrentes de financements d'actions qui sont hors de son champ, y compris pour des raisons budgétaires (les demandes concernant le financement de la formation des immigrés ayant une formation supérieure au baccalauréat, des 18-25 ans, des 16-18 ans, de l'illettrisme et des déboutés de la naturalisation exigeraient un quasi triplement du budget du FASILD).*

*Il convient de ne pas oublier que le FASILD ne peut constituer le droit commun de la formation linguistique des immigrés et qu'il intervient en qualité de stimulateur et de vigie.*

*Les recommandations justifiées de la Cour dans le sens d'une clarification des rôles doivent être éclairées par deux sortes de considérations :*

**1/ Préserver le traitement spécifique des publics :**

- *Placer la formation linguistique des immigrés sous la bannière générale de la lutte contre l'illettrisme constitue une erreur d'appréciation. En effet, l'un des obstacles à l'intégration consiste précisément dans les mécanismes d'assimilation des immigrés à la carence linguistique qui contribue à leur stigmatisation.*
- *L'équation formation des immigrés = lutte contre l'illettrisme est particulièrement contre-productive, alors même que le FASILD combat précisément, avec le service public de l'emploi, les discriminations systémiques, les captations de stagiaires et les mécanismes qui contribuent à écarter les immigrés des formations qualifiantes.*

- *La tutelle de l'ANCLI ne s'exerçant pas au ministère en charge de l'intégration, le risque de captation des crédits destinés à la formation linguistique des immigrés est sérieux.*

## **2/ S'appuyer sur les savoir-faire existants**

- *L'ANCLI est une structure de coordination créée sans moyens et sans implantation. L'attention particulière qu'elle porte au FASILD est liée à l'insuffisance criante des crédits affectés à l'illettrisme en général :*
- *Les liens structurels entre l'ANCLI et le SPE, en particulier l'ANPE, l'AFPA, et les organismes régionaux ou locaux qu'ils soient consulaires ou professionnels étant faibles une telle réforme aurait des effets de désorganisation massifs.*
- *Le même raisonnement peut être fait s'agissant des relations avec les collectivités territoriales, et en particulier avec les conseils régionaux qui vont être les principaux partenaires en matière de formation à l'issue des lois de décentralisation*

*Ceci conduit naturellement à cibler le FASILD comme opérateur privilégié de ces pratiques.*

## **3/ S'agissant de l'emploi**

- *le FASILD, dans le cadre des marchés publics précédemment décrits, a mis en place des bilans d'orientation professionnels, qui concernent aussi bien les primo-arrivants que les immigrés durablement installés sur le territoire français. Ceux-ci permettent, en articulation avec le SPE de diriger ces publics vers les formations plus qualifiantes et vers l'emploi.*
- *En matière d'accès à l'emploi, le FASILD attire l'attention sur les dangers que comporte une analyse des besoins déficitaires des branches professionnelles, qui s'exonérerait d'une analyse concomitante des compétences existant sur le marché de l'emploi en France (de même qu'en matière hospitalière, la régularisation des praticiens hospitaliers paraît prioritaire).*

### **III - Sur l'organisation institutionnelle**

#### **• Sur la rationalisation de l'organisation institutionnelle**

*La Cour décèle une contradiction entre la nature et les fonctions du FASILD et l'objectif d'insérer les immigrants dans les dispositifs d'aide sociale de droit commun. Cette contradiction n'est qu'apparente car :*

- *Il n'a pas davantage abandonné le terrain des aides sociales, mais s'est, en cohérence avec la circulaire Veil en 1993, déployé*

*sur le terrain de l'accès au droit, afin d'éviter les logiques d'enfermement dans la réparation sociale, et de validation implicite des discriminations systémiques.*

- *Contrairement à ce qu'indique la Cour, le FASILD n'a pas étendu ses missions à l'accueil des nouveaux immigrés mais a tiré les conséquences juridiques de la mise à sa charge financière du SSAE, de l'ASSFAM, des bureaux d'accueil, des plates-formes d'accueil et de nombreuses associations travaillant à la demande des préfectures sur le primo-accueil.*
- *La loi du 16 novembre 2001, qui a étendu le champ d'intervention du FASILD et modifié sa dénomination, n'a fait que mettre en cohérence le droit avec les faits.*
- *L'établissement n'a donc pas investi les domaines de l'agence, mais il a porté le poids des débudétisations et largement financé des politiques d'accueil, dont la charge financière devrait peser sur l'ANAM, dont la création est prévue début 2005.*
- *Sauf à considérer que les politiques d'intégration devront être mises en sourdine, faute de moyens, au profit des politiques d'accueil, on voit mal en quoi les vocations du FASILD sont remises en cause.*

*La Cour s'inquiète également du chevauchement institutionnel en matière de lutte contre les discriminations mais il est nécessaire de rappeler que :*

- *S'agissant de la lutte contre les discriminations, la future haute autorité, qui a d'ailleurs un champ plus large, n'a pas, pour vocation à financer les associations de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, en particulier les associations dites « référentes ».*
- *Le même raisonnement peut être fait concernant la future cité nationale de l'histoire de l'immigration qui n'aura pas pour objet le financement des associations ayant des projets culturels.*
- *En matière d'intégration, si la Cour rappelle l'intérêt qui s'attacherait à un financement par le droit commun de dispositifs pris en charge par le FASILD « sous réserve de disposer de moyens correspondants », cette réserve constitue évidemment le cœur du problème, puisque le FASILD est mobilisé en l'absence d'opérateur assurant ses obligations juridiques et financières. Ainsi, si la Cour rappelle le souhait du FASILD de voir les FTM inclus dans les contrats de ville, la réalité est radicalement autre.*

*Enfin dans le domaine de l'accueil et de la primo-intégration, il convient de souligner l'articulation FASILD-OMI dans la mise en œuvre du CAI :*

- *Si l'OMI regrette de ne pas maîtriser l'ensemble des financements liés à l'accueil, le FASILD ne saurait admettre que ce regret vienne empiéter sur les financements réservés à l'intégration. Quant aux politiques d'accueil, elles dépendent des politiques de flux qui sont décidées, non pas par l'OMI, mais par le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères.*
- *Si la question de la localisation géographique du FASILD n'a jamais été sérieusement abordée, ceci ne peut lui être imputé, dès lors qu'aucun projet cohérent n'a jamais été proposé et que le sien est bloqué depuis 3 ans, comme le reconnaît à juste titre le relevé de constatations établi en 2004 par la Cour concernant le FASILD.*

**• Sur l'action territoriale**

*Le FASILD présente un intérêt majeur au regard de son réseau et de son organisation paritaire :*

- *Les politiques d'intégration sont actuellement portées par les préfets de région, qui président les CRILD, en fixent la composition, en nomment les membres et y disposent de la majorité, tandis que chaque décision financière donne lieu à un avis préalable des services déconcentrés ou à une délibération dans les comités de pilotage des contrats de ville. La vraie dimension des politiques d'intégration se situe au niveau régional. La question centrale est donc celle du renforcement des pouvoirs du préfet de région, du SGAR et de ses services, notamment vis-à-vis de l'échelon départemental.*

*Le rapport de la Cour consistant à confier à la DPM et aux services déconcentrés de l'Etat la gestion des subventions aux associations œuvrant dans le domaine de l'intégration a pour conséquence de casser le paritarisme qui associe les organisations syndicales et les représentants du milieu associatif aux instances décisionnaires du FASILD, alors même qu'elles sont les principaux opérateurs des politiques d'intégration. Ces instances constituent d'ailleurs aujourd'hui le seul lieu où les immigrés disposent d'une représentation significative.*

- *L'insuffisante implication des représentants des services de l'Etat au plan départemental et des élus dans les CRILD, les difficultés de mise en place des PRIPI depuis 1992 et des PDA, la faible activité des CODAC démontrent l'urgence de la remise en cohérence des politiques d'intégration au niveau régional, en*

*parfaite cohérence avec la nouvelle organisation déconcentrée de l'Etat.*

- *La proposition consistant à répondre à la demande de la DPM de disposer de services déconcentrés assurant le suivi du CAI, et la proposition de confier aux sous-préfets à la ville une compétence « Accueil – Intégration – Ville », aurait pour effet un ajustement au détriment des politiques d'intégration et une réduction des politiques d'intégration à la politique des quartiers.*

### **Conclusion**

*En centrant son analyse sur les nouvelles évolutions de l'immigration, la Cour semble sous-estimer le considérable problème posé à la France, ancienne puissance coloniale à l'immigration ancienne, par l'intégration inachevée de quelques millions de personnes, qui constituent le public privilégié du FASILD. Ce faisant, en sous-estimant l'ampleur des réponses à apporter au traitement de ce que l'on dénomme le « stock » d'immigrés en difficulté d'intégration, la Cour fait du FASILD la variable d'ajustement de son raisonnement et de ses propositions de réforme, en reconnaissant faire de l'établissement « la cible principale de ses observations » tout en se demandant « si ce n'est pas lui qui aurait dû être le pivot des regroupements nécessaires ».*

*Encouragé par ce doute qui honore la Cour, concernant un sujet aussi grave et lourd de conséquences pour l'avenir, le FASILD estime avoir démontré le caractère pertinent de cette remarque centrale de la Cour.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE  
L'OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES (OMI)**

*J'ai pris connaissance avec intérêt de l'ensemble des constats et recommandations de la Cour. Il me semble toutefois nécessaire de relever, en remarque liminaire, que, pour certaines d'entre elles, les observations formulées par la Haute juridiction portent sur des éléments dont l'établissement n'a pas la maîtrise, mais qui résultent de décisions prises par les gouvernements successifs ; en conséquence, la mise en œuvre des mesures correctrices préconisées ne saurait relever d'une décision de l'Office seul mais d'une décision gouvernementale.*

*Ainsi, la Cour, estimant le mode de financement de l'OMI archaïque car déconnecté de la réalité de l'activité de l'établissement et peu conforme à l'esprit de l'accueil, préconise une budgétisation de ses ressources et de celles de la future agence. Il n'appartient pas à l'OMI de se prononcer sur la pertinence de son mode de financement. Il note toutefois que dans ce secteur d'activité, la France n'est pas le seul pays européen à faire financer par leurs bénéficiaires les prestations effectuées à leur profit. Il relève également que ce mode de financement lui a permis de prendre en charge le financement d'un certain nombre de mesures gouvernementales urgentes, à caractère social, sans être soumis à une procédure budgétaire complexe et aléatoire. En tout état de cause, une décision de modifier en profondeur le mode de financement de l'Office ne pourrait relever que du seul niveau gouvernemental.*

*La Cour fait par ailleurs le constat d'une certaine dispersion des missions confiées à l'établissement par rapport à son activité traditionnelle, dispersion qui donnerait le sentiment d'une culture d'exécution et d'un manque de stratégie au sein de l'Office ; en conséquence, elle préconise un recentrage de l'OMI sur les missions qui constituent son cœur de métier. Certes, l'Office est un organisme en charge de l'exécution des décisions gouvernementales. Il n'en demeure pas moins qu'il a acquis, dans son secteur, un professionnalisme et une connaissance des migrations qui le rendent à même d'influer sur les modalités de mise en œuvre de ces décisions. La forte implication de ses personnels, leur savoir-faire et leur réactivité, ont conduit les autorités à confier à l'Office un certain nombre de missions, périphériques pour certaines d'entre elles, mais dont ces autorités savaient qu'elles seraient rapidement menées à bien. Un éventuel recentrage des missions confiées à l'Office, puis à l'Agence, ne pourrait relever que d'une décision des autorités gouvernementales.*

*Les observations et préconisations de la Cour sur le fonctionnement même de l'établissement me conduisent à lui apporter un certain nombre de précisions.*

*La nécessité pour l'OMI de se doter d'outils informatiques métier et comptabilité, soulignée par la Cour et rendue encore plus impérieuse par la création de l'agence, s'est traduite dans les faits. Ainsi, le progiciel métier IMMI 2 est en cours de généralisation au sein des différentes structures de l'établissement ; son adaptation au nouveau contexte réglementaire, particulièrement mouvante depuis plusieurs mois, est d'ores et déjà prévue. Le nouveau progiciel comptable, successeur d'ADIX, actuellement en phase d'adaptation à l'établissement, sera opérationnel début 2005.*

*Le regret formulé par la Cour portant sur l'absence de réorganisation de l'établissement et de son mode de fonctionnement pour tenir compte de l'évolution de son activité me semble devoir être nuancé. L'OMI a connu une forte montée en puissance au cours des dernières années, son activité traditionnelle d'introduction de main d'œuvre étrangère laissant le pas, peut être provisoirement compte tenu de l'évolution démographique de notre pays, aux activités d'accueil et à des missions « périphériques ». Certes ces nouveaux enjeux ne se sont pas traduits en termes de réorganisation ; mais il convient d'avoir à l'esprit que cette évolution s'est en partie menée parallèlement aux réflexions visant à créer une agence nationale, véritable service public de l'accueil, par regroupement de l'Office avec une structure associative. Le choix a été fait de ne pas bouleverser l'organisation d'un établissement qui allait connaître une profonde mutation mais d'attendre la création de l'agence. Ainsi, s'agissant de la composition du Comité consultatif dont la Cour souligne l'inadéquation, le projet de décret créant l'agence apporte des modifications substantielles de nature à renforcer le rôle de cette instance, composée désormais de vingt huit membres, dont vingt seront regroupés en deux sections reflétant les deux composantes de l'activité de l'établissement, une section du travail et une section sociale. La future organisation de l'Agence, quant à elle, a fait pendant plusieurs mois, l'objet d'un travail partenarial, avec l'appui d'un cabinet spécialisé, entre l'OMI et le SSAE, travail qui a abouti à un projet de structuration du futur établissement en adéquation avec ses missions.*

*Enfin, l'OMI a pris connaissance avec intérêt des constats et préconisations formulées par la Cour en matière d'accueil et de mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Il tient à réaffirmer son sentiment que l'accueil ne doit pas être dissocié du processus d'intégration dont il n'est qu'un temps fort. Sur l'exécution du contrat lui-même, l'Office ne peut que partager le constat d'un insuffisant suivi du parcours du signataire ; même si des dispositions ont été prises pour identifier et relancer les signataires « défaillants » en matière de suivi des formations prescrites, il n'en demeure pas moins que l'amélioration du suivi, tant qualitatif que quantitatif, constitue un objectif important qu'il convient de mener*

*conjointement avec la généralisation du CAI. D'ores et déjà, un certain nombre des préconisations de la Cour sont mises en œuvre : il en est ainsi de la prise en charge des jeunes de 16 à 18 ans, qui, certes, ne peuvent signer un CAI (décision qui ne relève pas de l'OMI), mais qui font l'objet, sur les plates-formes de six départements pilotes, d'un traitement spécifique visant à les diriger vers les structures d'orientation de l'éducation nationale ; il en est ainsi, également, de l'adaptation des lieux, jours et horaires de formation pour mieux répondre aux contraintes des primo arrivants signataires de contrats. Enfin, la délivrance des titres de séjour à l'issue du passage sur la plate-forme a tendance à se généraliser ; dans les départements où cela n'est pas encore possible, les services ont néanmoins été incités à raccourcir les délais entre ces deux opérations.*

*D'une manière plus générale, l'objectif premier de l'OMI est la généralisation du CAI sur l'ensemble du territoire en fin 2005. A cette fin, il a commencé à développer son maillage territorial dans un souci de plus grande proximité avec les migrants. Aux cinq nouvelles délégations ouvertes depuis fin 2003 (Paris, Montpellier, Nice, Grenoble, Nantes) devraient s'ajouter en 2005 des délégations à Bordeaux, Metz, Orléans, Dijon, Rennes. Ce même souci de proximité conduira l'Office à développer le nombre de plates-formes soit dans des locaux mis à disposition par les DDASS, avec du personnel OMI, soit par recours aux personnels et locaux du Service social d'aide aux émigrants (SSAE), dans toute la mesure du possible, là où cette association dispose de bureaux. Ces modalités sont de nature à répondre aux préconisations de la Cour.*

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION SERVICE SOCIAL  
FAMILIAL MIGRANTS (ASSFAM)**

*Pour la partie intéressant l'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM), ce rapport n'appelle pas d'observations majeures. Ses développements retracent en effet fidèlement les origines et la position actuelle d'une structure associative créée il y a plus de cinquante ans et qui occupe une place particulière parmi les nombreux acteurs de la politique d'intégration entreprise par les pouvoirs publics.*

*Trois séries de remarques particulières, d'importance au demeurant inégale, peuvent néanmoins être formulées.*

*Il apparaît en premier lieu utile d'indiquer à la Cour que la position prise par l'Association à l'égard d'un éventuel regroupement de tout ou partie de ses activités au sein de la future Agence nationale de l'accueil et des migrations, telle qu'elle est mentionnée dans le rapport, n'est que le reflet de la conception que ses responsables successifs ont, depuis 1951, d'une politique d'intégration des personnes étrangères en France.*

*Depuis sa création, en effet, l'Association s'est attachée à ne jamais séparer les actions qui relèvent d'une politique d'accueil proprement dite, à laquelle elle a toujours activement participé, et celles qui, en aval, sont, à ses yeux, tant la justification que le prolongement naturel de cette politique.*

*Elle considère en effet qu'une intégration véritable, c'est-à-dire durable, dans la collectivité nationale d'accueil implique notamment une adhésion progressive à des valeurs communes et suppose que puisse être conduite une politique continue d'accompagnement des personnes dans un parcours d'intégration incluant, à partir de l'accueil mais en prolongement de ce dernier, des actions d'information, d'insertion, de formation, de médiation et de développement culturel. Tous ces éléments se tiennent et concourent à la même fin.*

*Il n'y a, dans cette conception, nul souci de la part de l'Association de « cultiver ses particularismes », comme certains passages du rapport pourraient le laisser croire, mais bien la certitude, nourrie par l'expérience de plus de cinquante ans d'action en ce domaine, que la réussite d'une politique d'accueil ne se conçoit que dans une démarche englobant tous les aspects d'une intégration dont le succès est un des points de passage obligé de toute politique de cohésion sociale.*

*C'est d'ailleurs dans cette optique que l'Association, dès que la décision de principe de la création de l'Agence a été prise en juin 2003, a très rapidement fait connaître aux autorités compétentes qu'elle souhaitait être au nombre des organismes que cette Agence devrait, sans doute par voie de convention, associer au futur service public de l'accueil et à ses indispensables prolongements.*

*Il va de soi en second lieu – mais il importe de le souligner en réponse à certains passages du rapport communiqué par la Cour – que l'Association n'a, à aucun moment, entendu ni se transformer en « bureau de régularisation » d'une immigration clandestine ni davantage se comporter « de façon revendicative » à l'égard de ses bailleurs de fonds, qu'il s'agisse de l'Etat, de ses établissements publics ou des collectivités territoriales. Le seul souci des ses responsables successifs a toujours été, sur ces deux points, d'une part de rendre la plus claire possible pour les principaux intéressés, c'est-à-dire les personnes étrangères accueillies, une législation particulièrement complexe afin de faciliter et de guider si nécessaire leurs démarches et d'autre part d'apporter sa contribution, lorsque celle-ci est souhaitée, à une politique de soutien social et culturel sans laquelle risqueraient de rester fragile les politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations, auxquelles les pouvoirs publics attachent, à juste titre, le plus grand prix.*

*Enfin, il convient plus accessoirement de souligner qu'il est difficile d'établir des comparaisons entre les approches respectives de l'OMI et de l'Association ; elles répondent en effet à des logiques différentes même si, par des voies complémentaires, les deux organismes tendent, l'un et l'autre, à satisfaire aux besoins des migrants.*

**DÉLIBÉRÉ ..... 5****CHAPITRE I LES POLITIQUES PUBLIQUES FACE AUX  
REALITES DE L'IMMIGRATION ..... 15**

<i>I – La dimension historique de l'immigration.....</i>	<i>17</i>
A – Les origines.....	18
B – Le tournant de 1945.....	26
C – L'immigration de 1945 à 1974.....	30
D – De la suspension de l'immigration de main-d'œuvre (1974) à la situation aujourd'hui.....	40
<i>II – La difficulté des choix publics.....</i>	<i>50</i>
A – La méconnaissance des publics concernés.....	51
B – La faiblesse des structures de pilotage.....	66
C – L'insuffisante définition des objectifs.....	99
<i>III – De nouvelles orientations « constatées » plus que choisies ....</i>	<i>110</i>
A – Des institutions en situation fréquente de décalage et d'autonomie.	111
B – Les éléments d'une nouvelle politique.....	124
C – Les conséquences de la montée en puissance du cadre européen.....	129

**CHAPITRE II LE BILAN DE L'ACCUEIL ET DE L'INTEGRATION  
..... 137**

<i>I – Les obstacles à l'évaluation.....</i>	<i>140</i>
A – La mesure de l'intégration.....	140
B – Problèmes liés aux statistiques et aux études.....	141
C – Des moyens budgétaires difficiles à identifier.....	149
<i>II – Une double hypothèque.....</i>	<i>155</i>
A – La concentration des populations issues de l'immigration.....	156
B – L'immigration irrégulière.....	170
<i>III – Des résultats peu probants.....</i>	<i>206</i>
A – Le logement.....	206
B – L'emploi.....	220
C – L'école.....	230
D – L'apprentissage du français.....	245
E – Les femmes issues de l'immigration.....	248
F – L'intégration des jeunes.....	252
G – Les limites des possibilités de retour.....	253
H – La lutte contre les discriminations.....	260

**CHAPITRE III UNE DEMARCHE NECESSAIRE QUI RESTE A  
CONFORTER..... 269**

<i>I – De nouvelles perspectives pour l'immigration.....</i>	<i>271</i>
A – Une demande quantitative et qualitative à la hausse.....	272
B – Sortir des contradictions.....	278
<i>II – Un dispositif à préciser et concrétiser.....</i>	<i>290</i>
A – Des principes qui gagneraient à être précisés.....	290
B – La priorité donnée à l'accueil, première étape du parcours d'intégration .....	299

C – Les initiatives du comité interministériel sur les déterminants de l'intégration devraient être renforcées .....	318
<b>III – Une approche à compléter et approfondir .....</b>	<b>348</b>
A – Intégrer les populations déjà présentes en France .....	349
B – La résolution nécessaire de deux préalables .....	350
C – L'affinement des méthodes .....	362
D – La rationalisation de l'organisation institutionnelle .....	367
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>387</b>
<i>Annexe 1 Europe et immigration .....</i>	<i>391</i>
A - La libre circulation des ressortissants européens est pratiquement réalisée, au point qu'il n'est plus guère possible de les qualifier d'immigrants .....	391
B - La création d'un espace européen de libre circulation de plus en plus vaste pose en termes renouvelés les conditions de l'immigration en Europe .....	395
C - Après des débuts sur des sujets qui s'imposaient en priorité en matière d'accueil et d'accès se déploie une approche plus ambitieuse et plus globale de l'immigration .....	399
<i>Annexe 2 Les voies d'accès à l'emploi .....</i>	<i>405</i>
A – L'accès direct : l'autorisation préalable .....	405
B – Les nouveaux bénéficiaires de l'accès indirect ou différé au marché de l'emploi .....	409
<i>Annexe 3 Comité interministériel du 10 avril 2003 .....</i>	<i>413</i>
<i>Annexe 4 .....</i>	<i>417</i>
A – Le cadre réglementaire de la rétention .....	419
B – L'absence de contrôle exhaustif et rigoureux .....	420
C – L'analyse des conditions effectives de la rétention .....	421
D – Les conditions sanitaires et d'hygiène .....	422
E – La gestion administrative et financière des centres .....	423
<i>Annexe 5 Répartition des immigrés sur le territoire métropolitain (1999) .....</i>	<i>425</i>
<i>Annexe 6 Enfants d'immigrés (0-24 ans) par département .....</i>	<i>427</i>
<i>Annexe 7 Visas pour les consulats les plus importants (environ les trois quarts) .....</i>	<i>431</i>